



Ein Fass, kein Boden

Staatsfinanzen. Österreich ist verschuldet wie noch nie. Selbst ein hartes Sparprogramm kann daran nur wenig ändern. Josef Pröll stehen schwere Wochen bevor.

Von Herbert Lackner

Die Damen und Herren von der Regierung sind gut beraten, genügend Wäsche einzupacken, wenn sie am kommenden Freitag aus dem Haus gehen. Ihre eigenen vier Wände sehen sie erst wieder, wenn weißer Rauch aufgestiegen ist: Habemus pecuniam!

Am Freitag ruft die Spitze der Regierung deren Mitglieder zum Konklave. Wie lange man braucht, bis das zur Sanierung der Staatsfinanzen notwendige Steuer- und Sparpaket auf einigermaßen festen Beinen steht, weiß niemand. Es kann zwei Tage dauern oder drei, vielleicht auch länger. Fest steht nur, dass die Minister am Nationalfeiertag in Wien sein müssen: Kranzniederlegungen, Sonderministerrat, Tag der offenen Tür in den Amtsgebäuden. Dann herrscht bis Allerheiligen wieder Urlaubssperre.

Die Aufgabe, die sich auf dieser strengen Klausur stellt – zur Verschärfung nehmen an ihr auch die Ländervertreter teil –, erfordert Entschlossenheit und Augenmaß zugleich: Nicht weniger als sechs Milliarden Euro beträgt der Sanierungsbedarf des österreichischen Bundeshaushalts.

Der Ernst der Lage rechtfertigt den Aufwand. Österreich hat inzwischen Schulden in der Höhe von 195 Milliarden Euro angehäuft. Jeder Österreicher, vom Baby bis zum Greis, ist damit – theoretisch – mit 23.000



Euro verschuldet. Allein im zweiten Quartal dieses Jahres stieg die Staatsverschuldung um 7,7 Milliarden. Würden alle Österreicher ein Jahr lang ihre Gehälter bei Josef Pröll abliefern, könnte der die aufgelaufenen Schulden noch immer nicht vollständig tilgen.

Auf 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – also aller in Österreich in einem Jahr produzierten Waren und Dienstleistungen – ist die Verschuldung in der Wirtschaftskrise angewachsen. Im Superkonjunkturjahr 2007 hatte sie noch 59 Prozent des BIP betragen.

Europaweit liegen wir damit im unteren Mittelfeld. Griechenland und Italien (je 115 Prozent) sind deutlich schlechter, unsere Nachbarstaaten Slowenien, Slowakei und Tschechien (je 35 Prozent), Schweden (42 Prozent) und Finnland (42 Prozent) klar besser als wir.

Krisenfolgen. Geschieht jetzt nichts oder zu wenig, wird die Staatsschuld 2013, dem Jahr der nächsten Nationalratswahlen, auf 80 Prozent des BIP gestiegen sein. Aber selbst wenn sich die Regierung in den kommenden zwei Wochen zu einem handfesten Programm durchringen kann, wird die Verschuldung bis 2013 auf 75 Prozent ansteigen – erst danach wird sich die Lage leicht entspannen, weil ab 2014 die Banken das geliehene Staatsgeld zurückzahlen. Solide verzinst, übrigens.

Dann soll auch die Neuverschuldung des Budgets auf 2,7 Prozent gesunken sein und

damit erstmals seit sechs Jahren wieder den Maastricht-Kriterien der EU (weniger als drei Prozent) entsprechen.

Das ist aber noch nicht die ganze Wahrheit. Die ausgegliederten Unternehmen wie Asfinag, ÖBB, Bundesforste und Bundestheater, Bundesimmobilien und Hofreitschule, für deren Kreditaufnahmen der Bund haftet, die aber in der offiziellen „Staatsstatistik“ nicht aufscheinen, stehen mit 23 Milliarden Miesen ebenfalls schwer in der Kreide.

Erst jetzt zeigen sich die Folgen des schwersten Wirtschaftseinbruchs der Nachkriegszeit in ihrer ganzen Dramatik.

