

Implizite oder „echte“ Staatsschuld? Eine kritische Würdigung des Generational Accountings

1. Einleitung	68
2. Wie hoch sind die tatsächlichen Schulden?	70
3. Unrealistische Hochrechnungen ergeben keine „echten“ Schulden	71
4. Umrechnung zukünftiger „Defizite“ auf das aktuelle BIP	75
5. Absurde Rechenergebnisse in Bezug auf Zins und Wachstumsrate	78
6. Fazit	81

David Mum

*Ökonom, Mitarbeiter
der Grundlagenabtei-
lung der GPA-djp*

Erik Türk

*Ökonom, Mitarbeiter
der sozialpolitischen
Abteilung der AK
Wien*

Auszug aus WISO 3/2014

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@isw-linz.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Einleitung

In diesem Artikel gehen die Autoren auf maßgebliche, meist unerwähnt gebliebene Schwachstellen des Ansatzes der Berechnung einer impliziten Staatsschuld bzw. des Generational Accountings ein.

das Konzept der impliziten Staatsschuld

Das Konzept der impliziten Staatsschuld geht davon aus, dass die „echte“ Staatsschuld weitaus höher ist als die ausgewiesene, weil die öffentliche Hand beträchtliche Verbindlichkeiten aus Leistungsversprechen an derzeit lebende und künftige Generationen aufbaut. Aus diesen Leistungszusagen werden auf Basis der geltenden Rechtslage die gegenwärtigen und zukünftigen Ausgaben des Staates berechnet und den gegenwärtigen und zukünftigen Einnahmen gegenübergestellt. Soweit die Einnahmen des Staates geringer sind als die Ausgaben wird er Budgetdefizite eingehen. In einem weiteren Schritt werden sämtliche künftige errechneten Budgetdefizite abgezinst, addiert und als implizite Staatsschuld dem gegenwärtigen BIP gegenübergestellt und als derzeitige „echte“ Staatsschuldenquote interpretiert.

unrealistische Annahmen über ...

Die Gegenrechnung „aller künftigen Schulden“ zum BIP eines einzigen Jahres ist ökonomisch unsinnig, stellt keine echte Schuldenquote dar und würde zu seltsamen politischen Schlussfolgerungen führen. Es hat schlichtweg keinen Sinn, die Leistungsansprüche künftiger, noch nicht einmal geborener Menschen zu berechnen und, soweit sie nicht durch künftige Einnahmen gedeckt sind, dem jetzigen BIP gegenüberzustellen, denn künftige Leistungsansprüche können auch nur aus dem künftigen, sicherlich höheren BIP bedient werden. Die Berechnung führt mitunter zu seltsamen Schlussfolgerungen. So schreibt das wirtschaftsliberale Institut EcoAustria: „Zusätzlich zu der bereits vorhandenen Staatsverschuldung müsste der österreichische Staat folglich knapp 178 % des Bruttoinlandsprodukts an Fremdmitteln auf den Kapitalmärkten aufnehmen, um die zukünftigen Nettoverpflichtungen zu finanzieren.“ (EcoAustria 12.7.2013) Man kann sich aber nicht jetzt verschulden, um das Budgetdefizit des Jahres 2056 „vorzufinanzieren“.

Wir zeigen außerdem, dass nicht nur die Fortschreibung der bestehenden Rechtslage, die bei Vorlage von Berechnungen

explizit betont wird, unrealistisch ist, sondern auch viele andere Annahmen.

Es wird bei dem Ansatz unterstellt, dass sich die Relation von bezahlten Abgaben zu empfangenen Leistungen für eine gegebene Altersgruppe nie ändert. Diese Grundannahme ist vor dem Hintergrund, dass der Ansatz verwendet wird, um die finanziellen Effekte von demografischen Änderungen zu modellieren, gänzlich ungeeignet. Es wird also bei einer steigenden Lebenserwartung unterstellt, dass im Gegensatz zur sich ändernden Lebenserwartung der Pflegebedarf, der Gesundheitszustand einer Altersgruppe etc. konstant bleibt.

... die Struktur der Abgaben, ...

Die Berechnungen hängen massiv vom Basisjahr ab, in dem die Finanzierungssalden der Generationen berechnet werden, weil diese ewig fortgeschrieben werden. Allein das Verwenden eines anderen Basisjahres kann zu stark abweichenden Werten der „impliziten“ Staatsschuld führen.

... den Einfluss des Basisjahres, ...

Schließlich ergeben sich hinsichtlich der Auswirkungen der Relation von Wachstumsrate zu Zinssatz auf die Staatsschulden völlig widersinnige Ergebnisse. Liegt die Wachstumsrate über dem Zinssatz und geht die Schuldenquote im Zeitablauf zurück, weist der Generational-Accounting-Ansatz eine weitaus höhere implizite Staatsschuld aus, als wenn der Zinssatz über der Wachstumsrate liegt und die Staatsschuldenquote kontinuierlich ansteigt.

