



Abbau der Staatsschuld: ein Programm für die Zukunft¹

von Christian Keuschnigg, Direktor des IHS, 05.06.2014

Die Rückführung der Staatsschuldenquote ist mit einnahmen- oder ausgabenseitiger Konsolidierung möglich und soll die Vorbelastung künftiger Generationen reduzieren. Der Beitrag macht ein sich positiv verstärkendes Szenario fest, wonach es gelingt, die Steuerbelastung abzubauen und das Sparen gleichzeitig mit wachstumsfördernden Ausgaben für Bildung, Forschung und Infrastruktur zu verbinden. So kann das Land aus der Schuld herauswachsen und gleichzeitig die Zukunftsvorsorge der Haushalte und Unternehmen unterstützen. Dem steht ein sich negativ verstärkendes Szenario gegenüber, wonach das Budget vorwiegend mit neuen Steuerbelastungen und Einschränkung der investiven Ausgaben saniert wird. Auch wenn die Schuldenquote sinkt, entstehen an anderer Stelle neue Vorbelastungen für künftige Generationen, weil mit geringerem Wachstum die künftigen Einkommen sinken. Der Staat delegiert das Sparen an die Haushalte und Unternehmen, die sich weiter einschränken müssen, weil sie weniger verdienen und höhere Steuern zahlen müssen.

Das Bekenntnis der Regierung zum Abbau des strukturellen Defizits und zu einer nachhaltigen Rückführung der Staatsschuld ist absolut richtig. Sparen bedeutet Verzicht zu leisten und zu investieren, indem man Einkommen für die Zukunftsvorsorge beiseite legt. Familien sparen im Laufe des Erwerbslebens viel Geld für die Ausbildung der Kinder, um sie für die Zukunft zu rüsten, und sie sparen, um ein Eigenheim zu erwerben und für das Alter vorzusorgen. Unternehmen sparen, indem sie Gewinne nicht ausschütten, sondern in F&E und Kapitalinvestitionen investieren, um in Zukunft trotz hoher Arbeitskosten wettbewerbsfähig zu bleiben und die hohen Löhne zahlen zu können. Der Staat soll diese Anstrengungen nicht aushebeln, sondern im Interesse der Bürger ebenfalls sparen, indem er Budgetmittel für investive Zwecke freimacht, um die Familien und Unternehmen in der Zukunftsvorsorge zu unterstützen.

Warum Budgetkonsolidierung notwendig ist. Das Ziel der Regierung lautet, das strukturelle Defizit zu beseitigen. Bei normalem Gang der Wirtschaft bleibt dann die Staatsschuld im Niveau konstant, der Anteil am BIP sinkt jedoch langsam, weil das BIP mit dem Wirtschaftswachstum ansteigt. Die Budgetkonsolidierung zwecks Rückführung der Staatsschuldenquote ist nicht nur wegen der Verpflichtungen gegenüber der EU notwendig. Die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen ist im nationalen Interesse. Erstens sollen nicht Lasten auf zukünftigen Generationen abgewälzt werden. Nachdem die Familien im Laufe des Erwerbslebens ein Vermögen für die Erziehung und Ausbildung der Kinder ausgeben, um sie für die Zukunft zu rüsten, macht es keinen Sinn, wenn der Staat genau das Gegenteil macht und über die Staatsschuld einen Vorgriff auf deren künftiges Einkommen macht. Zweitens schafft eine niedrige Staatsschuld den notwendigen Spielraum, um mit der nächsten Rezession, Großpleiten oder Naturkatastrophen fertig zu werden. Es ist eine zentrale Aufgabe des Staates, die verfügbaren Einkommen über Boom und Rezession zu glätten und damit Haushalte und Unternehmen vor größeren Wohlstandsrisiken im Konjunkturverlauf zu schützen. Damit die automatischen Stabilisatoren voll wirken können, muss die Schuld niedrig sein. Sonst ist

¹ Dieser Standpunkt erscheint zu den Wirtschaftspolitischen Gesprächen des IHS und der WKO am 5. Juni 2014 zu "Fiscal Consolidation and Growth" mit Professor Alberto Alesina, Harvard University. Wir danken der WKO für die Unterstützung der Reihe.



im Budget kein Spielraum mehr da, um in einer Rezession die Schuld anwachsen zu lassen, ohne dass die Bonität des Staates in Frage gestellt wird.

