

Markus Beyrer

Generalsekretär der Industriellenvereinigung



Geldpolitische Erfolge, aber Nachholbedarf in der Fiskalpolitik

Die Geschichte der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist vor allem eine Geschichte des Wechselspiels zwischen einer zentral gesteuerten Geldpolitik und einer Fiskalpolitik, die noch immer größtenteils im Ermessen der Einzelstaaten liegt. Zwar versucht man, die wirtschaftspolitischen Kurse der Mitgliedstaaten – bei der Fiskalpolitik über den Stabilitäts- und Wachstumspakt und bei der Strukturpolitik über die offene Methode der Koordinierung im Rahmen des „Lissabon-Prozesses“ – aufeinander abzustimmen, aber eine kohärente Politik, wie sie von der Geldpolitik ausgeht, ist in den Verträgen nicht vorgesehen. Dass es bei der Strukturpolitik sogar nur bei einem simplen Benchmarking-System bleibt, das nur über das „naming and shaming“-Prinzip oder über gut gemeinte jährliche Empfehlungen zu Reformanreizen in den Mitgliedsstaaten führen kann, ist europäische Realpolitik.

Nicht dass ich gegen einen Wettbewerb der Standorte wäre, im Gegenteil: Ich bin sogar überzeugt, dass der hervorragende dritte Platz Österreichs der jüngsten Lissabon-Scorecard vor allem auf Reformen infolge der Konkurrenz in den unmittelbaren Nachbarstaaten in Mittel- und Osteuropa zurückgeführt werden kann. Wir sind einer der reformstärksten Standorte – oder waren dies zumindest bis 2006, wo die Daten der jüngsten Lissabon-Scorecard verglichen wurden –, gerade weil die Standort-Konkurrenz in den MOEL nicht schläft.

Der Struktur- und Fiskalpolitik der WWU-Mitgliedsstaaten fehlt aber eine langfristige ausgelegte und kohärente Planung und vor allem eine konsequente Umsetzung, wie sie in der Geldpolitik ja sichtlich funktioniert und ein Vertrauen bei den Akteuren schafft.

Bleibt also als einzige Möglichkeit den Reformwillen anzustacheln, den Wettbewerb unter den Standorten. Dieser ist zwar effektiv, aber er löst nicht das Problem, dass die Fiskalpolitik keinen Zwang zur Nachhaltigkeit hat. Lassen sie mich zuerst kurz erläutern, warum eine langfristige Planung – eine so genannte Nachhaltigkeit in der Wirtschaftspolitik notwendig ist.

Warum langfristige Planung in der Wirtschaftspolitik?

Im Jahr 2006 wurde der Wirtschafts-Nobelpreis an Edmund Phelps vergeben, der nachgewiesen hat, dass rationale Reformmaßnahmen und das Einbeziehen zukünftiger Generationen in die politischen Entscheidungen von heute langfristig Früchte bringen. Zwei Jahre zuvor hatten mit Kydland und Prescott jene Ökonomen den Nobelpreis gewonnen, die für langfristig konzipierte, regelgebundene Wirtschaftspolitik plädieren und nicht für kurzfristige Einmalmaßnahmen wie mehr Staatsschulden oder höhere Lohnrunden. Ihr Credo: Eine Politik ist dann „zeitkonsistent“, wenn die angekündigte politische Maßnahme zum Zeitpunkt des Handelns auch wie angekündigt durchgeführt wird. Ein vertrauensvolles Einhalten der Versprechungen und ein konsequentes Umsetzen der eigenen Ankündigungen ist im zwischenmenschlichen Bereich ein wichtiger Grundsatz, und auch eine der fundamentalen Säulen des Geschäftslebens und des investierenden Unternehmertums.

Dieser Grundsatz, und das ist die Kernbotschaft der „Zeitkonsistenz“, muss aber auch von der Politik eingefordert werden können. Strukturpolitik ist ein Marathon, kein 100-Meter-Lauf. Lassen sie mich in diesem Zusam-

menhang *expressis verbis* unserem heutigen Gastgeber, der Notenbank und indirekt natürlich der EZB, im Namen der heimischen Unternehmer einen großen Respekt aussprechen. Mit ihrem konsequenten Festhalten am Geldmengen- und um Inflationsziel haben sie vor allem in diesen Zeiten internationaler Finanzmarkturbulenzen eine stabilisierende Wirkung auf den Euroraum erzielt und das Euro-Schiff wesentlich ruhiger durch die turbulenten Gewässer der vergangenen Monate manövriert, als die Federal Reserve das Dollar-Schiff mit ihrer Geldpolitik des kurzfristigen Auf und Abs. Ein Indiz: Der Euro gewinnt an Wert,