Das Unangenehme an Schulden sind – jeder Häuslbauer weiß das – die Zinsen. Heuer wird Österreich nahezu acht Milliarden Euro nur für den Zinsendienst ausgeben, das ist annähernd das Jahresbudget von Claudia Schmieds Bildungsministerium. Anders gerechnet: Die Zinsen verschlingen bereits zehn Prozent der Steuereinnahmen.

Damit hat sich die Spirale ein Stück weitergedreht: Der Staat muss allein für die Begleichung der Zinsen der Staatsschuld neue Kredite aufnehmen, wie der vor zwei Wochen vorgelegte Bundesrechenabschluss für 2009 zeigte.

Die Nutznießer dieser Zinszahlungen sind anonym: Neunzig Prozent der Staatsschulden entfallen auf Bundesanleihen, die wiederum zu zwei Dritteln in den Portefeuilles europäischer Banken oder Fonds stehen. Zentralbanken, außereuropäische Fonds und Versicherungen teilen sich den Rest. Nur drei Prozent der Bundesanleihen gehören unmittelbar „Normalkunden“.

Die Ausgangspositionen der beiden Regierungsparteien in den bevorstehenden Verhandlungen folgen auch 2010 noch klassisch-weltanschaulichen Positionen:

► Die Sozialdemokraten wollen einen „starken Staat“, der den ungleichmachenden Marktkräften entgegenwirkt. Sie sind daher tendenziell gegen Einsparungen und für sozial ausgleichende Steuern.

► Die ÖVP – christlichsozial und wirtschaftsliberal zugleich, wenn's geht – will im Prinzip „Mehr privat, weniger Staat“ (Titel eines Buchs von Wolfgang Schüssel), daher eher einsparen und dafür auf Steuererhöhungen verzichten. So prosperiere die Wirtschaft am besten, postuliert sie.

Entlang dieser Positionen wird in den ►

Budgetsanierer Androsch, Kreisky (1977)
 Als die Ölkrise kam, stieg auch die Verschuldung



kommenden beiden Verhandlungswochen gestritten werden, wobei sich – als wäre nicht alles schwierig genug – auch noch die Länder wichtigmachen werden.

Denn der „Staat“ – das sind keineswegs Werner Faymann und Josef Pröll allein. Auf den steuerfinanzierten Bund entfallen nur 37 Prozent der öffentlichen Ausgaben. Fast ebenso viel (31 Prozent) geben die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen aus. Das verbleibende Drittel wird von den Ländern und Gemeinden ausgeschüttet. Das Verrechnungssystem zwischen all diesen Körperschaften ist so komplex, dass dazwischen Abermillionen sinnlos in seine Verwaltung fließen, wie der Rechnungshof immer wieder kritisiert.

Hat sich der Staat aufgebläht wie ein Wasserkopf, der nun zu platzen droht? Dieser Vorwurf greift zu kurz. In Österreich war das Wachsen des „Staatssektors“ nach 1945 die wichtigste Voraussetzung für den Aufstieg aus den Trümmern. Schulden waren dabei einkalkuliert: Der Wiederaufbau und die darauf folgende Modernisierung des mangelhaften Nachkriegsstaats erforderten Mittel, die eine Generation unmöglich aufbringen konnte. Und schließlich werden Schulen und Autobahnen, Kommunikationsnetze und Bahntunnels auch von mehreren Generationen genutzt.

So „stark“ wie heute war der Staat allerdings noch nie: Die Staatsausgaben (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) machen 52 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Vor dem Ersten Weltkrieg hatte der Staatsanteil erst zwölf Prozent betragen. Freilich waren damals nur für Beamte Pensionen vorgesehen, Arbeiter waren bestenfalls krankenversichert, eine Arbeitslosen-

versicherung gab es nicht. Straßenbau größeren Ausmaßes war ebenso wenig en vogue wie geförderter Wohnbau. Die Zahl der Studenten war lächerlich gering. Für den überwiegenden Teil der Bevölkerung endete das Kapitel Bildung im Alter von 14 Jahren.