... Wachstumsrate und Zinssatz

Berechnungen zur voraussichtlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzen haben zweifellos ihre Berechtigung. Adäquate Schlussfolgerungen lassen sich aber nur auf Basis plausibler Abschätzungen der voraussichtlichen Entwicklung unter entsprechender Berücksichtigung sämtlicher maßgeblicher Einflussgrößen und auf Basis geeigneter Indikatoren treffen. Für die lange Frist kann dies letztlich nur in Form von Szenarien erfolgen, die das Spektrum voraussichtlicher bzw. plausibler Entwicklungen der relevanten Bestimmungsfaktoren auch abbilden. Modelle im Sinne des Generational-Accounting-Ansatzes, die demgegenüber sämtliche relevanten Einflussfaktoren – bis auf die Altersstruktur – unverändert in die Zukunft fortschreiben und die sich daraus ergebenden hypothetischen Konsequenzen zu einem letztlich unsinnigen Indikator zusammenfassen, können diesen Anforderungen nicht gerecht werden.

Alternativen

2. Wie hoch sind die tatsächlichen Schulden?

Immer wieder wird seitens mancher ÖkonominInnen vorgerechnet, dass die implizite Staatsschuld Österreichs wesentlich höher ist als die offiziell ausgewiesene. Daraus wird dann ein unmittelbarer enormer Reformbedarf abgeleitet. So weist das neoliberale Institut „EcoAustria“ in seinem „Schulden-Check“ für 2012 eine „Nachhaltigkeitslücke“ von 251% des Bruttoinlandsprodukts aus. Im Vergleich zur offiziellen Staatsverschuldung von 73,2% 2012 ist das eine beeindruckende und beängstigende Zahl, ist sie doch fast dreieinhalb mal so hoch. Wie kommt diese große Abweichung zustande?

*Berechnung
der „Nachhaltigkeitslücke“*

Die „Nachhaltigkeitslücke“ von 251% des BIP setzt sich angeblich so zusammen:

- 73,2% aktueller Schuldenstand (2012)
- 108,3% implizite Schuld jetzt Lebender
- 69,5% implizite Schuld künftig Lebender

Bei dieser Berechnung werden also nicht verdeckte Haftungen des Staates berechnet, sondern die künftigen Schulden, die entstehen würden, wenn die derzeitigen alters- und geschlechtsspezifischen Salden aus staatlichen Ausgaben und Einnahmen gleich blieben und sich (nur) die Bevölkerungsstruktur verändern würde. Blicke also etwa im Pensionssystem alles so, wie es ist, (Anspruchsvoraussetzungen, Pensionsalter, alters- und geschlechtsspezifisches Antrittsverhalten, alters- und geschlechtsspezifische Invaliditätsraten, alters- und geschlechtsspezifische Beschäftigungsquoten, alters- und geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten, Struktur der Versicherungs- und Einkommensverläufe, Pensionsberechnung, Höhe der Beitragsätze etc.), muss bei steigendem Anteil Älterer eine immer größer werdende Finanzierungslücke entstehen. Diese Lücke, die dann von Jahr zu Jahr steigt, wird in die Zukunft hochgerechnet und dann mit Abzinsungsfaktoren auf einen heutigen Wert gerechnet und dem jetzigen BIP gegenübergestellt.

Interpretation

Konkret wird die Summe aller abgezinsten, hypothetischen künftigen Budgetdefizite zusammengerechnet und der Wirtschaftsleistung eines Jahres gegenübergestellt. Man kann diese Rechnung anstellen, aber es ist absurd, die sich ergebende Zahl als die

„tatsächliche heutige Staatsschuld“ zu bezeichnen, wie es etwa die deutsche „Stiftung Marktwirtschaft“ getan hat.

Diese „argumentiert“: In den offiziellen Schuldenstatistiken wird nur ein (kleiner) Teil der gesamten Staatsverschuldung ausgewiesen. „Der Grund ist einfach: Betrachtet werden ausschließlich das aktuelle Haushaltsdefizit sowie die in der Vergangenheit bereits entstandenen Schulden. Dabei wird außer Acht gelassen, dass der Staat jedes Jahr neben seinen laufenden Ausgaben rechtswirksame Verpflichtungen eingeht, ohne entsprechende Rückstellungen zu bilden.“¹

3. Unrealistische Hochrechnungen ergeben keine „echten“ Schulden

Die Hochrechnungen gehen von vielen unrealistischen Annahmen aus: So werden neben der gegenwärtigen Rechtslage auch alters- und geschlechtsspezifische Ausgangswerte in die Ewigkeit fortgeschrieben.

unrealistische Annahmen zu alters- und geschlechtsspezifischen Ausgangswerten

Die beim Generational Accounting berechnete implizite „Schuld“ wurde noch nicht eingegangen, sie würde nur dann eintreten, wenn sämtliche relevanten Verhältnisse in der gegenwärtigen Form fortbestehen würden und sich demografische Änderungen vollziehen. So wird etwa simuliert, wie sich die Verschiebungen in der Altersstruktur auf die Ausgaben für Pensionen, Gesundheit und Pflege auswirken.

