

Österreich im globalen Wettbewerb Wachstum und Wohlstand durch Reformen

Prof. Dr. Christian KEUSCHNIGG

Universität St. Gallen, FGN-HSG
Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Dr. Brigitte ECKER

Institut für Höhere Studien, Wien

Priv.-Doz. Dr. Klaus WEYERSTRASS

Institut für Höhere Studien, Wien

25. September 2015

In Kürze: Ein Vergleich mit Deutschland und der Schweiz zeigt ein gutes Augenblicksbild, aber erhebliche Risiken für die künftige Entwicklung der öffentlichen Finanzen, Wettbewerbsfähigkeit, Einkommen und Wachstum in Österreich. Um ein Szenario der Stagnation zu vermeiden und die Entwicklung in eine nachhaltig positive Richtung zu wenden, muss Österreich eine konsequente Wachstumspolitik betreiben, mehr Ertrag aus den Investitionen in Bildung und Grundlagenforschung erzielen und nachhaltige Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen hin zu einem investiven Staat auf den Weg bringen.

1 Einleitung

Die österreichische Volkswirtschaft ist über viele Jahre schneller gewachsen als diejenige unserer Nachbarn. Wir sind nunmehr das viertreichste Land in der EU. Lange hatten wir die niedrigste Arbeitslosenquote in der EU. Wir sind erfolgsverwöhnt. Nun treffen wir aber auf zunehmende Schwierigkeiten. Die Krise der Eurozone schränkt unser Potential ein, der Wachstumsvorsprung ist verloren, es zeichnen sich Probleme mit unserer Wettbewerbsfähigkeit ab. Wir fallen gegenüber Deutschland zurück. Die Exporte entwickeln sich wesentlich weniger dynamisch, die Arbeitslosenquote ist erstmals höher, die Preise steigen stärker und die Sanierung der öffentlichen Finanzen bereitet uns ungleich mehr Mühe. Dazu kommt eine ganze Reihe von heimischen Strukturproblemen. Das frühe Ruhestandsalter macht das Pensionssystem unverhältnismäßig teuer und die fortschreitende Alterung produziert bei gleichbleibenden Beitragssätzen und Ersatzquoten immer höhere Defizite und lässt die Pensionszuschüsse anwachsen. Der unter starkem Wettbewerbsdruck stehende Bankensektor muss die Dreifachbelastung aus Basel III, Bankenunion und überdurchschnittlich hoher Bankenabgabe verkraften und soll zusätzlich mehr Eigenkapital aufbauen, damit er krisenrobuster wird und eine sichere Kreditversorgung gewährleisten kann. Die Besteuerung ist hoch, kompliziert, standortschädlich und leistungsfeindlich, und noch dazu in den Verteilungswirkungen wenig treffgenau. Das Wachstum des Sozialstaats bremst die investiven Ausgaben für Grundlagenforschung, tertiäre Ausbildung und technologische Infrastruktur. Diese Dynamik behindert die wichtigsten Vorleistungen des Staates für Innovation und Wachstum in der Privatwirtschaft. Bürokratie und überdurchschnittlich hohe Steuerbelastung tun den Rest dazu, der notwendig ist, um die Probleme mit der Wachstumskraft und Standortattraktivität Österreichs weiter zu vergrößern. Die Bereitschaft, die schwindende Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnmoderation wieder herzustellen, ist enden wollend.

Es besteht die Gefahr eines Negativkreislaufes. Die Budgetsanierung resultiert in noch höherer Steuerbelastung und abnehmenden investiven Ausgaben. Angesichts ausbleibender grundlegender Reformen verlangsamt sich das Wachstum, die Produktionsverlagerung ins Ausland nimmt zu und Arbeitslosigkeit und Schattenwirtschaft steigen an. Die Ergiebigkeit des Steuersystems nimmt ab, während die Sozialausgaben wegen schwacher Einkommen und steigender Arbeitslosigkeit weiter zunehmen. Weitere Defizite und eine neuerliche Konsolidierung sind vorprogrammiert und leiten die nächste Runde in diesem Negativkreislauf ein. Man darf dabei nicht vergessen, dass in der Eurozone mit der gemeinsamen Währung der Wettbewerb der Mitgliedsländer schärfer ist und die Staatsschulden anfälliger gegenüber angstgetriebenen Attacken des Kapitalmarkts sind. Wer einmal zurückfällt, hat es unverhältnismäßig schwer, und wer überdurchschnittlich produktiv ist, bei dem lösen sich die Probleme fast von selbst. Der Status Österreichs als sicherer Hafen für Anleger ist nicht für die Ewigkeit garantiert. Wenn die Wirtschaft nicht ausreichend investiert und daher an Innovationskraft einbüßt, dann wird sie jenen Qualitätsvorsprung verlieren, mit dem auf den Märkten die hohen Löhne verdient werden müssen. Dann bleibt nur mehr der Lohn- und Preiswettbewerb, um international mithalten zu können. Die Fehlentwicklungen im Süden Europas illustrieren das überdeutlich. Am Ende droht auch für Österreich ein deutsches Szenario wie seit Mitte der 90er Jahre, als Deutschland als kranker Mann Europas galt, mit Kapitalabflüssen und einer Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 von über 11% kämpfen musste und die öffentlichen Finanzen in Schwierigkeiten waren. Eine mehr als zehnjährige Lohnmoderation, unterstützt von unpopulären Reformen wie z.B. Hartz-Arbeitsmarktreformen und Rente mit 67, haben eine nachhaltige Entwicklung eingeleitet, die heute die niedrigste Arbeitslosenquote in Europa und einen ausgeglichenen Staatshaushalt beschert. Allerdings besteht auch in Deutschland die Gefahr, dass diese Erfolge durch die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren und den jüngst beschlossenen gesetzlichen Mindestlohn in Gefahr geraten.

Wer das deutsche Szenario der 90er Jahre oder gar die Fehlentwicklungen im Süden Europas für Österreich verhindern will, muss investieren und die Konsumausgaben auf jenes Niveau zurückführen, das von der Wirtschaft bei Vollbeschäftigung auch tatsächlich verdient werden kann. Dabei kommt einer hohen Lohn- und Arbeitsmarktflexibilität eine zentrale Bedeutung zu.

Da die Wechselkurse innerhalb der Eurozone ein für alle Mal festgenagelt sind, muss ein Auseinanderdriften der Preise und damit der Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnanpassung verhindert werden. In dieser Hinsicht ist die überdurchschnittlich hohe Inflation in Österreich ein Problem. Wenn nämlich die Arbeitnehmer bei den Tarifverhandlungen auf die Abgeltung der höheren heimischen Preissteigerungen bestehen, dann müssen sich kurzfristig die Arbeitskosten und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen Mitgliedsländern verschlechtern und werden Exportentwicklung und Wachstum bremsen. Um den Negativkreislauf zu brechen und in einen Positivkreislauf zu wenden, braucht es große Reformen für eine konsequente und nachhaltige Wachstumspolitik. Das verlangt nach Geduld und Durchhaltevermögen. Spürbare Wirkungen auf Produktivität und Produktionspotential werden nur sehr allmählich eintreten. Auch in Deutschland mussten Jahre vergehen, bis sich sichtbare Erfolge einstellten. Kurzfristig bleibt nichts anders übrig, als die Versäumnisse der Vergangenheit durch Lohnmoderation heute zu kompensieren, um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Um die Argumente zu untermauern, beginnen wir mit einer Bestandsaufnahme der österreichischen Position relativ zur Schweiz und Deutschland, wobei wir dabei speziell auch auf Baden-Württemberg und Bayern als vergleichbare Regionen eingehen. Im dritten Abschnitt schildern wir die Stoßrichtung einer konsequenten, innovationsgetriebenen Wachstumspolitik und einer vorbeugenden statt reagierenden Sozialpolitik und ziehen im letzten Abschnitt die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen.

2 Bestandsaufnahme

Österreich konnte über viele Jahre schneller wachsen als der Rest der EU und ist zum viertreichsten Land in der EU aufgestiegen. Wie Abbildung 1 zeigt, ist heute zwar der Abstand zur Schweiz noch ganz erheblich, aber zu Baden-Württemberg und Bayern nur mehr gering, und der Durchschnittswert für Deutschland wird leicht übertroffen.

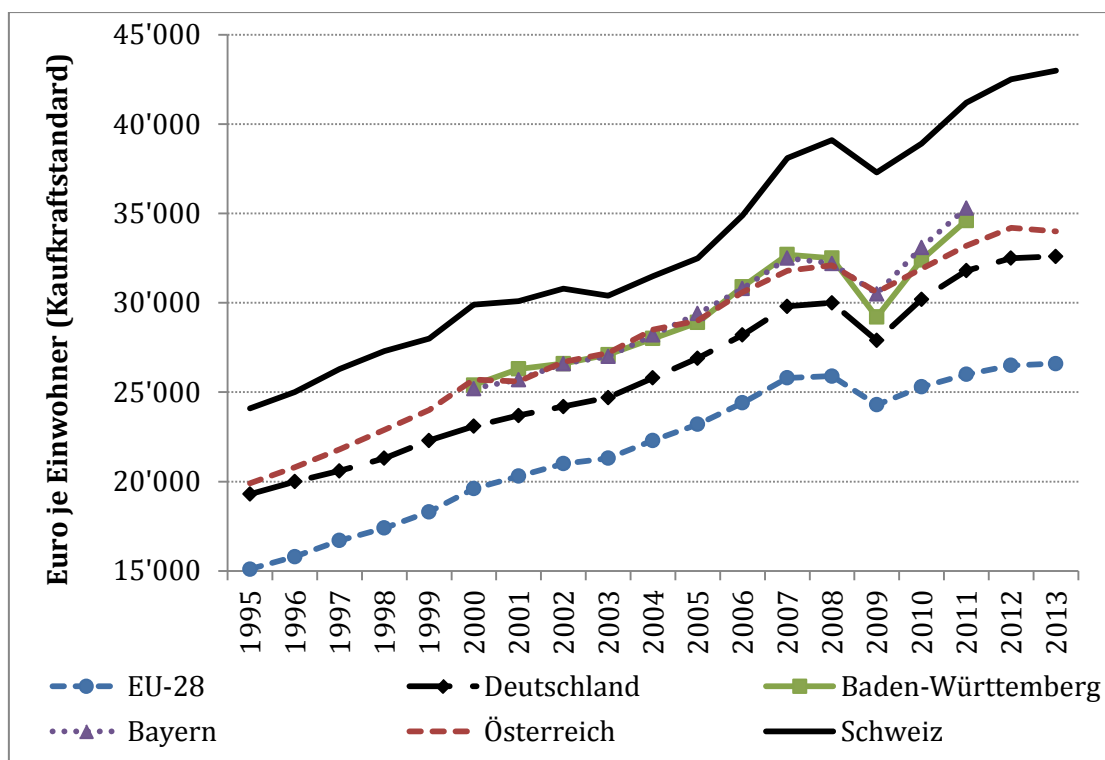


Abbildung 1: Einkommen pro Kopf in Kaufkraftparitäten

Quelle: Eurostat; Destatis.

Das Augenblicksbild ist gut, aber die Dynamik ist wenig ermutigend. Der Wachstumsvorsprung scheint verspielt. Die Arbeitslosigkeit dürfte noch einige Jahre zunehmen, während andere Länder Europas eine Wende einläuten konnten und die Arbeitslosigkeit ausgehend von hohem Niveau zu sinken beginnt, wie Abbildung 2 zeigt. Deutschland konnte seit dem Höhepunkt im Jahr 2005 mit einer Quote von 11% die Arbeitslosigkeit auf heute unter 5% abbauen und hat nach den letzten Daten Österreich überholt. Bayern und Baden-Württemberg konnten schon seit 2010 bzw. 2011 niedrigere Quoten erzielen. Gründe dürften die Lohnmoderation, Hartz-Arbeitsmarktreformen und die relative Unterbewertung des Euro für die deutsche Wirtschaft sein. Wer in der Eurozone überdurchschnittlich wettbewerbsfähig ist, für den wird der Euro zum Aufwertungsschutz und beflügelt das exportgetriebene Wachstum. Deutschland konnte seit Gründung der Währungsunion seine Wettbewerbsfähigkeit laufend verbessern, während Österreich zuletzt klar zurückgefallen ist (vgl. Abbildung 3). Eine interne Aufwertung durch kräftigeres Lohnwachstum kann Deutschland im Außenhandel verkraften und stärkt zudem die Binnenkonjunktur. Das relativ robuste Wachstum lässt die Arbeitslosigkeit immer noch sinken, während sie in Österreich weiter zunimmt. Der Abstand wird größer und belastet zusätzlich die öffentlichen Finanzen, denn jeder Arbeitslose ist ein Leistungsempfänger mehr und ein Steuer- und Beitragszahler weniger.