an Stabilität und an Vertrauen. Der Anteil des Euro an den globalen Devisenreserven ist seit der Einführung des Euro von knapp 18 % auf heute über 26 % gestiegen. Hingegen ist der Anteil des Dollars im gleichen Zeitraum von knapp 71 % auf 64 % gesunken. Laut Deutsche Bank dürfte der Euro-Anteil an den Weltdevisenreserven bis zum Jahr 2010 sogar auf 30–40 % steigen. Die EZB hat also im wahrsten Sinne des Wortes Unternehmertum bewiesen, weil sie sich ein langfristiges und herausforderndes Ziel gesetzt hat und dies auch konsequent verfolgt. Sie hat das Produkt „Euro“ nicht nur für die europäischen Betriebe und Konsu-

menten bestens an das globale Wirtschaftsumfeld angepasst, sondern auch noch hervorragend weltweit vermarktet.

Kurzsichtige Handlungen sind „menschlich“

Wir haben also gesehen, dass die Scientific Community Nachhaltigkeit und Konsequenz in der Wirtschaftspolitik zu würdigen weiß. Sie tut es vor allem deswegen, weil die Wissenschaft mittlerweile weiß, dass die Menschen nicht immer rational denken, und schon gar nicht immer konsequent ihre Vorstellungen umsetzen. Zwei Jahre vor Kydland und Prescott haben mit Daniel Kahnemann und Vernon Smith die Vorreiter der „Verhaltensökonomik“ den Nobelpreis gewonnen. Namhafte Vertreter dieser neuen Forschungsrichtung haben Interessantes über das menschliche Wesen herausgefunden: Bei der Frage, ob die Probanden nächste Woche lieber Früchte oder Schokolade essen wollen, haben sich 74 % für Früchte entschieden. Aber bei der Frage, was sie konkret heute essen wollen, entschieden sich 70 % doch lieber für Schokolade.

Die Erkenntnis: Der Mensch ist sich zwar sehr wohl bewusst, dass unmittelbare Vernunft wichtig ist für langfristiges Wohlergehen – gemäß dem Motto „short-term pain for long-term gain“, aber er ist nur selten bereit, diese Einbussen auch kurzfristig in Kauf zu nehmen. Und dennoch müssen die Menschen in ihrer Lebensplanung zwischen langfristigem Wohlergehen und kurzfristigem Genuss wählen. Sie müssen zum Beispiel ständig zwischen Konsum heute oder Sparen und Investitionen morgen entscheiden. Sie müssen abwägen, ob sie lieber mehr arbeiten und mehr in Bildung investieren sollen oder mehr Freizeit konsumieren wollen. Was passiert, wenn zu wenig ge-

spart wird, sehen wir heute in den USA, und was passiert wenn zu wenig in Weiterbildung investiert wird oder die Jahresarbeitszeiten immer geringer werden, sehen wir an unserem aktuellen Fachkräftemangel in Europa.

Deshalb braucht die Politik strenge Regeln

Worauf ich dabei hinaus will: auch die Wirtschaftspolitik ist nicht davor gefeit sich zwischen kurzfristigen Strohfeuern oder langfristigen, nachhaltigen Konzepten zu entscheiden. Mit dem strengen regelgebundenen Konzept der Währungsunion hat sich die Geldpolitik in Europa nach Jahrzehnten inflationärer Erfahrungen vom Einfluss populärer Geldmengenausweitungen emanzipiert und sich zu einem stabilen Wachstumsanker entwickelt. Die Währungsunion hat zum Glück ein Benchmarking bei den Besten betrieben und die strengen Normen der Deutschen Bundesbank übernommen. Die Geldpolitik im Euro-Raum hat also ihren fixen Rahmen gefunden, der verhindert, dass der kurzfristige Reiz vor das langfristige Wohl gesetzt wird.

Anders sieht es da schon bei der Budgetpolitik aus. Der berühmte Ausspruch von Julius Raab, dass sich eher ein Hund einen Knackwurstvorrat anlegt als ein Finanzminister einen Budgetüberschuss, hat sich zumindest in Österreich leider bewahrheitet. Wir hatten selbst in Zeiten der Hochkonjunktur niemals einen Budgetüberschuss, schon allein deswegen, weil der Zinsendienst auf die Staatsschulden jeden allfälligen Primärüberschuss in ein Defizit umgewandelt hat. Das Wort „Defizit“ war in Österreich in Stein gemeißelt, ob als großes Defizit oder als „Nulldefizit“. Ein positiver Saldo, wie ihn Dänen, Finnen oder Schweden seit Jahren praktizieren, ist bei uns bis heute ein Fremdwort.