Dazu wird für jede Altersgruppe ein Einnahmen-/Ausgaben-Profil in Bezug auf die bezahlten Steuern und empfangenen Leistungen des Staats erstellt. Üblicherweise zahlen Menschen im Erwerbsalter mehr Steuern, als sie an Leistungen beziehen, während es bei den Älteren umgekehrt ist.

Wenn nun der Anteil der Älteren an der Bevölkerung zunimmt, gibt es mehr Menschen in Altersgruppen, in denen man deutlich mehr Leistungen (Pensionen, Gesundheit, Pflege) bezieht, als man an Abgaben leistet.

Es werden dabei aber eine Reihe unrealistischer Annahmen getroffen:

- So wird nicht nur angenommen, dass die gesetzlichen Bestimmungen unverändert bleiben, sondern auch, dass das Einnahmen-/Ausgabenprofil einer Altersgruppe immer gleich bleibt.
- *„Generational Accounting is a projection method, projecting the status quo into the future. This is done by assuming that the base year’s age-specific tax and transfer payments are valid for the rest of the time in the model, adjusted for a rate of productivity growth.“* (Vrtikapa 2013, S. 20)
- Das heißt, die Relation von bezahlten Abgaben zu empfangenen Leistungen ist für einen 61-Jährigen des Jahres 2014 dieselbe wie für einen 61-Jährigen 2040; bzw. nimmt man an, dass ein in 40 Jahren 75-Jähriger genauso pflegebedürftig sein wird, wie ein heute 75-Jähriger.
- Es wird zwar angenommen, dass es mehr Menschen im hohen Alter geben wird, es wird aber nicht angenommen, dass diese einen besseren Gesundheitszustand haben werden als diejenigen, die heute ein hohes Alter erreichen.
- Der Rückgang von Menschen im Erwerbsalter könnte zu Verknappungen am Arbeitsmarkt führen, die nicht nur zu steigenden Beschäftigungsquoten und sinkender Arbeitslosigkeit führen, sondern auch zu einer kräftigeren Entwicklung der Löhne und Gehälter (Anstieg der Lohnquote), die die Einnahmenbasis des Staates verbessert, sowie das Einnahmen-/Ausgabenprofil einer Altersgruppe verändert. Beim Generational Accounting werden also viele Faktoren, die sich aller Voraussicht nach (merklich) verändern werden, konstant gehalten. In der Logik des GA-Ansatzes führt eine Verminderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund der (impliziten) Fortschreibung alters- und geschlechtsspezifischer Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten und der davon unabhängigen BIP-Fortschreibung sogar zu (deutlich) sinkenden Lohnquoten!
- Bei der Darstellung der Ergebnisse sollte daher zumindest nicht nur festgestellt werden, dass der Berechnung der impliziten „Schuld“ die heutige (weil unveränderte) Gesetzeslage zugrunde gelegt wird, sondern auch, dass unterstellt wird, dass sich bei keiner Altersgruppe über mehrere Jahrzehnte auch nur irgendetwas an der Relation von Abgaben zu Leistungen ändert.
- Es wird auch zwischen der Bevölkerungsstruktur und der

Entwicklung der Wertschöpfung (BIP) kein Zusammenhang modelliert. Das Wachstum ergibt sich lediglich aus der Annahme einer bestimmten jährlichen Produktivitätssteigerung.

- Es werden Wirtschaftswachstum und Zinssatz angenommen und nicht in Relation zu den anderen Faktoren gesetzt.
- Diese Methode bedeutet eine massive Abhängigkeit vom Basisjahr! Denn das Verhältnis von empfangenen Leistungen zu bezahlten Steuern, das im Basisjahr berechnet wurde, wird für die Zukunft ewig fortgeschrieben.