Drittens sichert eine niedrige Schuld eine unzweifelhafte Bonität, so dass die Zinsen auf die Staatsschuld niedrig bleiben und der Staat zum Stabilitätsanker, und nicht zum Risiko für die Wirtschaft wird. Mit niedrigem Zinsendienst bleibt von den Steuereinnahmen mehr für wichtige Staatsausgaben übrig. Schließlich erfordert ein erstklassiges Rating der Republik für neue Staatsanleihen nicht nur eine niedrige Staatsschuld heute, sondern auch eine starke Wirtschaft und hohe Steuerkraft morgen, wenn diese Anleihen fällig werden. Daher hängt das Rating auch von den staatlichen Investitionen heute ab, welche den Grundstein für eine starke Wirtschaft in der Zukunft legen. Es muss gelingen, die Sparpolitik mit öffentlichen Investitionen für Bildung, Forschung und Infrastruktur zu verbinden. Es geht dabei nicht nur um Wachstum. Bildungsausgaben und ihr effizienter Einsatz sind gleichzeitig die wichtigste Investition für einen sparsamen, aber leistungsfähigen Sozialstaat. Mangelnde Qualifikation und Ausbildung steigern das soziale Risiko, in Arbeitslosigkeit, Armut und Krankheit abzugleiten und mangels Beschäftigungschancen auf vorzeitigem Ruhestand angewiesen zu sein. Mangelnde Bildung zementiert Armut und Ungleichheit, anstatt den Kindern in benachteiligten Schichten den sozialen Aufstieg zu ermöglichen. Ein vorbeugender Sozialstaat setzt mit Bildungsinvestitionen an den Ursachen an, um soziale Risiken und Armut zu vermeiden, anstatt im Nachhinein die Langzeitfolgen der versäumten Ausbildung reparieren zu müssen.

Ein Negativszenario: Zu Tode Sparen. Nachdem die Staatsschuld langsam, aber nachhaltig abgebaut werden muss, bleiben nur Einsparungen bei den Ausgaben oder höhere Steuern, um das Budgetloch zu schließen. Leider fördert der Zwang, die nächsten Wahlen zu überstehen, ein häufig kurzfristiges Denken der Politik und macht ein negatives Szenario eher wahrscheinlich. Steuererhöhungen lösen das Problem schnell, während die negativen Folgen für das Wachstum nur langsam und schleichend eintreten. Einsparungen bei den Sozialausgaben, auch wenn sie meist nur den Ausgabenanstieg mindern, sind sofort sichtbar und politisch äußerst kostspielig. Zudem sind sie wegen der gesetzlich geschützten Ansprüche häufig nur mit langer Vorlaufzeit möglich und führen dann erst nach Jahren zu einer größeren Budgetentlastung. So bleiben auf der Ausgabenseite nur die Einschränkungen bei den investiven Ausgaben übrig, die sofort gekürzt oder im Anstieg auf Null gesetzt werden können und eine rasche Einsparung versprechen, bisweilen nur eine enge Klientel betreffen (Grundlagenforschung) und deren negative Folgen erst nach Jahren erkennbar zu Buche schlagen (Bildung, Grundlagenforschung, Infrastruktur etc.). Man sieht es fast mit freiem Auge: die Konsolidierung ist trotz starkem Steuerwiderstand zum größeren Teil auf Steuermehreinnahmen gestützt, die zum erheblichen Teil auch noch automatisch zufließen und nicht demokratisch explizit beschlossen sind (kalte Progression). Die Sozialausgaben wachsen weiterhin überdurchschnittlich an. Dagegen bleiben die investiven Ausgaben zurück und können oft nicht einmal die größten Defizite im internationalen Wettbewerb (Grundlagenforschung und Universitäten) ausgleichen. Es braucht offensichtlich eine besonders mutige Vision und politisch kühne Vorgehensweise, den Bürgern zunächst Opfer zuzumuten mit dem Versprechen auf wirtschaftliche Vorteile, die erst in fünf bis zehn Jahren wirklich spürbar werden.