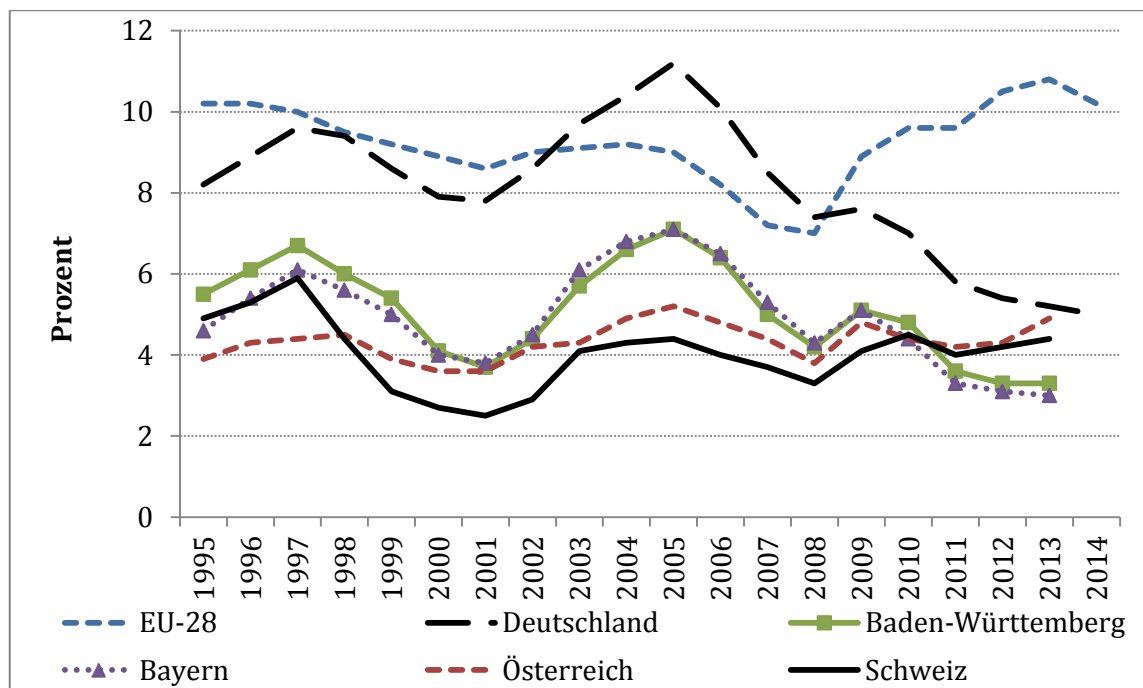


Abbildung 2: Arbeitslosenquote im Vergleich

Quelle: Eurostat.

Wir fallen gegenüber Deutschland zurück. Dies zeichnet sich schon länger in der relativen Exportentwicklung ab, die bei uns schwächer ausfällt, obwohl die Exportmärkte ähnlich sind und die österreichische Wirtschaft in einer engen Zulieferbeziehung zur deutschen Industrie steht. Abbildung 4 zeigt in den jüngsten Jahren auch eine eher unterdurchschnittliche Leistung im Vergleich zum Euroraum. Wenn die Reformländer in der Eurozone unter großen Opfern durch interne Abwertungen mittels Lohnzurückhaltung und durch schwierige Produkt- und Arbeitsmarktreformen an Wettbewerbsfähigkeit dazugewinnen, kann der Mangel an gleichwertigen Reformen in Österreich nur zu einer relativen Verschlechterung unserer Position führen. Dabei ist das relative Abkoppeln von Deutschland die größte Gefahr für die weitere Entwicklung in Österreich.

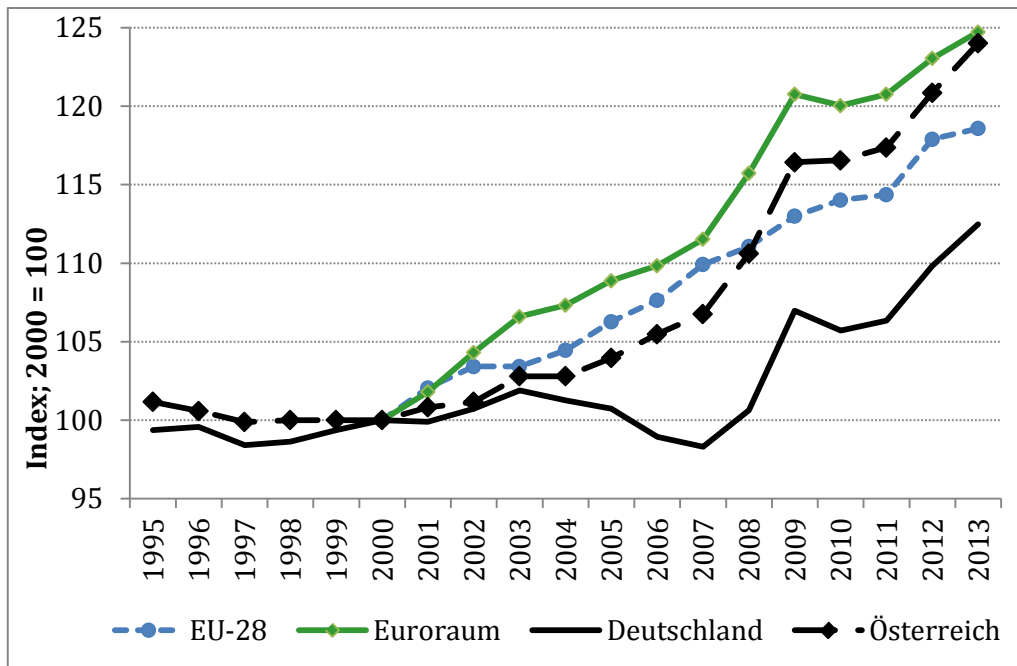


Abbildung 3: Lohnstückkosten im Vergleich

Quelle: Eurostat.

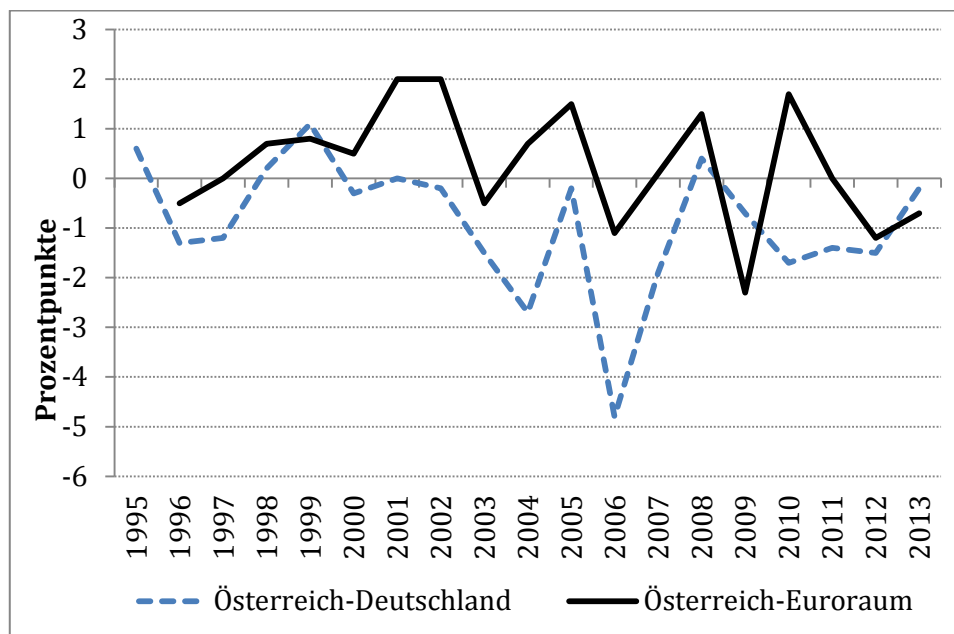


Abbildung 4: Differenz Exportwachstum relativ zu Deutschland und Euroraum

Quelle: Eurostat.

Die hohe Steuerbelastung des Faktors Arbeit in Österreich ist eine Wachstumsbremse. Steuern hemmen die Erwerbsbeteiligung, tragen zur Arbeitslosigkeit bei, indem sie die Anreize zur Jobsuche und Aufnahme einer Beschäftigung mindern, führen zu Abwanderung von Unternehmen oder Auslagerung der Produktion arbeitsintensiver Komponenten in das Ausland, bis hin zur Abwanderung von Haushalten und Kleinunternehmen in die Schattenwirtschaft. Die mangelnde Exportdynamik mag zum Teil auch das Resultat beginnender Abwanderung sein, indem die Wirtschaft wegen zunehmender heimischer Arbeitskosten die internationalen Absatzmärkte nicht mehr durch Export aus dem Inland, sondern gleich durch kostengünstigere Produktion im Ausland beliefern. Inzwischen entfallen nach Abbildung 4 etwa 50% der

Arbeitskosten auf die Steuer- und Beitragsbelastung. Die Schweiz bleibt ohne erkennbaren Trend bei einer wesentlich niedrigeren Steuerquote von ca. 22% im Vergleich zu 49% bei uns. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass z.B. die Beiträge zur kapitalgedeckten Alterssicherung und privaten Krankenversicherung in der Steuer- und Abgabenquote nicht mitgezählt werden. Österreich scheint auch auf diesem Gebiet Deutschland zu überholen. Das ist ein Problem. Der Steuerwiderstand nimmt progressiv und nicht linear mit der Höhe der Steuersätze zu. Mit einer überdurchschnittlich hohen Besteuerung treten wir daher im Vergleich zu anderen Ländern überdurchschnittlich stark auf die Wachstumsbremse. Hier ist eine Negativspirale angelegt, denn zunehmender Steuerwiderstand und lahmes Wachstum mindern die Ergiebigkeit des Steuersystems, so dass noch höhere Steuersätze zur Staatsfinanzierung notwendig werden, wenn nicht auf der Ausgabenseite ein Befreiungsschlag erfolgt.