Berechnet werden bei der sogenannten „impliziten Staatsschuld“ also künftige Schulden, die nur dann eintreten würden, wenn die alters- und geschlechtsspezifischen Finanzierungssalden unverändert für die weitere Zukunft gelten und sich lediglich die Altersstruktur verändern würde. Interpretiert wird diese Vorgangsweise gerne als Berechnung der zukünftigen Schulden, die bei unveränderter Rechtslage, also wenn die Politik nicht reagiert, entstehen würden. „Was passiert, wenn nichts passiert?“ Diese Interpretation ist jedoch völlig unzutreffend. Selbst wenn die Politik ab sofort ihre Tätigkeit einstellen und die jetzige Gesetzeslage unverändert in die Ewigkeit fortgeschrieben würde, wäre eine Fortschreibung von altersspezifischen Finanzierungssalden eines Ausgangsjahres in keiner Weise eine auch nur annähernd plausible Abbildung der voraussichtlichen zukünftigen Entwicklung.

zu statisches Modell

Zum einen hängen die Ausgangswerte stark von der aktuellen wirtschaftlichen Situation ab. In einer schweren Krise mit hoher Arbeitslosigkeit und geringer Beschäftigungs- und Einkommensdynamik werden sich die Finanzierungssalden deutlich ungünstiger darstellen als in einer Hochkonjunkturphase (bei länger anhaltenden Krisen ändert auch ein Abstellen auf mehrjährige Durchschnittswerte wenig an der daraus resultierenden Verzerrung). D.h. wenn man – bei identer Rechtslage – einmal 2008 (also letztes Jahr vor der realwirtschaftlichen Krise) heranzieht und dann 2013 (weitaus höhere Arbeitslosigkeit in den meisten Altersgruppen), ergeben sich ganz unterschiedliche Werte für die „implizite“ Staatsschuld, weil die Situation im Basisjahr unbegrenzt in die Zukunft fortgeschrieben wird.

starke Abhängigkeit der Ergebnisse von den Ausgangswerten

Zum anderen hängt die künftige Entwicklung vor allem aber auch von einer Vielzahl von Faktoren und Trends und nicht bloß von

nicht beachtete gesellschaftliche ...

... *Wandlungsprozesse* zukünftigen Änderungen der aktuellen Rechtslage ab. So sind etwa Prozesse weitreichender gesellschaftlicher Änderungen und ihre Auswirkungen (wie z.B. das deutlich steigende Bildungsniveau und dessen Effekte auf das Erwerbsverhalten oder der deutliche Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung) zum Teil auch durch Änderungen relevanter rechtlicher Rahmenbedingungen mitbeeinflusst, sie enden aber natürlich nicht plötzlich, nur weil sich an der Rechtslage nichts mehr ändert! Auch werden Änderungen in der Altersstruktur selbst (die zentrale Bestimmungsgröße im Generational-Accounting-Ansatz), bestimmte Änderungen und Entwicklungen zumindest deutlich begünstigen. Anzunehmen ist etwa, dass eine (relative) Verknappung des Arbeitsangebots positive Auswirkungen auf Beschäftigungschancen und Lohnniveaus hätte.

Szenarien-Rechnungen statt langfristigen Projektionen

Möglichst plausible Abschätzungen zukünftiger Entwicklungen müssen daher zwangsläufig mit entsprechenden Prognoseunsicherheiten die voraussichtlichen Entwicklungen der relevanten Einflussfaktoren miteinbeziehen. Bei langfristigen Projektionen wird sich in der Regel die „voraussichtliche“ Entwicklung (im Sinne jener Entwicklung mit der höchsten Realisierungswahrscheinlichkeit) gar nicht sinnvoll bestimmen lassen. Plausible Abschätzungen lassen sich hier wohl am ehesten in Form von Szenarien-Rechnungen durchführen, die ein Spektrum plausibler Entwicklungen der relevanten Einflussfaktoren und deren Auswirkungen auf die Zielgröße abbilden, was bei der Ergebnisinterpretation auch entsprechend zu beachten ist. Das Hauptaugenmerk liegt dann zwangsläufig nicht bei der Prognose der voraussichtlichen Entwicklung der Zielgröße selbst, sondern bei der Identifizierung der relevanten Einflussgrößen, der Quantifizierung der Auswirkungen möglicher Entwicklungen dieser auf die Zielgröße, der laufenden Beobachtung ihrer Entwicklungen und deren möglicher Beeinflussung.

Die bloße Berechnung fiktiver Auswirkungen einer unveränderten Fortschreibung einer Ausgangssituation (alters- und geschlechtsspezifischer Finanzierungssalden) bei sich verändernder Altersstruktur bildet eines mit Sicherheit nicht ab: Die voraussichtliche zukünftige Entwicklung, auch nicht jene bei unveränderter Rechtslage. Sie leistet nicht einmal eine plausible Abschätzung der zukünftigen Entwicklung. Jene, die dies dennoch

behaupten, haben entweder das Grundprinzip dieses Ansatzes nicht verstanden oder betreiben nicht Politikberatung, sondern bewusste Irreführung. Die Bezeichnung einer so errechneten Schuld als „tatsächliche Staatsschuld“ kann daher nur als absurd bezeichnet werden.