So spart der Staat Geld, erstrebenswert sind solche Zustände nicht.

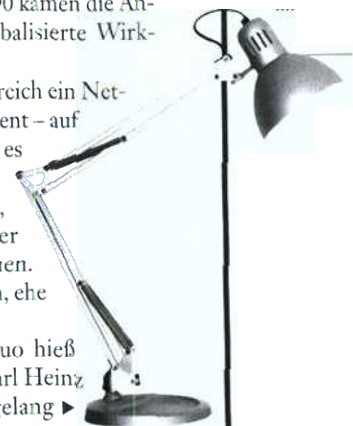
1954 machte der Anteil der Staatsausgaben am BIP immer noch erst 34 Prozent aus (siehe Grafik). Bis 1970 stagnierte die Staatsquote: Die 1966 angetretene ÖVP-Alleinregierung war wirtschafts- und gesellschaftspolitisch recht zurückhaltend geblieben. Kein Wunder, dass Bruno Kreisky die Wahlen von 1970 und 1971 mit dem Versprechen gewann, er werde das Land in jeder Beziehung modernisieren.

Neue Welt. Innerhalb der folgenden fünf Jahre stiegen die Staatsausgaben stärker als in den zwanzig Jahren zuvor. Der Investitionsschub gelang Kreisky und seinem Finanzminister Hannes Androsch anfangs, als die Konjunktur noch schnurrte, sogar ohne Neuverschuldung. Als der Ölpreisschock von 1974 eine veritable Wirtschaftskrise nach sich zog, musste das rote Duo tiefer in die Tasche greifen, um die Arbeitslosigkeit in Grenzen zu halten. 1975 gab es ein für damalige Verhältnisse schockierend hohes Budgetdefizit von 2,5 Prozent, gemessen am BIP. Heute wäre Österreich damit fast Europameister. Am Ende der Ära Kreisky war Österreichs Staatsverschuldung auf 38 Prozent des BIP angestiegen – etwa die Hälfte des heutigen Werts.

Eine ähnliche Ausweitung der staatlichen Ausgabenpolitik hatte es in ganz Europa gegeben: Kein Staat konnte es sich noch leisten, die Verantwortung für die Arbeitsplätze allein dem Markt zu überlassen. Außerdem forderte die Industrie besser ausgebildete Kräfte, die steigende Lebenserwartung belastete die Pensions- und Gesundheits-Etats. Mitte der achtziger Jahre verlangsamte sich auch noch das Wachstum, und die Zinsen für die Kredite, auch für jene des Staats, stiegen stark. Ab 1990 kamen die Anpassungskosten an die globalisierte Wirklichkeit dazu.

1995 verzeichnete Österreich ein Nettodefizit von fast sechs Prozent – auf unter drei Prozent musste es laut den Kriterien von Maastricht gesenkt werden, wollte Österreich an der Währungsunion teilnehmen. Kurzfristig gelang dies auch, ehe das Defizit wieder anstieg.

Das nächste Saniererduo hieß Wolfgang Schüssel und Karl Heinz Grassler. Einmal, 2001, gelang ▶



**Sanierer Schüssel, Grasser
Konjunktureenbruch, während die
Regierung auf der Bremse stand**



der höchst kreativ. So verbuchten sie die Abgangsdeckung für Landeskrankenhäuser listig als Darlehen, was sich im Budget optisch prächtig auswirkte. 2006 entdeckte die EU diesen Trick, unterband ihn und korrigierte die in den Jahren zuvor nach Brüssel gemeldeten Daten im Nachhinein.

Welche Sisyphusarbeit die Budgetsanierer in den kommenden Wochen erwartet, zeigen die ernüchternden Berechnungen des Wirtschaftsforschungsinstituts: Allein um wieder auf den Stand des letzten Vorkrisenjahres 2007 zu kommen – die Schuldenquote lag damals knapp unter 60 Prozent des BIP –, müsste bis 2020 jedes Jahr ein Nulldefizit geschaffen werden und das Wirtschaftswachstum im Schnitt bei 2,5 Prozent liegen.