Ob einnahmen- oder ausgabenseitig konsolidiert werden soll, ist ökonomisch auch eine Frage des Preises und der Kosten der Staatsaufgaben. Diese Kosten sind viel höher als die Milliarden im



Budget, denn es kommen noch die Einkommensverluste als Folge der Steuervermeidung dazu. Eine zunehmende Steuerbelastung beeinträchtigt die Standortattraktivität, hemmt die Erwerbsbeteiligung, reduziert Ersparnisse und Investitionen, hemmt Bildungs- und Forschungsanreize und drängt in die Schattenwirtschaft ab. Wir zahlen die Steuern zweimal: zuerst, indem die Steuern an das Finanzamt überwiesen werden, und zum zweiten Mal, weil wir wegen der wachstumsschädlichen Auswirkungen der Steuern brutto weniger verdienen. Diese Einkommensverluste müssen zu den Steuereinnahmen dazugezählt werden, um ein richtiges Bild von den vollen Kosten der Besteuerung zu haben. Diese Zusatzkosten nehmen progressiv mit den Steuersätzen zu. Damit wird auch das Steuersystem immer weniger ergiebig, je höher die Belastung bereits ist. Nachdem die Steuer- und Abgabenquote in Österreich mit inzwischen mehr als 45% des BIP überdurchschnittlich hoch ist, sind auch die Steuerkosten höher als anderswo. Empirische Schätzungen kommen zum Ergebnis, dass in Hochsteuerländern ein zusätzlicher Euro an Steuereinnahmen die Bürger tatsächlich zwischen 1,5 und 2 Euro kosten.² Um den Negativkreislauf zwischen höheren Steuern, schrumpfendem Wachstum, abnehmender Ergiebigkeit der Steuerquellen und wieder höherer Belastung nicht noch weiter zu treiben, braucht es eine ausgabenseitige Sanierung. Es zeigt sich zudem, dass Einsparungen nachhaltiger den Haushalt entlasten als Steuererhöhungen, die erst recht neue Begehrlichkeiten wecken und über den zunehmenden Steuerwiderstand das Aufkommen wieder schleichend aushöhlen.

Ein Schuldenabbau soll die Vorbelastung zukünftiger Generationen reduzieren. Dann dürfen aber nicht an anderer Stelle neue Vorbelastungen geschaffen werden, indem investive Ausgaben vernachlässigt oder gar gekürzt werden. Es wäre absolut nichts gewonnen, wenn in zehn oder zwanzig Jahren zwar die Staatsschuld und damit die fiskalischen Lasten für unsere Kinder geringer wären, aber gleichzeitig die Einkommen sinken, weil heute die wachstumsfördernden öffentlichen Investitionen versäumt werden. Das würde die Anstrengungen von Familien und Unternehmen für die Zukunftsvorsorge wieder zunichte machen. Der Schuldenabbau würde die verfügbaren Einkommen der nachfolgenden Generationen nicht verbessern und wäre umsonst! Es wäre tatsächlich ein Szenario des Zu-Tode-Sparens, die investiven Ausgaben zu vernachlässigen und das Budget über eine weiter ansteigende Steuerbelastung zu konsolidieren. In diesem Fall delegiert der Staat letzten Endes das Sparen an die Haushalte und Unternehmen, denn diese müssen sich einschränken, wenn sie im Laufe der Zeit mangels offensiver Wachstumspolitik weniger verdienen und erst noch höhere Steuern zahlen müssen.