Letztlich handelt es sich um „Was-wäre-Wenn-Rechnungen“, wobei von vornherein klar ist, dass das „Wenn“ keine praktische Relevanz hat. Dort, wo die Widersprüchlichkeit zwischen voraussichtlicher Entwicklung und einem Fortschreiben unveränderter Ausgangswerte zu eklatant ist – etwa bei weitreichenden pensionsrechtlichen Änderungen – wird in der Regel auch im Generational-Accounting-Ansatz versucht, die Auswirkungen dieser Änderungen auf die alters- und geschlechtsspezifischen Finanzierungssalden zu berücksichtigen. Solange aber nur Änderungen im Pensionssystem modelliert werden und andere maßgebliche Einflussfaktoren und deren voraussichtliche Entwicklung gänzlich unberücksichtigt bleiben (so ist etwa die Entwicklung alters- und geschlechtsspezifischer Beschäftigungsquoten für jene der alters- und geschlechtsspezifischen Finanzierungssalden von erheblicher Bedeutung), bleiben die methodischen Schwächen dieses Ansatzes bestehen.

nötige Erweiterung des GA-Ansatzes

4. Umrechnung zukünftiger „Defizite“ auf das aktuelle BIP

Es muss nochmals betont werden, dass in die Berechnung der „impliziten Verschuldung“ Leistungsansprüche eingehen, die nur aus der künftigen Wertschöpfung bedient werden können. Daher ist es höchst seltsam, etwa die hypothetischen Defizite in der Pensionsversicherung des Jahres 2030 dem BIP des Jahres 2012 gegenüberzustellen.

der Staat ist kein Unternehmen

Der Staat kann heute keine Rückstellungen in einer Höhe bilden, mit der alle vermeintlichen künftigen Schulden abgedeckt werden könnten. Die Methode zur Berechnung der „impliziten Staatsschuld“ – das Generational Accounting – legt die Logik der Bilanzierung von Unternehmen auf Staaten um, indem künftige hypothetische Finanzierungslücken in die Berechnungen einfließen.

Ermittelt werden diese durch eine – wie oben ausgeführt – letztlich irreführende Projektion zukünftiger Einnahmen und Ausgaben des

Staates. Das Argument, dass auch Unternehmen in ihrer Bilanz Verbindlichkeiten, die sie eingegangen sind, die aber erst in der Zukunft zu Zahlungsströmen führen werden, ausweisen müssen, ist nur bei oberflächlicher Betrachtung schlüssig. Zum einen handelt es sich bei Staaten eben nicht um Unternehmen, zum anderen passiert dies bei Unternehmen in der Bilanz und nicht in der Gewinn- und Verlustrechnung. Ein Unternehmen muss seine Verbindlichkeiten und Rückstellungen nicht dem Cash-Flow oder der Wertschöpfung eines Jahres gegenüberstellen, sondern in der Bilanz als Fremdkapital verbuchen.²

Frage nach der Finanzierung von „Nachhaltigkeitslücken“

Neben der Sinnfrage einer derartigen Rechnung bleibt die Frage der Schlussfolgerung dieser Darstellung. Soll man die künftigen Ausgaben durch jetzige Assets decken bzw. künftigen hypothetischen Finanzierungslücken durch jetzige reale Minderausgaben und/oder Mehreinnahmen entgegenwirken? Das macht offensichtlich wenig Sinn. Der Staat kann im Gegensatz zu anderen Wirtschaftssubjekten auf das künftige BIP zugreifen, ohne Eigentumsrechte zu erwerben, indem er Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ändert. Außerdem kann der Staat durch Gesetzesänderungen die Leistungsansprüche adaptieren. Das passiert auch laufend. Es gibt seit der Beschlussfassung des ASVG kein Jahr, in dem es nicht novelliert wurde. Der Staat verfügt also über ausreichende Möglichkeiten, auf sich tatsächlich ergebende oder abzeichnende Entwicklungen unter Berücksichtigung konjunktureller Erfordernisse zu reagieren. Man kann und wird auch künftig die Rechtslage auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite ändern.

In der von Ulrich Schuh bzw. EcoAustria berechneten „Nachhaltigkeitslücke“ steigen die Kosten des Zinsendienstes von 3% des BIP ab 2012 auf über 6% 2060. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen bei 50% des BIP bleiben, während die Ausgaben ab 2020 von 50% auf 58% steigen. Wie oben dargestellt können derartige Berechnungen, die von stabilen alters- und geschlechtsspezifischen Finanzierungssalden ausgehen, aber nicht als plausible Abschätzung der künftigen Entwicklung gewertet werden.