Beides ist wohl Illusion. Am Freitag der Vorwoche wurde es ernst. Mit Außenminister Michael Spindelegger kam der erste Ressortchef ins Finanzministerium, um seine Sparpläne zu präsentieren: die Schließung mehrerer Botschaften und die Kürzung der Entwicklungshilfe.

Weniger reibungslos sei die Präsentation der Vorhaben von Agrar- und Umweltminister Nikolaus Berlakovich und Sozialminister Rudolf Hundstorfer verlaufen, verlautete aus dem Pröll-Ressort: Bei den Bauern und beim Sozialen liegen die Vorstellungen der Regierungsparteien weit auseinander. Aber in Wahrheit habe bisher kein einziger Minister die Vorgaben des im Frühjahr beschlossenen Budgetrahmengesetzes erfüllt.

Bis Mittwoch dieser Woche sollen die Einsparungen dennoch unter Dach und Fach sein. Dann wird über neue Steuern geredet.

Mitarbeit: Otmar Labodinsky

tatsächlich ein Nulldefizit, allerdings mit einer Methode, die so gar nicht zur wirtschaftsliberalen Rechts-der-Mitte-Koalition passte: Mehr als 60 Prozent der Budgetsanierung basierten auf neuen und höheren Steuereinnahmen. So machen es normalerweise die Sozialdemokraten.

Selbstbetrug. Während Schüssel und Grasser auf der Ausgabenbremse standen, verdüsterte sich fatalerweise die internationale Konjunktur. Das Wirtschaftswachstum in Österreich lag in den folgenden beiden Jahren nur noch bei einem Prozent und damit deutlich unter dem EU-Schnitt. Löhne und Pensionen stagnierten oder verloren sogar real an Wert. Der überraschende Wahlsieg Alfred Gusenbauers im Oktober 2006 ist auch unter diesem Aspekt zu erklären.

Die österreichische Politik habe bei allen Sanierungsmaßnahmen der vergangenen Jahre dennoch immer nur Budgetkosmetik betrieben, meinen die Wirtschaftsforscher. „Eine Analyse der Budgetkonsolidierungen von 1996/97 und 2000 bis 2002 zeigt, dass beide nicht nachhaltig erfolgreich waren“, schreibt Margit Schratzenstaller (Wifo) im neu aufgelegten Standardwerk „Öffentliche Haushalte in Österreich“, herausgegeben vom Budget-Sektionschef des Finanzministeriums, Gerhard Steger.

Zu grundlegenden Maßnahmen, etwa auf

dem Gebiet der Verwaltungs- und Staatsreform, wo nach Meinung der Experten gewaltiges Einsparungspotenzial liegt, konnte sich noch keine Regierung durchringen, obwohl es zwischen 1991 und 1994 dafür sogar ein eigenes Ministerium gab – fatalerweise besetzt mit dem Vorarlberger Kampf-Föderalisten Jürgen Weiss (ÖVP).

Ab 2003 grübelte der höchstrangig beschickte „Österreich-Konvent“ über dieser Frage und erarbeitete einige hochinteressante Vorschläge. 2005 wurden sie in einer feierlichen Zeremonie Bundespräsident Heinz Fischer überreicht. Das war's dann auch schon: An die Umsetzung der Ideen machte man sich nie.

Oft beruhigte sich die Politik, indem sie sich selbst anlog, etwa was den Personalstand des Bundes betrifft. So weist die Statistik stolz aus, die Zahl der Bundesbeamten sei seit 1999 um 33.000 (das wären 20 Prozent) verringert worden. Tatsächlich gibt es bloß um 9000 Beamte weniger, der Rest werkt in inzwischen ausgegliederten Betrieben, für deren Defizit der Bund haftet.

Beim Selbstbetrug waren auch die Län-