Ein Positivszenario: Aus der Schuld herauswachsen. Um aus der hohen Staatsschuld herauszuwachsen und damit die wirtschaftlichen Möglichkeiten unserer Kinder zu verbessern, darf der Staat nicht bei seinen investiven Ausgaben nachlassen. Bei den investiven Ausgaben für Bildung, Grundlagenforschung und Infrastruktur zu sparen hieße im Wesentlichen, die Wachstumskräfte zu lähmen. Damit würden im Laufe der Zeit die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben und neuer Druck auf die Sozialausgaben entstehen. Die notwendigen Korrekturen wären lediglich in die Zukunft verschoben. In die Bildung auf allen Stufen und insbesondere in die Frühförderung von Kindern mit langanhaltenden Auswirkungen auf die spätere Bildungsbereitschaft sollte mehr und besser investiert werden. Zwar muss auch in diesem Bereich mit öffentlichen Mitteln sparsam umgegangen werden, indem jeder investierte Euro auf seine

² Europäische Kommission (Tax Reforms in EU Member States 2012, European Economy 6/2012) schätzt die Zusatzbelastung eines weiteren Euros an Steueraufkommen auf bis zu 90 Cent.



größtmögliche Wirksamkeit überprüft wird. Richtig eingesetzte Bildungsausgaben sind aber eine Voraussetzung für wissensgetriebenes Wachstum und sichern hohe Einkommen. Sie ermöglichen sozialen Aufstieg aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen und beugen vielen sozialen Risiken wie z.B. Armut und Arbeitslosigkeit vor. Bessere Bildung fördert eine gesündere Lebensweise und erhält die Beschäftigung bis in das hohe Alter. Mit Bildung und Qualifikation sollen Armut und soziale Risiken erst gar nicht entstehen, anstatt im Nachhinein die sozialen Folgen mit hohen Sozialausgaben mühsam reparieren zu müssen. Bildungsausgaben und hohe Beschäftigung haben daher eine nachhaltig entlastende Wirkung auf das Wachstum der Sozialausgaben.

Ein Land wie Österreich, das zur Spitze der technologischen Entwicklung aufgeholt hat und zu einem der reichsten Länder aufgestiegen ist, muss selbst neue Technologien hervorbringen und darf sich nicht auf Anwendungen von Technologien beschränken, die anderswo entwickelt werden. Das wäre der Abstieg zur Werkbank der technologisch führenden Länder. Ein Land mit einem der höchsten Einkommen pro Kopf muss mehr als andere Länder in forschungsnahe Ausbildung und Grundlagenforschung investieren, um die hohen Löhne zu verteidigen. Jeder Euro an Steuergeld, der hier investiert wird, hat eine wesentlich höhere Rendite für die Gesellschaft als andere Verwendungen. Deshalb müssen in Österreich die öffentlichen Mittel für forschungsnahe Ausbildung und Grundlagenforschung erhalten bleiben und weiter aufgestockt werden, um die im internationalen Vergleich markante Unterfinanzierung rasch zu beseitigen.

Dabei sind forschungsnahe Ausbildung auf dem Niveau internationaler Spitzenuniversitäten und ein steter Strom von neuen Erkenntnissen in der Grundlagenforschung eine Voraussetzung für den Erfolg von F&E in der Privatwirtschaft. Was vorher in der Grundlagenforschung nicht geschaffen wurde, kann nachher nicht in der privaten Forschung angewandt werden, es sei denn, man macht sich von der ausländischen Technologieführerschaft abhängig und leistet damit dem Abstieg der heimischen Wirtschaft zur verlängerten Werkbank ausländischer Konzerne Vorschub. Wenn die heimischen Unternehmen im internationalen Wettbewerb nicht mehr mit besseren Produkten und höherer Qualität bestehen können, weil es in der Forschung fehlt, dann bleibt nur mehr der Preis- und Lohnwettbewerb. Das wären schlechte Aussichten für die Jobsicherheit und Einkommensperspektiven der österreichischen Arbeitnehmer.