Die Schlussfolgerung kann nicht sein, aufgrund hypothetischer Berechnungen jetzt die Steuern zu erhöhen und/oder Leistungen zu kürzen, um zukünftigen hypothetischen Defiziten entgegen-

zuwirken. Es bedarf vielmehr einer plausiblen Abschätzung der voraussichtlichen Entwicklung unter entsprechender Berücksichtigung sämtlicher maßgeblicher Einflussgrößen und auf Basis geeigneter Indikatoren (wie etwa der Schuldenquote und ihrer voraussichtlichen Entwicklung). Wenn plausible Projektionen eine drohende Verschlechterung der Finanzsituation aufzeigen, dann gilt es, durch geeignete Maßnahmen und unter Berücksichtigung konjunktureller Erfordernisse die Realisierung einer solchen Entwicklung zu verhindern. Dazu kommen sowohl einnahmenseitige als auch ausgabenseitige und wachstums- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen in Frage. Am besten ist aber in der Regel eine Kombination dieser drei Komponenten.

Die beschränkte Aussagekraft des Generational-Accounting Ansatzes kommt klar zum Ausdruck, wenn man eine Ex-post-Betrachtung wählt und etwa mit 1995 als Basisjahr die „implizite“ Schuld berechnet. Damals lag die Schuldenquote lt. STATAT April 2014 bei 68,2% des BIP, die Fortschreibung der damaligen Gegebenheiten ergibt einen deutlichen Anstieg der Schuldenquote. Keuschnigg kam 2000 bei Berechnung der impliziten Schuld für das Basisjahr 1995 auf 286% des BIP.³

Fallbeispiel: Die Schuldenquote seit 1995 ...

Tatsächlich ist die Schuldenquote aber von 1995 bis 2007 merklich auf 60,2% gesunken, nicht zuletzt wohl aufgrund des Umstandes, dass sich die alters- und geschlechtsspezifischen Finanzierungssalden erheblich verändert haben. Erst durch den Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und deren langandauernde Folgen ist die Schuldenquote ab 2008 dafür aber umso deutlicher auf aktuell rund 80% gestiegen. Der Grund hierfür waren aber offensichtlich nicht Veränderungen in der Altersstruktur, sondern die enormen Krisenkosten in Form von Einnahmenausfällen und erheblichen Mehraufwendungen nicht zuletzt im Zusammenhang mit Bankenrettungsaktionen. Während der GA-Ansatz durch Veränderungen in der Altersstruktur bedingte potentielle Gefährdungen der öffentlichen Finanzen erheblich überzeichnet (bzw. aus einzige reale Gefahrenquelle berücksichtigt), bleiben tatsächlich zentrale Gefahrenpotentiale für die öffentlichen Haushalte und die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt – wie durch Deregulierung ermöglichte spekulative Entwicklungen, Aufblähungen und Machtkonzentrationen im Finanzsektor etc. – gänzlich unbeachtet.

... und wodurch sie tatsächlich verändert wurde

5. Absurde Rechenergebnisse in Bezug auf Zins und Wachstumsrate

höhere implizite Staatsschuld trotz sinkender Schuldenquote

Bei der Berechnung der impliziten Staatsschuld im Rahmen des Generational Accountings ergeben sich mitunter ökonomisch völlig absurde Ergebnisse. So verläuft unter bestimmten Annahmen die Entwicklung der „impliziten Staatsschuld“ gegenläufig zur Entwicklung der künftigen Staatsschuldenquote. Während also die künftige Schuldenquote sinkt und die Last der öffentlichen Schulden geringer wird, weist das Generational Accounting eine höhere „implizite Staatsschuld“ aus als unter Szenarien, in denen die Schuldenquote steigt. Das bedeutet, dass die Ergebnisse nicht nur unplausibel, sondern mitunter völlig irreführend sind.

Wirkung des Zinssatzes auf die implizite Staatsschuld

Wenn der Zinssatz, der für die Staatsschulden gezahlt werden muss, unter der Wachstumsrate liegt, kann sich der Staat zusätzlich zum Zinsdienst in einem bestimmten Ausmaß neu verschulden (Primärdefizit), ohne dass die Staatsschuldenquote ansteigt.

Ein ausgeglichener Primärsaldo (ausgeglichenes Budget vor Zinszahlungen) führt demgegenüber zu einer sinkenden Schuldenquote. Niedrigere Zinsen wirken – naheliegenderweise – entlastend auf die öffentliche Verschuldung. Nicht so beim Generational Accounting, hier gehen bei der Berechnung der „impliziten Staatsschuld“ zum gegenwärtigen Zeitpunkt nämlich nur die kumulierten künftigen Budgetsalden ein, nicht aber die künftigen BIPs.