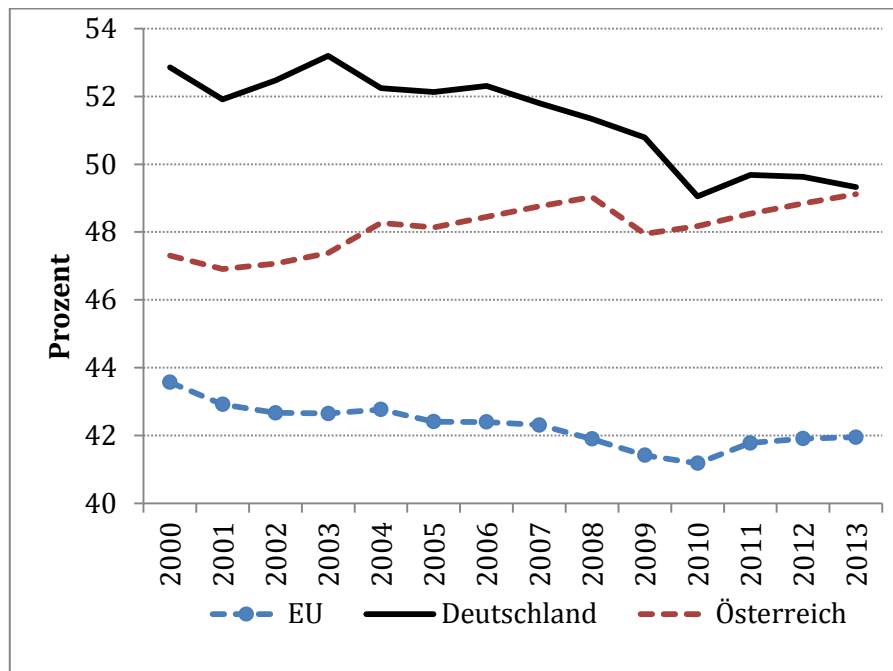


Abbildung 5: Steuerkeil (persönliche Einkommensteuer plus AG- und AN-Beiträge zur Sozialversicherung) in Prozent des Bruttoeinkommens

Quelle: OECD Taxing Wages

Auf der Ausgabenseite nehmen aber die Ansprüche an den Staat in Österreich ständig zu. Ein wesentlicher Treiber des Ausgabenwachstums neben vielen anderen Sondereinflüssen und politisch gewollten Ausgabensteigerungen ist die mangelnde Anpassung der öffentlichen Finanzen an die fortschreitende Alterung der Gesellschaft. Der zunehmende Anteil älterer Menschen lässt die Pensions- und Gesundheitsausgaben systematisch ansteigen und bringt die Sozialwerke langsam, aber sicher in gewaltige Schieflage, wenn nicht bei der Lebensarbeitszeit kräftig gegengesteuert wird. Der sichtbarste Ausdruck dafür ist die Entwicklung der Pensionsversicherung. Die Versäumnisse der Vergangenheit haben dazu geführt, dass das Pensionsantrittsalter eines der niedrigsten in Europa ist. Der Rückstand gegenüber der Schweiz und den nordischen Ländern, wo die Menschen schon heute durchschnittlich bis zum Alter von 65 arbeiten, ist ganz erheblich, und auch gegenüber Deutschland hinken wir nach, wie Abbildung 6 zeigt. Einer der Gründe ist das niedrigere gesetzliche Ruhestandsalter der Frauen in Österreich. Diese Entwicklung hat wesentlich zur hohen Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit beigetragen. Der Pensionszuschuss aus dem allgemeinen Budget beträgt aktuell knapp 10 Mrd. Euro bzw. knapp 12% der Staatseinnahmen und muss bereits mehr als ein Viertel der Pensionsausgaben finanzieren, weil die Pensionsbeiträge nicht ausreichen. Der größte Teil der Belastung entfällt wieder auf Arbeitnehmer in Form der Lohn- und Mehrwertsteuer, so dass

die effektive Belastung der Lohneinkommen nicht 25%¹ beträgt, sondern bei über 30% liegt.² Österreich muss eine doppelte Herausforderung bewältigen, nämlich die in der Vergangenheit versäumten Korrekturen nachholen und gleichzeitig auf die weiter fortschreitende Alterung reagieren. Das Land muss daher wesentlich ehrgeiziger und schneller das Ruhestandsalter erhöhen als andere Länder.

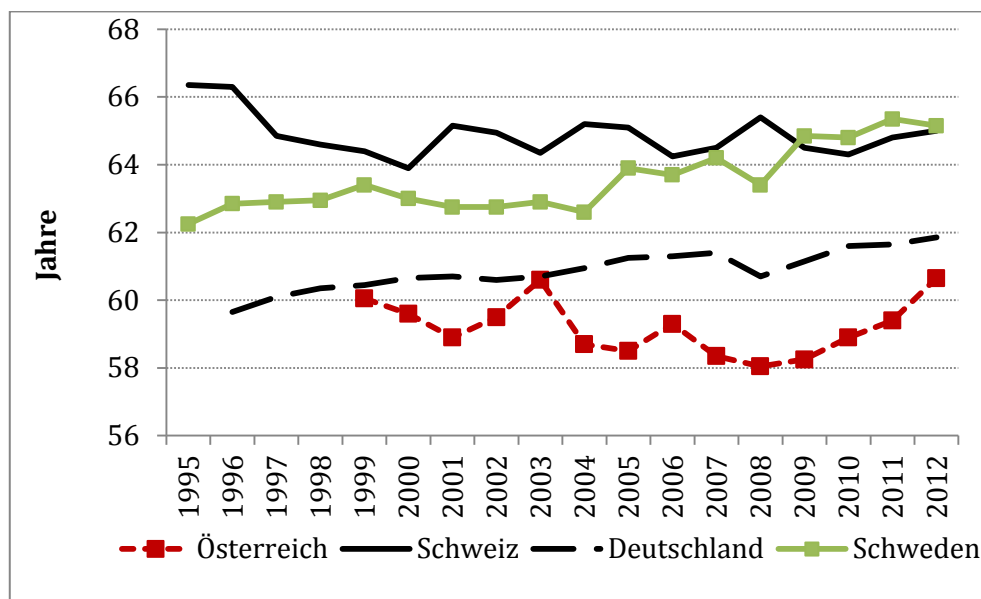


Abbildung 6: Effektives Pensionsantrittsalter, Durchschnitt Männer und Frauen

Quelle: OECD Pension Statistics.

Trotz aller anderen notwendigen Bemühungen kann ohne Korrektur im Pensionssystem keine langanhaltende Konsolidierung der öffentlichen Finanzen gelingen. Die ansteigenden Pensionszuschüsse, das lahrende Wachstum, die zunehmende Arbeitslosigkeit und das Fehlen mutiger fiskalischer Befreiungsschläge bei den Ausgaben machen die Rückführung der Defizite und den Abbau der Staatsschuld zu einem mühsamen Unterfangen. Dagegen konnte die Schweiz selbst in den Krisenjahren noch Überschüsse erzielen, nicht zuletzt wegen wiederholter Aufgabenverzichtsprogramme. Die starke Wettbewerbsfähigkeit, die günstige Arbeitsmarktentwicklung und die Rückkehr des Wachstums lassen in Deutschland die Defizite von selbst verschwinden (siehe Abbildung 7). Keiner dieser Faktoren schlägt in Österreich positiv zu Buche.

Eine Rückkehr zu nennenswertem Wachstum ist in Österreich derzeit nicht auszumachen. Es fehlen die großen wirtschaftspolitischen Initiativen. Der Wachstumsbonus ist vorbei. Eher ist zu erwarten, dass die österreichische Wirtschaft in Zukunft nur mehr unterdurchschnittlich von einer internationalen Konjunkturbelebung wird profitieren können. Um an einer internationalen Nachfragebelebung teilhaben zu können, müssen die heimischen Produkte und Dienstleistungen attraktiv und konkurrenzfähig sein. Das setzt systematische Innovation und Investition voraus und beginnt beim Staat, der die notwendigen Vorleistungen in Bildung, Grundlagenforschung und technologischer Infrastruktur erbringen und auf Standortattraktivität achten muss, um private Innovation zu begünstigen und Investitionen anzustoßen. Abbildung 8 zeigt jedoch, dass der Staat immer weniger investiert. Das Wachstum der konsumtiven Ausgaben, bedingt durch

¹ Pensionsbeiträge bezogen auf die steuerpflichtige Lohn- und Gehaltssumme. Lohnsteuer und alle Sozialversicherungsbeiträge zusammen machen 30% aus.

² Von 10 Mrd. Euro Zuschuss entfallen 56% (Anteil Lohn- und MWST am Steueraufkommen), also 5,6 Mrd. Euro, wieder auf die Lohnsumme. Die Gesamtbelastung beträgt also rund 32% (Pensionsbeiträge + 5,6 Mrd.)/Lohnsumme. Dabei ist das noch konservativ gerechnet, denn auch andere Verbrauchssteuern werden von den Arbeitnehmern mitbezahlt, und auch die Kapitalertragssteuern auf die aus dem Arbeitseinkommen abgeleiteten Ersparnisse belasten letzten Endes auch die sparenden Arbeitnehmer.

mangelnde Sparanreize im öffentlichen Sektor und unzureichende Anpassung an die Alterung der Bevölkerung, verdrängt zunehmend die investiven Ausgaben des Staates.

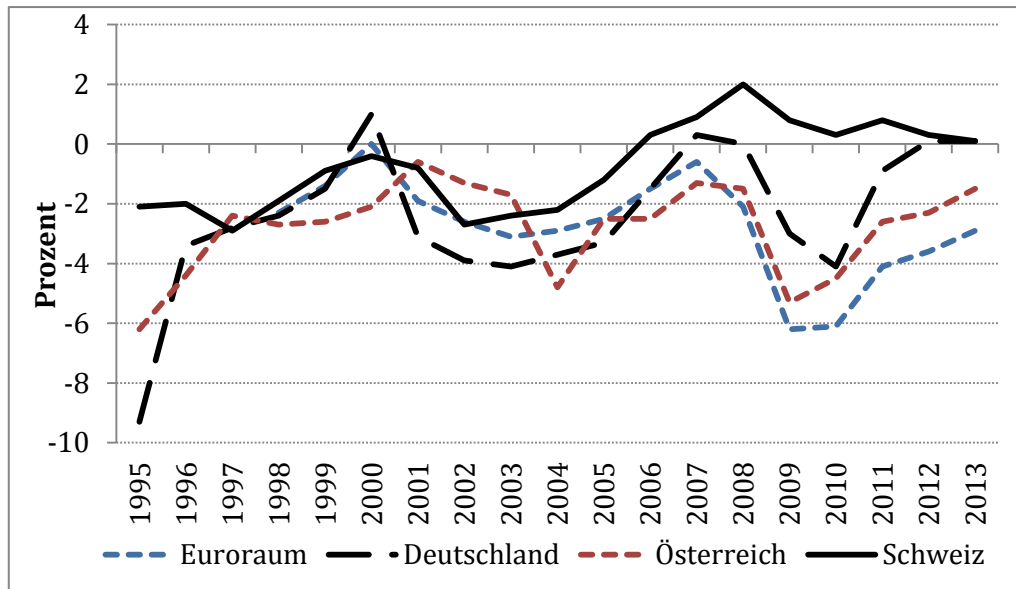


Abbildung 7: Budgetsaldo in % des BIP

Quelle: Eurostat.

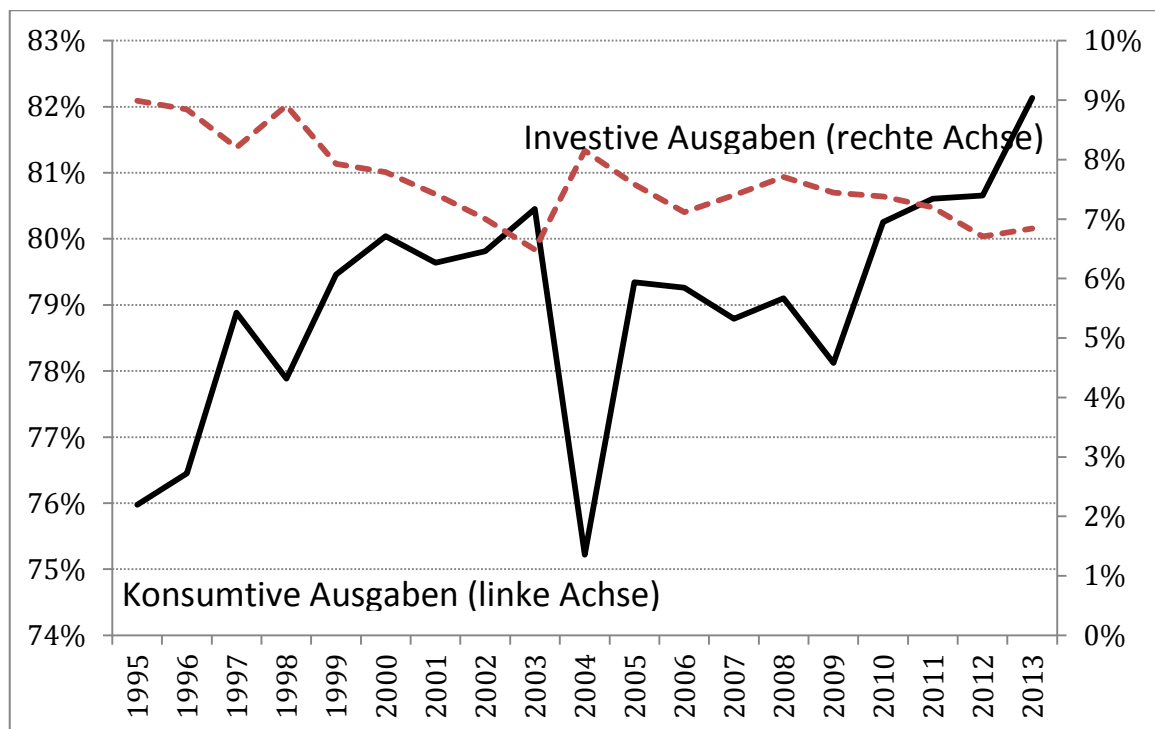


Abbildung 8: Anteil investiver und konsumtiver Staatsausgaben

Quelle: Eurostat.