Ein Land mit einer Spitzenstellung im internationalen Einkommensvergleich muss mehr in Bildung und Forschung investieren als andere Länder. Das bedeutet, dass bei den anderen Ausgaben mit Konsumcharakter umso mehr gespart werden muss.³ Dazu gehören ein selbstfinanziertes Pensionssystem mit einem raschen Anstieg des effektiven Ruhestandsalters; eine Durchforstung des Subventionsdschungels; mehr Treffsicherheit und Transparenz mit weniger Streuverlusten in den Sozial- und Verteilungsausgaben anstatt einer Förderung nach dem Gießkannenprinzip; eine Verwaltungs- und Föderalismusreform mit Zusammenführung von Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung; und eine Durchforstung der Steuerbegünstigungen, damit die Steuersätze für alle fallen können. Ein solches Programm kann den Spielraum für Steuerentlastung schaffen, Mittel für investive Zwecke freimachen und einen positiven Kreislauf einleiten, um aus den Schulden herauszuwachsen. Robustes Wachstum mit hoher Beschäftigung stärkt die Steuereinnahmen, mindert die Sozialausgaben und schafft wieder Spielraum für neue Steuerentlastung, sozialen Ausgleich und nachhaltige Investitionen.

³ Ausführlicher dazu IHS Standpunkt Nr. 15/2013, Budgetlage: Ansprüche reduzieren und investieren.



Zum Schluss. Sparen heißt auf Konsum verzichten und Mittel freimachen für jene Basisinvestitionen des Staates, die viele andere Investitionen in der Wirtschaft erst ermöglichen. Auch wenn eine Umschichtung des Budgets einen umso größeren Verzicht an anderen Stellen bedeutet, sollte es möglich sein, eine breite politische Unterstützung zu gewinnen: bei den Arbeitnehmern, die an sicherer Beschäftigung interessiert sind und sich nicht auf einen Lohnwettbewerb mit anderen Ländern einlassen wollen; bei den Unternehmen, die für ihre F&E-Aufwendungen und Folgeinvestitionen eine leistungsfähige Grundlagenforschung und bestens ausgebildete Talente benötigen; und bei den Familien, die darauf bauen, dass unser Land die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Kinder in zwanzig Jahren und später auch mit staatlichen Investitionen fördert. Auch der Kapitalmarkt wird diesen Kraftakt mit niedrigen Zinsen für die verbleibende Staatsschuld belohnen. Das Rating eines Landes hängt nicht nur von niedrigen Schulden, sondern auch vom erwarteten Einkommen und der Steuerkraft des Landes in der Zukunft ab, wenn die Schulden zurückzuzahlen und zu refinanzieren sind. Das Sparen mit einer Stärkung der investiven Ausgaben zu verbinden wäre ein mutiges Bekenntnis der Regierung zu einer nachhaltigen, vorausschauenden Finanzpolitik, welche die Pläne und Zukunftsinvestitionen der Familien und Unternehmen ertragreicher macht und zur vollen Entfaltung bringt.

Christian Keuschnigg
Institut für Höhere Studien (IHS)
direktion@ihs.ac.at

IHS - Forschung und Ausbildung auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Institut für Höhere Studien (IHS) ist ein unabhängiges, nicht gewinnorientiertes Forschungsinstitut für Ökonomie, Politikwissenschaft und Soziologie. Es ist seit seiner Gründung im Jahre 1963 den höchsten Qualitätsansprüchen in Forschung und postgradualer Ausbildung verpflichtet. Das IHS strebt in folgenden Aufgabenbereichen Höchstleistungen mit internationaler Ausstrahlung an:

- ❖ theoretische und empirische Spitzenforschung mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischem Anwendungsbezug
- ❖ Aufbau und Förderung von Humanressourcen durch international renommierte Ausbildungsprogramme und Mitarbeiterentwicklung
- ❖ wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftliche Beratung mit methodischem Tiefgang
- ❖ Information der Öffentlichkeit über grundlegende Problemstellungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft

Die IHS-Standpunkte erscheinen in unregelmäßigen Abständen und greifen aktuelle Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf. Sie finden alle bisher veröffentlichten Standpunkte auf der Homepage des IHS unter folgendem Link:

<http://www.ihs.ac.at/vienna/Mediacorner/Press-1/IHS-Standpunkt---Position.htm>

Wir freuen uns, wenn Sie Initiativen am IHS unterstützen und das Institut weiterempfehlen. Mehr Informationen finden Sie auf www.ihs.ac.at. Wenn Sie die Standpunkte laufend beziehen oder abbestellen wollen, wenden Sie sich an communication@ihs.ac.at.