Mit dieser Einsicht über die politische Realität der Finanzpolitik haben die Gründer der WWU den fiskalpolitischen Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts geschaffen. Das Funktionieren der WWU-Fiskalpolitik sollte also nicht nur an der „Orientierung am Klassenbesten“ liegen wie beim Lissabon-Prozess, sondern mit dem konkreten Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts versehen werden. Anstrengungen, die darüber hinaus von den Mitgliedstaaten vollzogen werden müssen, um zum Beispiel die kommenden Mehrausgaben durch die demographischen Entwicklung zu berücksichtigen, überlässt der Stabilitätspakt mehr oder weniger dem guten Willen der jeweiligen Regierungen. Und hier stellt sich die Frage, wie die Politik dazu angehalten werden kann, nachhaltig zu wirtschaften, wenn wir wissen, dass der Mensch als Individuum von Natur aus nicht dazu neigt.

Aus der Geschichte gelernt: Österreich hat eine nachhaltige Geldpolitik, aber eine „kurzfristige“ Fiskalpolitik

Bei der Geldpolitik scheint in Österreich die Vernunft Überhand gehabt zu haben: Mit dem Währungsschutzgesetz von 1947 wurde der Schilling abgewertet – obwohl dies kurzfristig zu Kaufkraftverlusten der Haushalte geführt hat. Heute wissen wir, dass diese harte Maßnahme das Fundament des österreichischen Wirtschaftswunders der Nachkriegszeit war. Ein Vierteljahrhundert später wurde die „Hartwährungspolitik“ eingeleitet – trotz kurzfristiger Wettbewerbseinbußen durch die sogenannte „Hartwährungsspeitsche“. Doch die Reform brachte eine unglaubliche Disziplinierung und den Grundstock für unseren heutigen Wohlstand. Und auch beim Beitritt zur WWU hat Österreich bekundet, dass

es geldpolitisch einen nachhaltigen Kurs fahren will.

Bei der Fiskalpolitik war das nicht immer der Fall: In den 1970er- und 1980er-Jahren stieg die Staatsschuldenquote von 18,8 % des BIP auf über 50 % des BIP. Wurden Ende der 1960er-Jahre noch 0,8 % des BIP an jährlichen Zinszahlungen im Budget ausgegeben, waren es im Jahr 1985 bereits über 3 % des BIP und im Jahr 1995 bereits fast 4 % des BIP. Erst im Jahr 2004 konnten die Zinszahlungen wieder auf unter 3 % des BIP gesenkt werden. Mit rund 7 Mrd EUR an jährlichen Zinszahlungen haben die öffentlichen Haushalte heute um 7 Mrd EUR weniger an Spielraum für Steuersenkungen und weniger an Spielraum für Zukunftsausgaben, die jedoch wegen des steigenden Wettbewerbsdrucks und wegen der demographischen Entwicklung notwendig wären.

Erst der politische Wille, der ersten Gruppe der Teilnehmer an der dritten Stufe der WWU anzugehören, ermöglichte in der 1990er-Jahren eine mentale Kehrtwende. Die Maastricht-Kriterien mussten eingehalten werden, indem Defizit und Schuldenstand reduziert wurden. Damals war die realpolitische Zielvorgabe aber noch nicht eine langfristige nachhaltige Entlastung des Staatshaushalts, sondern das kurzfristige Erreichen der Kriterien, um beim „Club“ dabei zu sein. Dementsprechend kurzfristig waren auch die Maßnahmen: Es erfolgte keine strukturelle Konsolidierung, sondern es gab Einmalmaßnahmen, wie sie auch in anderen Kandidatenländern nicht unüblich waren:

In Frankreich, zum Beispiel, übernahm der Staat die Pensionsverpflichtungen der France Telecom und ließ sich dafür 5,6 Mrd EUR ins Budget überweisen, obwohl die Pensionsleistungen erst viel später im Haushalt zu

Buche schlagen. Italien genehmigte Steuervorauszahlungen auf Rückstellungen für Abfindungen mit einem Volumen von immerhin 0,6 % des BIP. In Spanien mussten Unternehmen Steuerzahlungen auf 1997 vorziehen, um den Haushalt zu schönen, und in Deutschland wurden die Krankenhausdefizite bei der Berechnung des Budgetsaldos ausgeklammert.