Die Rückkehr zum Wachstum mit hohen Löhnen, die notwendige Entkoppelung der Produktion vom Umwelt- und Ressourcenverbrauch und der zunehmende globale Wettbewerb mit den aufstrebenden Giganten der Weltwirtschaft wie China und Indien, verlangen nach systematischer Innovation, angestoßen durch staatliche Investitionen. Doch der Staat investiert nicht genug und nicht richtig. Von den Vergleichsregionen in Tabelle 1 tätigt Österreich in

Anteilen am BIP die höchsten Bildungsausgaben, erzielt aber nur mäßige Leistungen in den zentralen Kompetenzen der SchülerInnen, die zwar nahe dem OECD-Durchschnitt, aber deutlich hinter Deutschland und der Schweiz zurückbleiben. Das ist keine gute Voraussetzung für eine hohe Arbeitsproduktivität und für den anschließenden Bildungserfolg.

Offensichtlich vermag das Bildungssystem nicht genügend Talente hervorzubringen oder Motivation zu vermitteln, um einen höheren Anteil der Studierenden zu einem Abschluss zu bewegen. Die Akademikerquote in Österreich ist mit Abstand die geringste unter den aufgelisteten Regionen. Wenn ein Land in der Arbeitsproduktivität und im internationalen Einkommensvergleich an die Spitze vorstößt, dann genügt es nicht mehr, zur technologischen Grenze aufzuholen, sondern es muss zunehmend die Grenze selbst hinausgeschoben werden. Das erfordert ein grundlegendes Innovationsverhalten, das auf völlig neue Produkte und Anwendungen zielt und ganz neue Märkte erschließt. In diesem Prozess steigt der Bedarf an forschungsnaher, tertiärer Ausbildung, vor allem in den Gebieten, die für die industrielle Innovation entscheidend sind. In dieser Hinsicht ist die geringe Akademikerquote ein Problem.

Bildungsausgaben in % des BIP		Bildungserfolg nach PISA						Akademikerquote		
2011		Mathematik				Lese-kompetenz	Naturwissen-schaften	2012		
		Mittelwert PISA 2012	Anteil bes. leistungs-schwacher Schüler	Anteil bes. leistungs-starker Schüler	Annualisierte Veränderung in Punkten	Mittelwert PISA 2012	Mittelwert PISA 2012			
Deutschland	4,4%							Deutschland	28%	
Baden-Württemberg	4,2%							Baden-Württemberg	31%	
Bayern	4,0%	Deutschland	514	17,7	17,5	1,4	508	524	Bayern	30%
EU21	5,3%	OECD	494	23,1	12,6	-0,3	496	501	EU21	30%
OECD	5,3%	Österreich	506	18,7	14,3	0,0	490	506	OECD	32%
Österreich	5,5%	Schweiz	531	12,4	21,4	0,6	509	515	Österreich	20%
Schweiz	5,2%							Schweiz	37%	

Tabelle 1: Bildungsausgaben in % des BIP, Bildungserfolg nach PISA und Akademikerquote³

Quelle: OECD, *Education at a Glance 2014* und *PISA Ergebnisse 2012*.

Es kommt nicht nur auf das Niveau, sondern auch auf die Qualität der Akademikerquote an. Für den tertiären Sektor gilt Ähnliches wie für den gesamten Bildungssektor, die öffentlichen Ausgaben sind eher überdurchschnittlich, die Qualität gemessen an Lehrbelastung und Ausstattung mit Forschungsmitteln pro Kopf eines Wissenschaftlers ist aber unterdurchschnittlich.⁴ Die österreichischen Universitäten sind nicht konkurrenzfähig und fallen im internationalen Ranking immer weiter zurück. Die besten ForscherInnen und die besten Studierenden finden anderswo wesentlich bessere Bedingungen vor und sind die ersten, die von ausländischen Universitäten abgeworben werden.⁵ Die Unterfinanzierung der Universitäten

³ Die erweiterte Akademikerquote ist der Anteil aller Tertiärabschlüsse in der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung.

⁴ In 2011 gab Österreich 1,4% des BIP für tertiäre Bildung aus, Deutschland 1,1%, die Schweiz 1,3% und der EU21-Durchschnitt 1,2%. In Österreich entfielen auf einen Mitarbeiter des wissenschaftlichen Personals 16,6 Studierende, in Deutschland 11,4 und in Baden-Württemberg und Bayern waren es nur 8,5 bzw. 9,4. Die Ausgaben pro Studierenden beliefen sich in Österreich nur auf 14'900 US Dollar in Kaufkraftparitäten, in Deutschland 16'700, in Bayern und Baden-Württemberg 20'300 bzw. 20'900 und in der Schweiz gar 22'900. Vgl. OECD, *Education at a Glance 2014*. Die Dotierung des FWF bleibt im Vergleich zu den Förderagenturen in der Schweiz und in Deutschland deutlich zurück. Pro Jahr und Einwohner sind es 25,7 Euro für den FWF, 88,5 für den SNF und 33,5 Euro für die DFG (<https://www.fwf.ac.at/de/news-presse/news/nachricht/nid/20140129-1768/>).

⁵ Nach Statistik Austria (vgl. Wisbauer und Fuchs, 2014) sind in 2012 insgesamt 19.040 Österreicher weggezogen, wovon 3.112 (16,3%) einen akademischen Abschluss hatten. Bei einem Akademikeranteil von 12,1% sind diese unter den abgewanderten Österreichern überrepräsentiert. Bildungsspezifische Wegzugsraten (durchschnittliche Zahl der Wegzüge von 2010-2012 bezogen auf den Bevölkerungsstand Ende 2011) zeigen, dass AbsolventInnen von

könnte eine wesentliche Ursache dafür sein, dass wir in den hochwertigen Patenten mit unseren Nachbarn nicht mithalten können. Triadische Patente sind besonders vielversprechend und werden daher in den EU, den USA und in Japan gleichzeitig angemeldet. Nach Abbildung 9 gibt es in Österreich nur 36 triadische Patente pro Mio. Einwohner, während die innovationsstarken Nachbarländer Deutschland 61 und die Schweiz 90 hervorbringen.

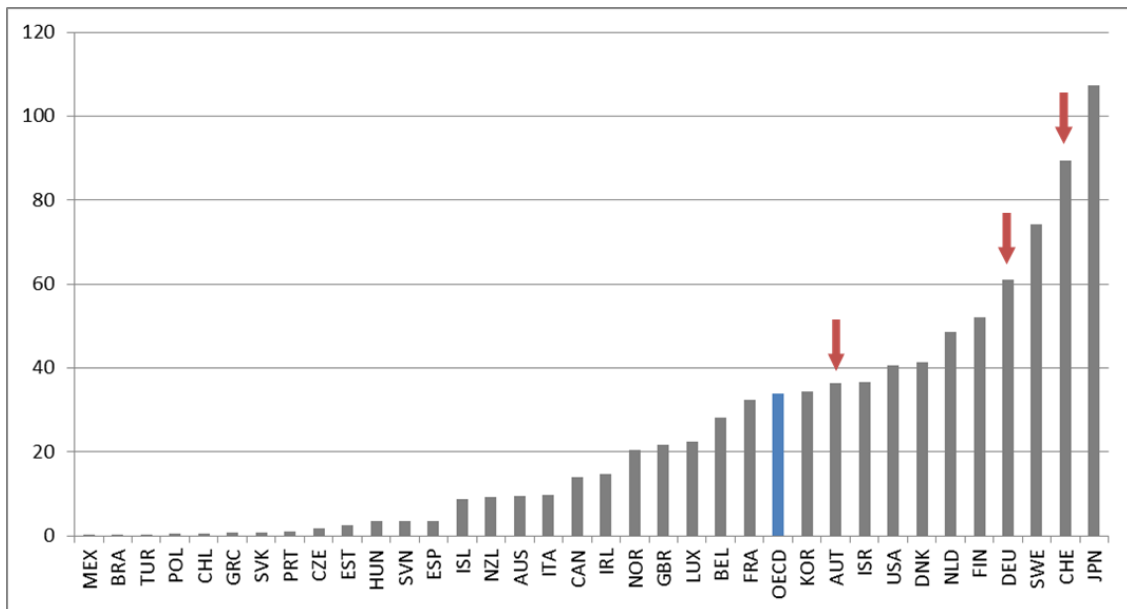


Abbildung 9: Triadische Patentfamilien pro Mio. Einwohner in 2011

Quelle: OECD Factbook 2014.

Die gegebenen Rahmenbedingungen für die Universitäten und öffentlich finanzierten Forschungseinrichtungen behindern den Weg zur Innovationsführerschaft. Eine leistungsfähige Ausbildung der Nachwuchsforscher und eine rege Aktivität der Grundlagenforschung als Quelle für besonders ergiebige Patente geben der angewandten Forschung in der Privatwirtschaft wesentliche Impulse und gehören zu den wichtigsten Vorleistungen des Staates für ein innovationsgetriebenes Wachstum. Da es hier fehlt, ist es in Österreich offensichtlich notwendig, diese Versäumnisse im Nachhinein durch heftige Subventionen der privaten F&E zu kompensieren. Während die EU-28 und unsere innovativen Nachbarländer den öffentlichen Finanzierungsanteil für private F&E zurückgefahren haben, ist er in Österreich markant gestiegen, wie Abbildung 10 veranschaulicht. Würde der Staat seine zentralen Vorleistungen in Bildung und Grundlagenforschung richtig erfüllen, dann hätten die privaten F&E-Investitionen mehr Potential, wären erfolgreicher und rentabler, und müssten nicht subventioniert werden.

Universitäten und Fachhochschulen mit 5,3% die höchste Abwanderungsrate hatten, gefolgt von AHS-AbsolventInnen mit 4,2%, während der Durchschnitt bei 3% lag. ÖsterreicherInnen mit einer naturwissenschaftlichen Ausbildung weisen die höchste Wegzugsrate (6,2%) auf.

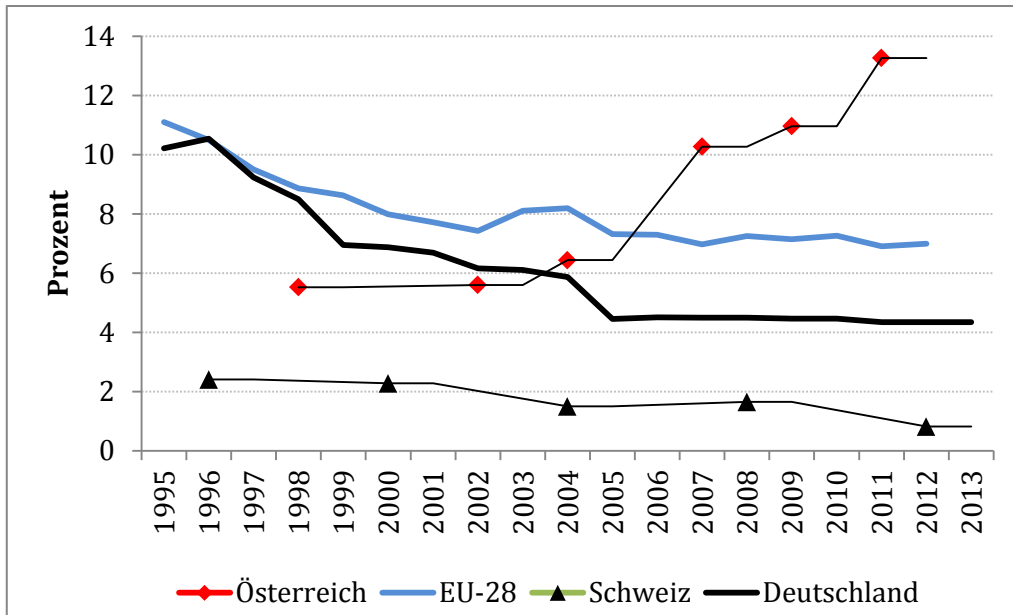


Abbildung 10: Öffentlicher Finanzierungsanteil an privaten F&E Ausgaben

Quelle: MSTI.