Die kumulierten künftigen (hypothetischen) Defizite werden dabei auf den Gegenwartswert umgerechnet und entsprechend abgezinst. Je höher der unterstellte Zinssatz ist, desto geringer wiegen künftige Defizite, weil sie mit einem höheren Zinssatz abgewichtet werden. Man verwendet zum Abzinsen (sinnvollerweise) den Zinssatz, der für die Verzinsung der Staatsschuld angenommen wird. D. h. bei gegebener Defizitquote und BIP-Wachstumsrate fällt die errechnete „implizite Verschuldung“ mit steigendem Zinssatz.

Zinssatz und Wachstumsrate

Wenn der Zinssatz unter der Wachstumsrate liegt, fällt es offensichtlich leichter, die Schuldenquote zu reduzieren, die Maßzahl der „impliziten Staatsschuld“ suggeriert bei geringerem Zinssatz eine steigende Dramatik. Auf dieser Grundlage lassen sich schwerlich sinnvolle Politikempfehlungen ableiten!

Dies wird hier anhand **dreier Beispielberechnungen** dargelegt: Der Staat macht in allen 3 Beispielen jährlich ein Budgetdefizit in Höhe eines Prozentpunktes des BIP. Das Ausgangsniveau der Staatsschuldenquote beträgt 100%. Berechnet wird die Entwicklung über einen Zeitraum von 60 Jahren.

Beispielberechnungen

Im Beispiel 1 ist der Zinssatz genauso hoch wie die Wachstumsrate (5%). Die Schuldenquote steigt in 60 Jahren von 100% auf 160%. Die implizite Staatsschuld im Basisjahr beträgt ca. 300% des BIP.

Im Beispiel 2 liegt der Zinssatz unter der Wachstumsrate (4% versus 5%). Die Schuldenquote bleibt stabil und steigt in 60 Jahren lediglich um 2 Prozentpunkte auf 102% des laufenden BIP. Die implizite Staatsschuld zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Fiskal Gap) explodiert hingegen auf über **700% des BIP**.

Im Beispiel 3 ist der Zinssatz höher als die Wachstumsrate (5% versus 4%). Die Schuldenquote steigt in 60 Jahren von 100% auf ca. 260%. Die implizite Staatsschuld im Basisjahr sinkt auf unter 200% des BIP.

Das Beispiel 3, in dem die Schuldenquote in 60 Jahren den höchsten Wert erreicht, ergibt die geringste implizite Staatsschuld.

Beispiel 1

Wachstumsrate gleich Zinssatz => Fiscal Gap über 300% des BIP, Sust. Gap: 1,5%. Die Schuldenquote steigt in 60 Jahren von 100% auf 160%.

		Gegenwartswert Summe Primärüberschüsse absolut Folgejahre	Inter-temporal Public Liabilities IPL	Fiskal Gap: IPL/GDPt	Sustainability Gap	Schuldenquote nach 60 Jahren
Start BIP	100					
nom. Wachstumsrate	5	-201	301	301%	1,5%	160
Zinssatz und Diskontierungssatz	5					
Primärsaldo/BIP	-1					
Startschuldenquote	100					

Beispiel 2

Wachstumsrate über Zinssatz => Fiscal Gap über 700% des BIP, Sust. Gap: 1,2%. Die Schuldenquote steigt in 60 Jahren von 100% auf 102%.

		Gegenwarts- wert Summe Primär- überschüsse absolut Folgejahre	Inter- temporal Public Liabilities IPL	Fiskal Gap: IPL/GDPT	Sustain- ability Gap	Schulden- quote nach 60 Jahren
Start BIP	100					
nom. Wachstumsrate	5	-608	708	708%	1,2%	102
Zinssatz und Diskontierungssatz	4					
Primärsaldo/BIP	-1					
Startschuldenquote	100					

Beispiel 3

Wachstumsrate unter Zinssatz => Fiscal Gap unter 200% des BIP, Sust. Gap: 2,1%. Die Schuldenquote steigt in 60 Jahren von 100% auf 258%.

		Gegenwarts- wert Summe Primär- überschüsse absolut Folgejahre	Inter- temporal Public Liabilities IPL	Fiskal Gap: IPL/GDPT	Sustain- ability Gap	Schulden- quote nach 60 Jahren
Start BIP	100					
nom. Wachstumsrate	4	-90	190	190%	2,1%	258
Zinssatz und Diskontierungssatz	5					
Primärsaldo/BIP	-1					
Startschuldenquote	100					

Die Ergebnisse widersprechen also in Bezug auf das Verhältnis von Zinssatz zur Wachstumsrate der ökonomischen Vernunft. Gerade dieses Verhältnis ist aber eine für die Tragfähigkeit der Schulden zentrale Relation.