In Österreich ergab der katastrophale Kassasturz vom Jänner 1996 mit einem Budgetdefizit von 5,7 % und einer öffentlichen Verschuldung von 69,4 % des BIP einen unmittelbaren Konsolidierungszwang. Ohne Gegensteuerungsmaßnahmen hätte sich das Defizit auf etwa 7 % des BIP ausgeweitet. Das darauf folgende Budgetkonsolidierungspaket war mit einem Volumen von rund 4 % des BIP innerhalb eines Zeitraums von nicht einmal zwei Jahren sogar das vergleichsweise größte der EU. Aber es war nicht nachhaltig angelegt. Es wurde vorwiegend einnahmenseitig statt ausgabenseitig konsolidiert, indem die steuerlichen Bemessungsgrundlagen erweitert wurden und die Schulden der ASFINAG und der ÖBB aus den Staatsschulden ausgegliedert wurden.

Damit Sie mich nicht missverstehen: Ich bin nicht gegen Ausgliederungen von Infrastruktur-Unternehmen, vor allem dann nicht, wenn sie nach der Ausgliederung effizienter und kundennäher arbeiten. Im Gegenteil: eine transparentere Teilung der Staatsschulden in ausgegliederte „Investitions-Schulden“ und beim Sektor Staat belassene „Konsumschulden“ hat seinen Charme. Was ich an der außerbudgetären Schuldenaufnahme aber kritisiere, ist die fehlende Konsequenz in der Nachhaltigkeit. Infrastrukturunternehmen, deren Schulden ausgegliedert werden, müssen auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen bekom-

men, sich selbst zu finanzieren. Im Falle der ASFINAG stellt sich die Frage, warum eine flächendeckende, fahrleistungsabhängige PKW-Maut noch immer ein Tabuthema bei allen Parteien ist, obwohl bereits heute feststeht, dass die Schulden in den nächsten 13 Jahren auf 16,4 Mrd EUR steigen werden. Die ASFINAG gibt heute fast ein Drittel ihres jährlichen Straßenbauvolumens für Zinsen auf Schulden aus. Ob das im ursprünglichen Sinne der Maastricht-Kriterien ist, bleibt zu bezweifeln. Die Unternehmen steuern jedenfalls mit der LKW-Maut bereits ihren Beitrag zur nachhaltigen Finanzierung der Investitionen bei. Auch die Teil-Privatisierung der ÖBB oder der ASFINAG sollte heute kein Tabu-Thema der Politik mehr sein.

Bei der Frage, wie man die Fiskalpolitik im Sinne der WWU nachhaltig gestalten kann, lohnt es sich, einige Best-Practice-Beispiele außerhalb unserer Grenzen anzuschauen. Im Wissen um die Fehlbarkeit politischer Akteure haben sich einige Länder einer strikten regelgebundenen Fiskalpolitik verschrieben: Schweden hat sich auf einen Budgetüberschuss von 2% festgelegt, in der Schweiz wurde die so genannte „Schuldenbremse“ mit einem automatischen Ausgabendeckel eingeführt, und im Vereinigten Königreich dürfen Schulden nur im Ausmaß der Investitionen und nicht für laufende Aufwendungen eingegangen werden, wobei die Staatsschuldenquote 40% des BIP nicht übersteigen darf („sustainable investment rule“).

Die Herausforderungen an die Fiskalpolitik

Mit der neuen Haushaltsrechtsreform bewegen wir uns zwar auch in Österreich in Richtung einer langfristig angelegten, transparenten und regelgebundenen Budgetgebarung, aber die

großen dynamischen Ausgabenblöcke der Zukunft wird auch dieser Ansatz nicht nachhaltig unter Kontrolle halten. Denn die budgetären Auswirkungen der demographischen Alterung zeichnen sich bereits heute ab. Laut Pensionskommissionsgutachten wird die gesamte Belastung des Bundes für Pensionsausgaben, also jener Ausgabenanteil, welchen die Pensionsbeiträge der Versicherten nicht decken, von derzeit 2,3% des BIP auf 4% des BIP im Jahr 2030 steigen. Das wären für die Steuerzahler immerhin bis zu 7 Mrd EUR an Mehrausgaben pro Jahr, für die derzeit noch nicht vorgesorgt wird.

Auch in dieser Generationenfrage kann die Lösung, ähnlich wie in der Geldpolitik, nur in einem regelgebundenen System liegen. In Deutschland wurde der Nachhaltigkeitsfaktor bereits einem gesetzlichen Automatismus unterlegt, der bei der Rentenerhöhung ansetzt (das Pensionsantrittsalter wurde bereits auf 67 Jahre erhöht). Durch diesen Paradigmenwechsel findet in Deutschland keine „ausgabenorientierte Einnahmenpolitik“ mehr, sondern eine „einnahmenorientierte Ausgabenpolitik“ statt. Es wird nicht mehr das Leistungsniveau vorgegeben, und die Politik sorgt für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel, sondern die Leistungen orientieren sich an den vorgegebenen Einnahmen.