Je grundlegender die Innovation und je größer ihr Potential, desto grösser ist auch das Risiko. Gerade bei den innovativsten Gründungen, die das größte Wachstumspotential haben, gelingen nur ganz wenige. Umso mehr Versuche muss es geben, damit eine genügend große Anzahl zu einem wirklich großen Erfolg wird. In dieser Hinsicht deutet Abbildung 11 auf ein zu konservatives Innovationsverhalten hin. Die Unternehmensgründungen haben zu wenig experimentellen Charakter. Sowohl die Rate der Unternehmensgründungen in Prozent des Unternehmensbestandes als auch die Rate der Schließungen ist in Österreich wesentlich niedriger als in Deutschland oder der EU-27. Etwa 30% der neuen Unternehmen scheitern schon in den ersten drei Lebensjahren, in anderen Ländern sind es sogar bis zu 50%. Auch das ist ein Hinweis, dass Gründungen in Österreich konservativer, daher sicherer und weniger experimentell sind als anderswo.

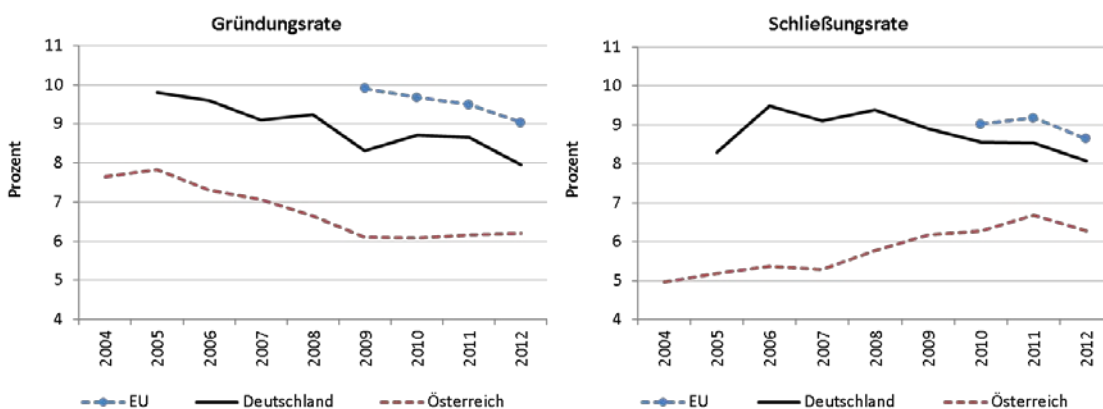


Abbildung 11: Firmengründungen (links) und Schließungen (rechts) in Prozent des Unternehmensbestands

Quelle: Eurostat.

3 Eine konsequente Wachstumspolitik

Systematische Innovation ist der wichtigste Wachstumstreiber. Sie muss durch eine nachhaltige Finanzpolitik unterstützt werden, damit sie sich in heimischer Beschäftigung und Einkommensgewinnen niederschlägt. Um zu den führenden Innovationsnationen aufzusteigen, braucht es einen systemischen Ansatz in der Wirtschaftspolitik, der die gegenseitig sich verstärkenden Wirkungen zwischen den einzelnen Politikbereichen berücksichtigt.⁶ Vor der Innovation kommt Bildung auf allen Stufen und nachher der Strukturwandel. Innovation bedeutet „kreative Zerstörung“. Daher müssen Arbeit und Kapital wandern und ständig neu eingesetzt werden, sowohl innerhalb großer Konzerne in der Erneuerung ihres Produktzyklus als auch zwischen verschiedenen Unternehmen. Sie erwirtschaften mehr Einkommen, wenn sie aus unrentablen Verwendungen abgezogen werden und in profitable, wachsende Unternehmen fließen können.⁷ Die vor- und nachgelagerten Politikbereiche bestimmen also, ob eine Milliarde Ausgaben für F&E eine größere oder kleinere Wirkung entfaltet. Die Forschungsausgaben werden wenig bewegen, wenn das Bildungssystem nicht eine breite Basis an qualifiziertem Humankapital und genügend viele Talente hervorbringt. Neue, innovative Unternehmen können sich nicht entfalten oder müssen ins Ausland abwandern, wenn existierende Unternehmen geschützt sind und den Markteintritt von neuen Wettbewerbern behindern und die Wirtschaftspolitik die Standortattraktivität vernachlässigt.

3.1 Bildung auf allen Stufen

Innovation benötigt ein leistungsfähiges Bildungswesen. Lernen ist ein kumulativer Prozess, der auf vorhandenem Wissen und bestehenden Fähigkeiten aufbaut. Deshalb hängen die Lernerfolge auch vom Familienhintergrund als erste Entwicklungs- und Lerninstanz ab. SchülerInnen, die eine vorschulische Bildungseinrichtung besucht haben, zeigen im Alter von 15 Jahren bessere Leistungen im Lesen, Rechnen und in den Naturwissenschaften. Defizite in frühen Bildungsphasen können später nur mühsam kompensiert werden, so dass Talente in bildungsfernen Schichten ungenutzt bleiben und Einkommensunterschiede über Generationen zementiert werden. Es gilt den hohen gesellschaftlichen Ertrag einer verpflichtenden vorschulischen Bildung zu realisieren.

Eine hohe Qualität der Ausbildung auf der Sekundarstufe steigert die Innovationsfähigkeit, weil ein hoch qualifiziertes und lernbereites Personal die Akzeptanz für Innovationen und die schnellere Übernahme neuer Technologien begünstigt. Ein schneller Wandel der Arbeitsinhalte stellt höhere Ansprüche an die allgemeinbildenden Kompetenzen der Berufsausbildung, die überall anwendbar sind und nicht obsolet werden.

Grundlegende Innovationen mit völlig neuen Anwendungen können nur mit international konkurrenzfähigen Universitäten und Forschungszentren passieren. Die Aufgabe der

⁶ Im Folgenden beziehen wir uns auf die Ergebnisse einer IHS-Studie für den Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2014) und den zusammenfassenden Überblick in Keuschnigg (2014), welche die Politikkomplementaritäten besonders betont.

⁷ Wie der Kapitalmarkt den Strukturwandel und die Expansion innovativer Industrien unterstützen kann, zeigen Egger und Keuschnigg (2014). Wurgler (2000) untersucht empirisch, wie sehr eine Zunahme der Wertschöpfung in einer Branche als Maß für profitable Investitionsmöglichkeiten sich tatsächlich in eine höhere Investitionsneigung übersetzt. Er findet große Unterschiede in der Fähigkeit von Ländern, Kapital und Investitionen auf Branchen mit hohem Wertschöpfungswachstum zu lenken. Dabei hängt die Fähigkeit zur produktiven Kapitalzuteilung wesentlich von der Effizienz des Kapitalmarktes ab. So löst etwa ein Wachstum der Wertschöpfung um 1% in Deutschland einen Anstieg der Investitionen in derselben Branche um 1% aus, in Indonesien aber nur um 0,2%. Ein Grund ist der schwache Finanzmarkt in Indonesien, wo der Indikator der Finanzmarktentwicklung (Aktienvermögen und Kreditvolumen als Anteil des BIP) nur 0,28 beträgt, im Vergleich zu 1,22 in Deutschland. Die Elastizität des Investitionswachstums bezüglich des Finanzmarktindikators wird auf 0,565 geschätzt. Könnte z.B. Indonesien durch Reformen den Finanzmarktindikator auf das deutsche Niveau anheben, also um etwa +1, dann würde sich die Wertschöpfungs-Elastizität der Investitionen von 0,2 (um ca. 0,5) auf etwa 0,7 erhöhen. Eine Zunahme der Wertschöpfung von 1% würde dann die Investitionen in dieser Branche nicht um 0,2%, sondern um 0,7% erhöhen. Die Fähigkeit, Investitionen auf Branchen mit hohem Wertschöpfungswachstum zu lenken, wäre wesentlich größer.

Universitäten ist es, Grundlagenforschung zu betreiben und die Studierenden auf dem letzten Stand des Wissens auszubilden und an die anwendungsorientierte Forschung heranzuführen. Beide Aktivitäten sind eine Grundvoraussetzung für F&E in der Privatwirtschaft, es sei denn, man macht sich vom Ausland abhängig und beschränkt sich auf die Anwendung und Weiterentwicklung von Basisinnovationen, die aus der Grundlagenforschung des Auslands stammen. Der Erfolg der privaten F&E hängt auch wesentlich von der Qualität des F&E-Personals ab. Aber die Qualität der universitären Ausbildung und die Leistungsfähigkeit der Grundlagenforschung leiden, weil österreichische ProfessorInnen weit mehr Studierende betreuen müssen und über wesentlich geringere Forschungsbudgets verfügen als ihre ausländischen KollegInnen in führenden Innovationsnationen. Heimische ForscherInnen werden deutlich weniger oft zitiert und bringen weniger Patente pro Kopf hervor als in vergleichbaren Ländern. Die chronische Unterfinanzierung der Universitäten und der Grundlagenforschung muss daher als ein Nadelöhr der heimischen Forschungspolitik bezeichnet werden.

3.2 Grundlagenforschung, Technologietransfer und Private Forschung

Grundlegende Innovationen zielen auf ganz neue Produkte und Anwendungen und lassen neue Märkte entstehen, wodurch Technologieunternehmen im Extremfall innerhalb weniger Jahre zu multinationalen Großkonzernen heranwachsen können. Innovation in kleinen Schritten beschränkt sich dagegen auf die Verbesserung und Weiterentwicklung vorhandener Technologien, um sich auf bestehenden Märkten besser zu positionieren. Österreich ist bekannt für eine Vielzahl versteckter Marktführer („Hidden Champions“), die in eng spezialisierten Nischen den Weltmarkt dominieren, häufig großen Konzernen zuliefern und unsere Spitzenstellung im Pro-Kopf-Einkommen erwirtschaftet haben. Mit der Nischenstrategie können diese Unternehmen jedoch nicht den letzten Sprung zum Großkonzern meistern und bleiben eben ein „Hidden Champion“, es sei denn, sie schwenken auf eine risikoreichere und grundlegendere Innovationsstrategie um.

Hat ein Land zur Technologiegrenze aufgeholt, dann ist es nicht mehr möglich, bestehende Technologien zu verbessern, sondern es müssen grundlegend neue Produkte und Anwendungen geschaffen werden, um die Technologiegrenze selbst nach außen zu verschieben. Das erfordert wesentlich stärkere Basisinvestitionen in die Grundlagenforschung und tertiäre Ausbildung. Die Universitäten müssen eine internationale Spitzenstellung einnehmen, mehr Patente generieren und Anreize für ForscherInnen schaffen, damit der mögliche Nutzen für die kommerzialisierbare, angewandte Forschung erschlossen wird. Der Technologietransfer erfolgt über die Ausbildung von Forschungspersonal, Publikationen und Patente, Kooperationsprojekte mit der Wirtschaft und vor allem auch über innovative Neugründungen aus den Universitäten und Zentren der Grundlagenforschung. Es ist kein Zufall, dass Silicon Valley als Zentrum von Technologieunternehmen im Umfeld von Stanford, einer weltweit renommierten Eliteuniversität, entstanden ist. Multinationale Konzerne siedeln ihre Forschungszentren gerne im Umfeld von Spitzenuniversitäten an, um leichter Personal zu rekrutieren und einen besseren Zugang zur universitären Grundlagenforschung zu erhalten. Damit schaffen leistungsfähige Universitäten einen Standortvorteil für die Ansiedlung von F&E-intensiven und damit hoch produktiven Unternehmen. Ferner entfaltet die tertiäre Bildung einen positiven Einfluss auf Entrepreneurship. Bei Personen mit Tertiärabschluss ist die Wahrscheinlichkeit für eine Unternehmensgründung am größten.