Bei den Projektionen gibt es aber auch eine Maßzahl, die ökonomisch vernünftig interpretierbare Werte annimmt: Der Sustainability Gap erreicht einen positiven Wert, wenn die künftigen Verpflichtungen die künftigen Steuer-/Abgabenein-

*Sustainability
Gap*

nahmen übersteigen. Bei dieser Kennzahl werden die bisherigen und künftigen Schulden in Relation zur Summe der künftigen BIPs gesetzt.

Der Sustainability Gap gibt quasi die durchschnittlichen jährlichen Budgetdefizite unter Einrechnung der Ausgangsschuldung an, die sich künftig ergeben würden, wenn die bestehenden altersspezifischen Einnahmen- und Ausgabenrelationen fortgeschrieben werden.

Der Sustainability Gap entwickelt sich im Einklang mit der Schuldenquote. Je höher diese ist, desto größer ist der Sustainability Gap. Er entwickelt sich aber in den oben angeführten Rechenbeispielen auch gegenläufig zum Fiscal Gap (also „implizite Schulden“ in Relation zum jetzigen BIP).

Die oben ausgeführten schwerwiegenden methodischen Schwächen (wie werden Defizite errechnet) gelten aber natürlich auch hier!

6. Fazit

Aufgrund der zahlreichen Schwächen des Konzepts, auf die in Publikationen selten eingegangen wird, eignet sich der Generational-Accounting-Ansatz keineswegs für Aussagen über „implizite“, „echte“ oder auch nur „wahrscheinliche“ Schulden. Sicher ist eigentlich nur, dass sich die Schulden anders entwickeln werden als nach dem Generational-Accounting-Ansatz postuliert, weil die getroffenen „impliziten“ Annahmen, die willkürlich manche Faktoren konstant halten (Einnahmen-/Ausgabenprofile einer Altersgruppe) und andere variieren (Lebenserwartung, Zusammensetzung der Bevölkerung), nicht eintreten können.

GA-Ansatz ist unzureichend und impliziert ...

Die Schlussfolgerungen sind letztlich auch eher trivial: So resümiert Ulrich Schuh: „Die Analyse ergibt, dass die laut geltender Rechtslage vom Staat abgegebenen Leistungsversprechen nicht finanzierbar sind. Es müssen künftig also entweder die Abgaben erhöht, oder die Leistungszusagen zurückgenommen werden. Wenn nicht unmittelbar die finanzielle Nachhaltigkeit sichergestellt wird, müssen zukünftige Generationen die volle Last der notwendigen Anpassungen tragen.“ (Schuh, EcoAustria 12.7.2013)

... unzulässige Schlussfolgerungen

Hier können wir uns Paul Krugman anschließen, der diesbezüglich von einem Karikaturargument spricht: „Wir müssen jetzt künftige Leistungen kürzen, damit wir künftige Leistungskürzungen verhindern.“⁴

Warum die künftigen Generationen entlastet werden sollen, wenn man ihre Leistungsansprüche (aufgrund hypothetischer künftiger Finanzierungslücken) bereits jetzt reduziert, anstatt (sofern erforderlich) Anpassungen in der Zukunft vorzunehmen, können wir den LeserInnen nicht beantworten.

Quellen

- EcoAustria: Der Schulden-Check, Pressemitteilung und Presseunterlage vom 12.7.2013
- Stiftung Marktwirtschaft: Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich, 7.12.2011
- Vrtikapa, Katerina: Aspects of fiscal sustainability in Austria. An analysis using the method of Generational Accounting, Master thesis 25.9.2013, University of Copenhagen

Anmerkungen

1. Stiftung Marktwirtschaft, 7.12.2011
2. Rückstellungen sind potentielle zukünftige Zahlungsverpflichtungen, deren Höhe oder Anfallszeitpunkt ungewiss sind. Bei Verbindlichkeiten stehen Grund, Höhe und Fälligkeit der Verpflichtung hingegen fest.
3. Vrtikapa 2013, S. 30. Andere Ergebnisse: Mayr berechnete 2004 für das Basisjahr 1998 167,5% des BIP, die Stiftung Marktwirtschaft für das Basisjahr 2011 315% des BIP und Schuh 2013 251% des BIP.
4. "But why does the future matter for current policy? Caricature argument (but not that much of a caricature): 'On its current path, Social Security will run out of money in [insert date here]. At that point it will have to cut benefits. To avoid this, we must [insert proposed benefit cuts] now. We must cut future benefits to avoid future benefit cuts!'", <https://webpace.princeton.edu/users/krugman/The%20Long-run%20Fiscal%20Outlook.pdf>

WISO

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinandergesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise: * Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
 Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
 Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
 Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
 Tel. ++43/732/66 92 73
 Fax ++43/732/66 92 73-28 89
 E-Mail: wiso@isw-linz.at
 Internet: www.isw-linz.at