In Österreich wurde der gesetzliche Automatismus des Nachhaltigkeitsfaktors bisher nur versprochen, aber noch nicht umgesetzt. Schlimmer noch: Die Pensionsreformkommission hat gar keine Anpassung des Pensionsantrittsalters an die demographische Entwicklung empfohlen. Ihr Argument: Eine Nettozuwanderung von durchschnittlich 31.000 Personen pro Jahr und eine konstant wachsende Produktivität von 1,7% bis 2050 würden den Arbeitskräftemangel kompensieren. Die inter-

nationalen Prognosen sprechen aber eine andere Sprache: Die EU-Kommission geht von einer realistischeren Nettozuwanderung von 20.000 Personen pro Jahr nach Österreich aus, und die OECD prognostiziert für Österreich einen Rückgang des Potenzialwachstums durch die demographische Entwicklung auf jährlich nur noch 1,7% für die nächsten 50 Jahre statt der aktuellen 2,25%. Ich meine, man sollte hier lieber das Vorsichtsprinzip gelten lassen, mit dem auch jedes Unternehmen seine Bilanzen und Gewinnprognosen erstellen muss. Ein gesetzlicher Regelmechanismus wie die automatische Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors würde die langfristige Finanzierbarkeit des Systems endlich von der täglichen politischen Kirchturmpolitik emanzipieren, so wie es auch bei der Geldpolitik gelungen ist. Denn wer glaubt, dass das Pensionssystem keiner weiteren Reform mehr bedarf, der sollte sich nur in Erinnerung rufen, dass das Pensionsantrittsalter trotz höherer Lebenserwartung der Frauen erst ab 2033 geschlechtsneutral geregelt ist.

Dabei sind die Pensionsausgaben noch nicht einmal der Ausgabenposten mit der höchsten Dynamik in den nächsten Jahrzehnten. Die bundesweiten Ausgaben für die Pflege, zum Beispiel, werden sich laut jüngster WIFO-Prognose bis zum Jahr 2030 verdreifachen und auf knapp 10 Mrd EUR ansteigen. Und das unter der Annahme, dass alles so bleibt wie es ist – also ohne Valorisierung und ohne Ausweitung der Leistungen.

Wo bleiben uns noch Spielräume für eine langfristige Haushaltskonsolidierung? Bei den Krankenkassen liegt laut Rechnungshof ein Sparpotenzial von 2,9 Mrd EUR. Bei einer Umsetzung der bereits versprochenen Ver-

waltungsreform II könnten kumuliert bis 2010 rund 1,9 Mrd EUR eingespart werden. Bei einer strengen Umsetzung des innerösterreichischen Stabilitätspakts hätten die Länder und Gemeinden in den vergangenen Jahren durchschnittlich um 1 Mrd EUR pro Jahr höhere Beiträge zum Budget beitragen müssen als sie es schließlich taten.

Das alles beweist: die Fiskalpolitik benötigt einen ähnlich strengen Rahmen wie die Geldpolitik, um den Geist der WWU in die Realität umzusetzen. Oder zumindest scheint das in Österreich der Fall zu sein. Denn wie der IWF voriges Monat in seinem Länderbericht über Österreich erneut feststellen musste, ist das Nulldefizit für 2010, wie es im österreichischen Stabilitätsprogramm festgeschrieben ist, nach heutigem Maßnahmenstand wieder einmal unrealistisch und der Konsolidierungspfad der Bundesregierung bis 2010 nicht nachvollziehbar. Nach 10 Jahren WWU sollten wir aus diesen Erfahrungen lernen. Für eine nachhaltige Fiskalpolitik sind programmatische Aussagen in einem Stabilitätsprogramm zu wenig. Die Ausgabenpolitik benötigt strenge, langfristige Regeln, um die dynamischen Kosten in den Griff zu bekommen.

Denn eines gilt es zu berücksichtigen: Eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet keinesfalls eine gemeinsame Solidarhaftung für die eingegangenen Verbindlichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten. Das untersagt die „No-Bail-out-Klausel“ im Art. 103 Abs.1 des EG-Vertrags. Die Rückzahlung öffentlicher Schulden bleibt also in eigenstaatlicher Verantwortung, und damit bleibt es auch in unserer Verantwortung, für die Ausgaben, die uns noch bevorstehen werden, bereits heute vorzusorgen.