Die Grundlagenforschung hat stark positive Effekte auf private F&E-Aktivitäten (vgl. dazu Keuschnigg und Kogler, 2014). Nach Schätzungen für die USA führt ein Zuwachs universitärer Forschungsausgaben um 10% zu einem Anstieg privater Forschungsausgaben um 7%. Nach Schätzungen für 19 OECD-Staaten kann ein Anstieg der Akademikerquote um 10 Prozentpunkte die Wachstumsrate der Produktivität um 0,6 bis 0,8 Prozentpunkte steigern. Dieser Effekt gilt jedoch nur, wenn sich ein Land nahe an der Technologiegrenze befindet, die mit der Faktorproduktivität der USA beschrieben wird. Bei aller Vorsicht gegenüber einzelnen

Schätzungen zeigt sich, dass Grundlagenforschung und tertiäre Ausbildung umso wichtiger werden, je näher sich ein Land an der technologischen Grenze befindet.

Private F&E treibt das Unternehmenswachstum und die Produktivitätssteigerung. Innovative Wachstumsunternehmen erschließen den Weltmarkt durch eine hohe Exportneigung und Gründung ausländischer Niederlassungen und können zu großen multinationalen Konzernen heranwachsen. Im Vergleich zu lokal tätigen Klein- und Mittelbetrieben sind Exportunternehmen um 39% und große, multinationale Firmen um 54% produktiver (vgl. Helpman, Melitz und Yeaple, 2004). Für Österreich kommen Stöllinger et al. (2010) zu dem Ergebnis, dass exportierende Industrieunternehmen um 17% höhere Umsätze sowie eine ebenfalls um 17% höhere Produktivität haben und um 8% höhere Löhne zahlen als nicht exportierende Unternehmen. Im harten Wettbewerb auf den Exportmärkten können nur die besonders innovativen und produktiven Unternehmen bestehen. Daher steigert eine um 1% höhere Produktivität als Resultat getätigter Innovation die Wahrscheinlichkeit um 27%, dass ein Unternehmen zu exportieren beginnt.

Eine höhere F&E-Intensität löst nicht nur ein stärkeres Unternehmenswachstum aus, sondern stärkt auch die Krisenrobustheit der Unternehmen und dämpft die Beschäftigungseinbrüche in konjunkturell schwierigen Zeiten. Zwischen 2006 und 2008 konnten wenig innovative Unternehmen (Anteil der F&E-Ausgaben am Umsatz weniger als 3%) nur ein durchschnittliches Beschäftigungswachstum von 2,9% pro Jahr erzielen. Dagegen konnten Unternehmen mit einer mittleren F&E-Intensität (3-15 %-Anteil der F&E-Ausgaben am Umsatz) ein deutlich stärkeres Beschäftigungswachstum von 6,1% erzielen. Die innovativsten Unternehmen mit einer F&E-Intensität von über 15% konnten sogar eine jährliche Steigerung von 8,3% realisieren (vgl. Falk und Spitzlinger, 2013). Eine ähnliche Entwicklung ist auch für die Jahre 2009 bis 2011 zu beobachten, d.h. die innovativsten Unternehmen steckten die Krise am leichtesten weg.

Innovation treibt das Unternehmenswachstum, so dass der Heimmarkt schnell zu klein wird und die Firmen internationale Märkte erschließen müssen, um ihr Potential auszuschöpfen. Daher stellt sich in den empirischen Untersuchungen neben der Forschungsintensität auch die Unternehmensgröße selbst als wichtiger Einflussfaktor für die Exportneigung österreichischer Unternehmen heraus. So erzielten in den Jahren 2009-2011 mittelgroße Unternehmen (auch bei geringer F&E-Intensität von weniger als 3%) eine Exportquote von 53%, im Vergleich zu 68% bei Unternehmen mit mittlerer F&E-Intensität und 89% bei Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten. Gerade für ein kleines Land wie Österreich ist der Binnenmarkt viel zu klein, damit innovative Unternehmen expandieren können. Freier Zugang zu internationalen Märkten ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass sich Innovation in Wachstum und Beschäftigung übersetzen kann. In der Vergangenheit haben die EU-Mitgliedschaft und die Osterweiterung das Wachstum beflügelt, in Zukunft könnte es die Realisierung des transatlantischen Freihandelsabkommens TTIP sein.

Unternehmen sind groß, weil sie viel in F&E investiert haben und daher produktiver sind. Und sie stehen weiter unter permanentem Innovationszwang, um ihre dominante Stellung behaupten zu können. In den meisten Ländern entfällt ein Großteil privater Forschungsausgaben auf Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern. In Österreich und der Schweiz werden knapp zwei Drittel der privaten Forschungsausgaben von großen Unternehmen getätigt, in den USA und Deutschland sind es um die 80%. In kleinen Ländern wie Österreich mit nur wenigen eigenen Multis ist der Anteil ausländischer Konzerne an den privaten Forschungsausgaben besonders hoch. Große Konzerne betreiben am ehesten selbst Grundlagenforschung und tätigen hohe Aufwendungen, um die Ergebnisse der universitären Grundlagenforschung kommerziell zu nutzen. Sie sind auch die mobilsten Unternehmen, die Produktionsstätten, Forschungszentren und Headquarters in Länder mit günstigeren Standortfaktoren verlagern können. F&E und Unternehmensführung sind besonders wissensintensive Funktionen. Deshalb ist es für ein reiches Land zentral, Spitzenleistungen in der tertiären Ausbildung und Grundlagenforschung zu erzielen, um die Standortattraktivität für die produktivsten Firmen zu verbessern, grundlegende Innovationen zu begünstigen und neue heimische Großkonzerne entstehen zu lassen.

3.3 Andauernder Strukturwandel

Innovation verursacht einen permanenten Strukturwandel. Um groß zu bleiben und die dominante Stellung am Markt zu behaupten, müssen etablierte Konzerne eine andauernd hohe Innovationsleistung erbringen und ihre Produktpalette ständig erneuern. Arbeit und Kapital müssen innerhalb der Firmen von alten Verwendungen abgezogen und neu eingesetzt werden. Ein Großteil des Strukturwandels erfolgt zwischen den Unternehmen. In Österreich machen Neugründungen etwa 7% und Schließungen 6% des Unternehmensbestandes aus. Etwa 30% der neuen Unternehmen scheitern schon in den ersten drei Lebensjahren, in anderen Ländern sind es sogar bis zu 50%. In technologieintensiven Branchen sind die Gründungs- und Schließungsraten höher und das Rad der kreativen Zerstörung dreht sich schneller. Es geht aber nicht nur um eine höhere Gründungsrate, sondern auch um die Qualität der Gründungen, damit ein größerer Teil überlebt und sein Potential tatsächlich ausschöpft.

Die empirische Forschung zeigt eindrücklich, wie wichtig der ständige Neueinsatz von Arbeit und Kapital für die Qualität des Faktoreinsatzes und für das Produktivitätswachstum ist. Die Länder unterscheiden sich ganz erheblich in ihrer Fähigkeit, Arbeit und Kapital auf die Verwendungen mit dem größten Wachstumspotential hinzulenken. Lentz und Mortensen (2008) zeigen, dass produktivere Firmen schneller wachsen als andere und daher die weniger produktiven Firmen verdrängen. Sie schätzen, dass dieser Effekt etwa 53% des Produktivitätswachstums ausmacht. Nach Bartelsman, Haltiwanger und Scarpetta (2009) wird das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum vorwiegend durch Verbesserungen innerhalb der Firmen wie z.B. kostensenkende Prozessinnovationen, Qualitätssteigerungen und Erneuerung des Produktzyklus getrieben. Den Beitrag des Netto-Firmenzutritts (Differenz zwischen Gründungen und Schließungen) schätzen sie auf 20 bis 50% des Produktivitätswachstums, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Ländern. Andrews und Cingano (2014) schätzen, dass die Arbeitsproduktivität in der EU um 15% steigen könnte, wenn jedes Mitgliedsland die Zutrittsbeschränkungen für neue Unternehmen auf den derzeit niedrigsten Wert in der EU absenken würde. Hölzl und Lang (2011) finden für Österreich, dass innerhalb der Exporteure etwa 78% des Produktivitätswachstums auf bestehende Unternehmen und nur etwa 21% auf die Umlenkung von weniger innovativen zu produktiveren Firmen zurückzuführen sind. Hierzulande scheint die Unternehmenslandschaft also etwas statischer zu sein. Diese Ergebnisse legen nahe, dass die Wirtschaftspolitik mehr Priorität auf jene Felder (Zutrittsschranken, Kündigungsschutz, aktive Arbeitsmarktpolitik und Umschulungen, Produktmarktregulierung, Standortattraktivität für Direktinvestitionen etc.) richten sollte, die den produktivitätssteigernden Neueinsatz von Arbeit und Kapital erleichtern.

Arbeit und Kapital müssen abgezogen werden, wenn die Erträge fallen, und dorthin fließen, wo sie mehr Einkommen erzielen. Selbst bei vorübergehender Arbeitslosigkeit ist ein andauernder Strukturwandel im längerfristigen Interesse der Arbeitnehmer, deren Jobs und Einkommen in schlecht positionierten Unternehmen und in Branchen mit scharfem Preis- und Importwettbewerb nicht sicher sind, während in expandierenden Firmen mit Qualitätsvorsprung die Zukunftsaussichten viel besser aussehen. Die Wettbewerbspolitik soll daher mögliche Barrieren abbauen, die der notwendigen Umlenkung von Arbeit und Kapital im Wege stehen. Die Erneuerung kann nicht passieren, wenn Pleiten verhindert, betriebsnotwendige Kündigungen erschwert und der Niedergang einzelner Branchen gebremst werden. Das Neue kann sich nicht durchsetzen, wenn der Marktzugang von neuen Konkurrenten behindert wird, um etablierte Firmen zu schützen. Wettbewerbspolitik, Insolvenzordnung und Kündigungsschutz müssen die richtige Balance zwischen notwendigem Strukturwandel und Arbeitnehmer- und Gläubigerschutz finden.

Innovationsgetriebenes Wachstum beschleunigt den Umschlag von Arbeitsplätzen. Etwa 9% der Arbeitsplätze in einem Jahr entstehen neu und 9% werden wieder aufgegeben. Ein typisches Beschäftigungsverhältnis dauert nur wenige Jahre bis zum nächsten Jobwechsel. Der raschere Wandel der Arbeitsinhalte und die schnellere Abfolge von Perioden der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erfordern eine Ausrichtung des Sozialstaats, die *Sicherheit* und

Arbeitnehmerschutz mit *Flexibilität* und *Unterstützung* beim Jobwechsel verbindet (vgl. Davoine und Keuschnigg, 2015, zu „Flexicurity“). *Sicherheit* wird mit einer ausgebauten Arbeitslosenversicherung geschaffen, damit die Arbeitnehmer bereit sind, auch risikoreichere und kurzlebigere Arbeitsverhältnisse zu akzeptieren. *Flexibilität* bedeutet, dass Beschäftigungsverhältnisse leichter aufgelöst werden können, wenn sie unrentabel geworden sind. Übertriebener Kündigungsschutz und hohe Abfertigungen sind damit nicht vereinbar. Sie behindern den Strukturwandel und reduzieren die Flexibilität, so dass Beschäftigungsverhältnisse länger dauern und nicht mehr aufgelöst werden. Damit bleibt Arbeit dort stecken, wo sie wenig Einkommen erwirtschaftet. *Unterstützung* heißt, dass Arbeitnehmer bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nicht nur gegen hohe Einkommensverluste versichert werden, sondern ihnen auch in der Jobsuche (Informationsangebote, Sanktionen) und Vorbereitung auf neue Jobs (Training, Umschulungen) geholfen wird. Das beschleunigt den Neueinsatz der Arbeit, der für mehr Innovation, nachhaltige Produktivitätssteigerung und höhere Einkommen notwendig ist.

Innovation auf breiter Front braucht funktionstüchtige Finanzmärkte, die nicht nur ein ausreichendes Volumen an Investitionsfinanzierung bereitstellen, sondern Kapital auf die rentabelsten Verwendungen hinlenken und von zunehmend unrentablen und schrumpfenden Unternehmen abziehen. Die Kreditwürdigkeitsprüfung der Banken und die begleitende Überwachung und Kontrolle sollen die Rückzahlung der Kredite sicherstellen und Kreditausfälle minimieren. Im Allgemeinen geht die Kreditwürdigkeitsprüfung bei rentablen Unternehmen positiv und bei unrentablen negativ aus und trägt dazu bei, Finanzierung auf die produktivsten Verwendung hinzulenken.

Die Kreditwürdigkeitsprüfung ist bei sehr innovativen und jungen Wachstumsunternehmen besonders schwierig und unsicher. Gerade wegen des innovativen Charakters ist die Marktakzeptanz von außen sehr schwer zu beurteilen, so dass das Gewinnpotential hoch riskant erscheint. Obwohl diese Firmen im Erfolgsfall die größten Wachstumschancen haben, sind sie für Banken zu riskant und haben trotz hoher Rentabilität Probleme mit der Finanzierung. Eine Lösung ist Wagniskapital (Venture Capital, VC). VC-Gesellschaften haben unternehmerische Kompetenzen und Industrieerfahrung und können diese Firmen leichter beurteilen als Geschäftsbanken. Sie können die Überlebenswahrscheinlichkeit und das Unternehmenswachstum durch Management-Beratung fördern und Fehlentwicklungen durch Eingriffe in die Geschäftsführung frühzeitig korrigieren. Deshalb wachsen VC-finanzierte Firmen signifikant schneller und werden größer als vergleichbare Firmen ohne VC. Diese zusätzlichen Funktionen ermöglichen eine VC-Finanzierung von überaus innovativen, aber höchst riskanten Projekten auch dann noch, wenn eine alleinige Bankenfinanzierung nicht in Frage kommt. Oft werden zusätzliche Bankkredite erst möglich, wenn sich auch eine VC-Gesellschaft im Unternehmen engagiert, weil so strategische Beratung und Kontrolle am ehesten sichergestellt sind. Deshalb ist ein aktiver Markt für Wagniskapital gerade für radikale Innovationen so bedeutsam.⁸ Leider ist der Markt für privates Wagniskapital sehr unterentwickelt und könnte nur mit einem ganzen Paket von Maßnahmen belebt werden, wie z.B. Abbau von Gründungsbarrieren, bessere Bedingungen für Risikokapital, liquide Börse für Technologieunternehmen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für private und öffentliche Wagniskapitalgeber.

4 Finanzpolitische Reformen

4.1 Abbau der Staatsschuld

⁸ Siehe Keuschnigg (2004) über die Bedeutung von VC für innovationsgetriebenes Wachstum. Kortum und Lerner (2000) kommen zu folgendem Ergebnis: *“We found that the amount of venture capital activity in an industry significantly increases its rate of patenting. While the ratio of venture capital to R&D has averaged less than 3 % in recent years, our estimates suggest that venture capital accounts for about 15% of industrial innovations.”*

Innovation und Wachstum sind nur schwer möglich, wenn die Steuerbelastung erdrückend ist, der Staat nicht die notwendigen Vorleistungen tätigt und die institutionellen Rahmenbedingungen vernachlässigt. Eigentumsschutz, Rechtssicherheit, Planbarkeit der steuerlichen Belastungen und schnelle bürokratische Verfahren sind eine zentrale Voraussetzung für Investitionen. Daher wachsen Länder mit einer hohen institutionellen Qualität schneller.⁹ Eine nachhaltige Finanzpolitik verlangt einen maßvollen Abbau der Staatsschuld auf ein sicheres, tragfähiges Niveau. In der Eurozone kann ein einzelnes Mitglied die eigene Staatsschuld nicht mehr durch eine unabhängige Geldpolitik garantieren, da die Europäische Zentralbank eine gemeinsame Geldpolitik für alle machen muss. Wegen dieser fehlenden Garantie ist die Staatsschuld in einer Währungsunion anfälliger für spekulative Attacken und muss daher niedriger sein. Der Abbau der Staatsschuld ist nicht nur der notwendige Beitrag für eine gut funktionierende Währungsunion, sondern primär im nationalen Interesse. Eine niedrige Schuld sichert eine unzweifelhafte Kreditwürdigkeit und damit niedrige Zinsen, so dass mehr von den Steuern in produktive Staatsausgaben anstatt in Zinszahlungen fließen kann. Der Staat wird zum sicheren Hafen anstatt zum Risiko für die Anleger. Mit einer niedrigen Schuld erhält der Staat seine Fähigkeit, die automatischen Stabilisatoren ungebremst wirken zu lassen, ohne an die Grenzen des Kapitalmarkts zu stoßen. Damit schafft er Wohlstand durch Sicherheit, indem er Einkommen und Beschäftigung über den Konjunkturzyklus glättet.

Eine niedrige Schuld schützt nachfolgende Generationen vor intergenerativer Umverteilung zu ihren Lasten und ist gleichzeitig im Interesse gegenwärtiger Generationen. Familien geben im Laufe ihres Erwerbslebens ein Vermögen für ihre Kinder aus, um sie für die Zukunft zu rüsten. Es kann nicht in ihrem Interesse sein, wenn der Staat diese Pläne wieder aushebelt, indem er den künftigen Generationen eine ungedeckte Staatsschuld hinterlässt. Die Staatsschuld ist vielleicht die sichtbarste, aber bei weitem nicht die einzige Belastung für künftige Generationen. Ebenso problematisch ist der stetige Rückgang der investiven Staatsausgaben im Vergleich zu den laufenden Sozialausgaben und anderen Ausgaben mit Konsumcharakter. Die Defizite in der Grundlagenforschung und Bildung, hier vor allem die Unterfinanzierung der Universitäten im internationalen Vergleich, und in den Investitionen in technologische Infrastruktur wie z.B. Breitbandnetze verlangsamen das Wachstum der Arbeitsproduktivität und kommen auf diesem Weg bei künftigen Generationen in Form von geringerem Einkommen und einem Zurückfallen im internationalen Wohlstandsvvergleich an.

4.2 Pensionsreform

Die größte fiskalische Hypothek in Österreich liegt in einem der niedrigsten Werte für das effektive Ruhestandsalter in Europa versteckt. Vergleichende Schätzungen über implizite Staatsschulden zeigen, dass die mangelnde Anpassung des Pensionssystems an die Alterung und die damit aufgeschobenen Belastungen für künftige Generationen oft wesentlich größer sind als jene, die aus der Bedienung der auflaufenden Staatsschuld erwachsen.¹⁰ Die einzige Chance, das Pensionssystem annähernd in heutiger Form zu erhalten und gleichzeitig die öffentlichen Budgets nachhaltig zu konsolidieren, ist eine wesentlich raschere Anhebung des Ruhestandsalters. Um den Rückstand gegenüber anderen Ländern in Europa aufzuholen und gleichzeitig für die weiter fortschreitende Alterung vorzusorgen, muss dieser Anstieg wesentlich schneller und ehrgeiziger als anderswo erfolgen. Die Alternative dazu geht eindeutig zu Lasten künftiger Generationen, die entweder einen weiteren Anstieg der Steuer- und Beitragsbelastung

⁹ So schätzen Gwartney et al. (2006), dass eine Verbesserung des Ratings im „Economic Freedom of the World“-Index (EFW) des Fraser-Instituts um einen Indexpunkt das Wirtschaftswachstum langfristig um 1,22 Prozentpunkte steigert. Im Jahr 2014 hatte Österreich einen Index-Wert von 7,48. Der Index lag zwischen 8,98 in Hong Kong und 3,89 in Venezuela. Für die Schweiz betrug der Index 8,19, für Deutschland 7,53.

¹⁰ Nach Schätzungen der Stiftung Marktwirtschaft anhand einer Generationenbilanzierung für die EU-Staaten im Jahr 2013 auf Basis von Eurostat-Daten (AMECO-Datenbank) betragen die impliziten Staatsschulden (zusätzlich zu den expliziten) in Österreich 184% des BIP und in Deutschland 73%. Quelle: <http://www.stiftung-marktwirtschaft.com/wirtschaft/themen/generationenbilanz.html>.

des Faktors Arbeit oder ein Absinken der Ersatzquoten der Pensionen mit zunehmender Gefährdung des Wohlstands im Alter akzeptieren müssten.

In der Pensionsreform geht es aber nicht nur um die Sanierung der öffentlichen Finanzen, sondern um ein ganz grundsätzliches Problem im Verhältnis des Bürgers zum Staat. Die Einführung des Pensionskontos ist sicherlich eine Jahrhundertreform, aber die Konten sind nicht ausgeglichen. Bis zum Lebensende zieht ein Österreicher systematisch mehr Pension heraus, als er selbst an Beiträgen einbezahlt hat, mindestens ein Viertel¹¹ wird mit dem ungebrochen ansteigenden Pensionszuschuss aus dem allgemeinen Steuertopf bezahlt, und zwar wieder über die Lohnsteuer und Mehrwertsteuer vorwiegend von den Arbeitnehmern. Eine individuell eindeutig zurechenbare Leistung wird zu einem großen Teil von anderen bezahlt! Das Endergebnis ist unkontrollierte Umverteilung, die so niemals gewollt sein kann. Das österreichische Pensionssystem verteilt von zukünftigen zu gegenwärtigen Generationen um, obwohl die Familien große Anstrengungen unternehmen, um ihren Kindern eine gute Zukunft zu ermöglichen. Es verteilt von den Männern hin zu den Frauen um, weil diese länger leben und früher in Pension gehen.¹² Wenn man die Position der Frauen stärken will, soll man die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen und für konkrete Familienleistungen bezahlen, anstatt sie im Nachhinein für die Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt und für Versäumnisse der Familienpolitik über das Pensionssystem zu kompensieren. Das Pensionssystem verteilt von reich zu arm um, wenn die Vertreter der Pensionisten eine Nullrunde für höhere Pensionen und Steigerungen für geringe Pensionen beschließen. Und es verteilt von Restösterreich nach Oberösterreich und in die Steiermark um, weil dort das durchschnittliche Ruhestandsalter am niedrigsten¹³ und daher der Fehlbetrag im Pensionskonto am größten ist.

Keine dieser versteckten Umverteilungen ist mit dem progressiven Steuer- und Transfermechanismus abgestimmt. Verschiedene Gruppen werden mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen, ohne dass klar nachvollziehbare Kriterien erkennbar wären. Weder weiß die Politik genau, in welche Richtung sie umverteilt, noch wissen die Bürger genau, ob und inwieweit sie Nettozahler oder Nettoempfänger sind. Es fehlt eine klare Trennung zwischen dem Anspruch, der selbst durch Beitragszahlungen erworben ist, und dem Zuschuss, der von anderen bezahlt werden muss. Unkontrollierte Umverteilung durch Quersubventionierung trägt zum Wachstum der Sozialausgaben bei, weil hier einzelne Gruppen Vorteile erhalten, die gar nicht unterstützt werden sollen. Ein korrektes Verhältnis zwischen Bürger und Staat verlangt nach dem Äquivalenzprinzip, wonach eine individuell zurechenbare Leistung auch selbst bezahlt werden muss. Anders ausgedrückt, es braucht eine klare Trennung zwischen Versicherung und Umverteilung. Damit der Bürger und die Politik wissen, wann Leistung und Gegenleistung aufhören und Umverteilung beginnt, braucht es einen klaren Maßstab. Das wäre ein beitragsorientiertes Pensionssystem, wonach jeder im Laufe des Lebens genau das im Erwartungswert herausbekommt, was er einzahlt, nicht mehr und nicht weniger. Danach beginnt die Umverteilung im Steuer- und Transfersystem: Niedrige Pensionen sollen je nach Verteilungszielsetzungen durch Ausgleichszahlungen auf ein akzeptables Niveau angehoben werden, genauso wie niedrige Arbeitseinkommen in der Haupteinwerbungsphase auch. Hohe Pensionen sollen nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip die progressive Einkommensteuer zahlen, genauso wie die hohen Arbeitseinkommen in der Haupteinwerbungsphase auch.

¹¹ Im Jahr 2013 wurden insgesamt 45 Mrd. Euro Pensionen bezahlt, davon entfallen 8,9 Mrd. Euro auf Beamtenpensionen und 36 Mrd. auf ASVG-Pensionen. Der Bundeszuschuss betrug 10 Mrd. Euro.

¹² Nach Statistik Austria betrug im Jahr 2013 die Lebenserwartung der Männer 78,5 und der Frauen 83,6 Jahre. Bei allen Pensionen betrug das durchschnittliche Pensionsantrittsalter 2013 für Männer 59,6 und für Frauen 57,5 Jahre. Betrachtet man nur Alterspensionen, dann gingen Männer im Durchschnitt mit 62,8 und Frauen mit 59,2 Jahren in Pension.

¹³ Im ersten Halbjahr 2014 variierte das durchschnittliche Pensionsantrittsalter von 57 Jahren und 1 Monat in Oberösterreich und der Steiermark bis 61 Jahren und 8 Monaten in Vorarlberg, vgl. Sozialministerium (2014).

4.3 Steuerreform

Leistungen und individuelle Vorteile von anderen zahlen zu lassen, hat auch in der Besteuerung System und führt auch dort zu unkontrollierter und teurer Umverteilung. Eine Steuerbegünstigung wird meist von einem engen Kreis von Begünstigten in Anspruch genommen. Die damit verbundenen Steuerausfälle müssen aber alle in Form von höheren Steuersätzen bezahlen. Genau deshalb sind sie für die Begünstigten ein so großer Nettovorteil, und genau deshalb protestieren sie so laut, wenn eine Abschaffung diskutiert wird. Begünstigungen werden oft mit beabsichtigten Lenkungseffekten begründet, die dann aber oft nicht genau nachgewiesen und unsicher sind. Sie tragen aber tendenziell zu unbeabsichtigten Verteilungswirkungen und teuren Mitnahmeeffekten bei. Manche können eine Begünstigung in Anspruch nehmen und andere nicht, so dass am Ende gleich hohe Einkommen unterschiedlich viel Steuer zahlen, eine offensichtliche Ungerechtigkeit. Manche erfahren eine Entlastung, die nach der Höhe ihres Einkommens oft nicht gerechtfertigt ist. Das führt zu Steuerausfällen, die nach Berechnungen des Rechnungshofs im Jahr 2009 etwa 35% des möglichen Einkommensteueraufkommens ausmachten (vgl. Rechnungshof, 2013). Umso höher müssen die Steuersätze für alle sein, um das notwendige Aufkommen noch zu erzielen. Ähnliches gilt für die größte aller Begünstigungen, nämlich die Begünstigung des 13. und 14. Gehaltes, die sich die Steuerzahler selber zahlen müssen. Allein mit der Streichung dieser Begünstigung könnten die Steuersätze aufkommensneutral erheblich abgesenkt werden, der Spitzensteuersatz von 50 auf etwa 44% und der Eingangssteuersatz von 36 auf etwa 32%. Die hohen Steuersätze sind leistungsfeindlich, hemmen Erwerbstätigkeit und Beschäftigung, führen zu Produktionsverlagerung durch Bezug von ausländischen Vorleistungen oder durch vollständige Abwanderung von Unternehmen und leisten der Schattenwirtschaft Vorschub.

Auch die Befreiungen und Begünstigungen der Mehrwertsteuer führen zu hohen Steuerausfällen und teuren Mitnahmeeffekten.¹⁴ Die Mehrwertsteuer ist weder für die Branchenförderung noch für die Umverteilung das richtige Instrument und führt zu teuren Mitnahmeeffekten. Die reduzierten Sätze für Güter des täglichen Bedarfs entlasten zwar die unteren Einkommen, aber eben auch die besser Verdienenden, die das nicht brauchen. Die unechten Befreiungen haben zur Folge, dass die Mehrwertsteuer in der Produktionskette liegen bleibt und nicht nur den Verbrauch, sondern auch Investitionen und Vorleistungen belastet. Damit wird sie zu einer veritablen Wachstumsbremse und verliert den Charakter einer vergleichsweise wenig schädlichen Konsumsteuer.

Ein klares und korrektes Verhältnis von Bürger und Staat verlangt ein transparentes und einfaches Steuersystem mit nur ganz wenigen Begünstigungen und Befreiungen, bei dem jeder leicht erkennen kann, was seine tatsächliche Steuerbelastung ist und wo er sich nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen wiederfindet. Ein gutes Steuersystem sollte gerecht, einfach und leistungs- und wachstumsfreundlich sein. Was ein gerechtes System ist, darüber gehen die weltanschaulichen Positionen weit auseinander. Aber eines sollten alle unterstützen können, nämlich dass die Verteilung der Steuerlasten nach transparenten und klar nachvollziehbaren Kriterien der Leistungsfähigkeit erfolgen sollte, und nicht unsystematisch und in unterschiedlichste Richtungen, die mit Einkommen und Vermögen wenig zu tun haben. Ein einfaches Steuersystem spart Verwaltungs- und Erfüllungskosten beim Staat und im Privatsektor. Die Komplexität des Steuersystems und die damit verbundenen hohen Verwaltungskosten kommen von der Vielzahl von Begünstigungen und Abzügen mit oft schwierigen Abgrenzungsproblemen. Daher hätte eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen durch Streichung von vielen Vergünstigungen und Abzügen eine hohe Priorität.

Bereits eine mutige, aufkommensneutrale Reform könnte viel bewirken und eine positive Dynamik auslösen. Große Wachstumsgewinne können jedoch erst bei einer tatsächlichen

¹⁴ Vgl. dazu Keuschnigg (2014) zur idealen Mehrwertsteuer.

Steuersenkung erzielt werden. Österreich weist eine überdurchschnittlich hohe Steuerquote auf. Nachdem die volkswirtschaftlichen Kosten der Besteuerung progressiv und nicht linear mit der Höhe der Steuersätze zunehmen, haben bei uns die Staatsausgaben einen wesentlich höheren Steuerpreis und sind teurer als in anderen Ländern. Umso größer wären für Österreich die volkswirtschaftlichen Vorteile aus einer Absenkung der Steuerbelastung. Nicht nur steigen die verfügbaren privaten Einkommen im Ausmaß der Steuerentlastung, auch profitieren die Bürger im Laufe der Zeit ein zweites Mal von den zusätzlichen Beschäftigungs- und Einkommenszuwächsen, die durch tiefere Steuern ausgelöst werden. Neben Einsparungen bei Mehrfachförderungen und Subventionen, Bekämpfung der Steuerhinterziehung, Schließung von Steuerschlupflöchern u.a. Maßnahmen soll der Zugang zu Sozialleistungen auf die Bedürftigsten begrenzt und Erwerbstätigkeit und Wiedereingliederung gefördert werden. Die wichtigste Maßnahme dabei ist ein rascherer Anstieg des Ruhestandsalters. Mit jedem, der in die Beschäftigung gebracht werden kann, gibt es einen Steuer- und Beitragszahler mehr und einen Leistungsempfänger weniger, so dass das öffentliche Budget doppelt entlastet wird. Besonders in Hochsteuerländern mit großzügigen staatlichen Leistungen wirkt eine ausgabenseitige Konsolidierung und Finanzierung von Steuersenkung nachhaltiger und dauerhafter, weil die ausgelösten Wachstumseffekte die Steuern ergiebiger machen und die höhere Beschäftigung die Ansprüche auf die Sozialausgaben herunterschraubt.¹⁵

4.4 Föderalismusreform und lokale Steuerautonomie

Die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen in verschiedenen Regionen unterscheiden sich. Manche Regionen sind vermutlich eher bereit, bei den öffentlichen Ausgaben Verzicht zu leisten, weil sie weniger Steuern zahlen wollen. Aber im österreichischen Finanzföderalismus ist das nicht möglich.¹⁶ Über den Verteilschlüssel ist ihnen ein fixer Anteil der gemeinsamen Steuern zugewiesen, den sie nicht beeinflussen können. Sie können nicht separat ihre Einkommensteuer senken. Der Steuerwettbewerb ist ausgeschaltet. Wenn man die eigenen Einnahmen nicht kontrollieren kann, dann kann man den Wohlstand nur fördern, indem man wirklich alle zugewiesenen Einnahmen vollständig ausgibt. Einzelne Bundesländer oder Gemeinden können auch nicht mehr ausgeben, wenn die Bürger das wollten, z.B. für Schulen, Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und andere Leistungen, weil sie nicht die Steuern separat erhöhen können. Weil die Steuern und die Ausgaben überall ähnlich hoch sind, können die Bürger und Unternehmen nicht wirklich zwischen verschiedenen finanzpolitischen Angeboten wählen und dorthin ziehen, wo die Leistungen besser sind.

Ein föderaler Staat braucht eine klare Zuweisung von Kompetenzen an Bund, Länder und Gemeinden. Die Kompetenzentflechtung und Zuweisung von Aufgaben an jeweils eine Ebene ist die erste Maßnahme für eine kostensparende Verwaltungsreform. Vor allem auch soll die Verantwortung für Ausgaben und Einnahmen in einer Hand bleiben.¹⁷ In Österreich werden ungefähr ein Drittel der Ausgaben von Ländern (21% mit Wien) und Gemeinden (11,2%) getätigt. Allerdings stehen diesen Ausgaben nur 5,5% an dezentralen Steuereinnahmen gegenüber. Die unteren Staatsebenen tätigen also Ausgaben, ohne die Einhebung von Steuern verantworten zu müssen. Die Folge ist eine mangelnde Zurückhaltung bei den Ausgaben. Empirische Untersuchungen zeigen, dass in föderalen Staaten eine geringe Steuerverantwortung von subnationalen Einheiten mit einer hohen Gesamtsteuerbelastung Hand in Hand geht.

¹⁵ Alesina et al. (2015) untersuchen Budgetkonsolidierungen in Europa. Demnach hätten Kürzungen von Ausgaben deutlich kleinere BIP-Verluste verursacht als Steuererhöhungen im selben Umfang.

¹⁶ Der folgende Abschnitt beruht auf Keuschnigg und Loretz (2015). Siehe auch Keuschnigg et al. (2014) für einen rezenten Überblick über die akademische Literatur über Steuerwettbewerb.

¹⁷ In Österreich sieht § 2 des Finanzverfassungsgesetz sogar vor: "der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt." Damit wird die Verschränkung von Ausgaben- und Einnahmenverantwortung bereits verfassungsmäßig vorgeschlagen.

Regionen, die über Steuerautonomie verfügen, fechten den fiskalischen Wettbewerb um leistungsfähige Bürger und Unternehmen aus, indem sie attraktive Leistungen anbieten und die Steuerbelastung möglichst gering halten. Auf diesem Weg trägt der Fiskalwettbewerb dazu bei, die Ausgabenentscheidungen stärker an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen zu orientieren. Was der Wettbewerb abstrakt, ist ein ungebremstes Wachsen der Staatsausgaben, die ihren „Steuerpreis“ nicht mehr rechtfertigen können.¹⁸ Wenn die Steuerbelastung in anderen Regionen deutlich niedriger ist und die öffentlichen Leistungen trotzdem stimmen, werden Unternehmen und leistungsfähige Bürger protestieren und manche werden dorthin wandern, wo es besser ist.¹⁹ Wenn der Wettbewerb zu einem besseren Einsatz der Ausgaben und zu Einsparungen dort führt, wo die Mittel nicht richtig eingesetzt sind, dann könnte die Steuerbelastung sinken, in manchen Regionen mehr und in anderen weniger. Mit der geringeren Steuerbelastung würde nicht nur das verfügbare Einkommen der Bürger steigen, sondern auch die internationale Standortattraktivität des ganzen Landes gewinnen. Wenn die lokale Steuerbelastung angesichts der Leistungen zu hoch wird, muss die breite Bevölkerung in der Lage sein, den Unwillen an die lokale Politik weiterzugeben. Es braucht Zuschläge zur Einkommensteuer und Lohnsteuer und zur Körperschaftsteuer, die alle aktiven Bürger und Unternehmen spüren, und diese müssen zumindest potentiell Wanderungsbewegungen auslösen, wenn das Paket von Steuern und Leistungen nicht mehr stimmt.

Dennoch ist fiskalischer Wettbewerb mit einem wirksamen Finanzausgleich gut vereinbar, der auf eine angemessene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hinwirkt. Wirtschaftlich starke Regionen können Nettozahlungen leisten und die Nachteile von strukturschwachen Regionen wenigstens teilweise ausgleichen. Es darf aber nicht passieren, dass eine Region die Steuern senkt und Ausgaben hochschraubt, um möglichst viel aus dem von anderen finanzierten Topf des Finanzausgleichs herauszuholen. Daher sollen die Zahlungen des Finanzausgleichs an der hypothetischen Steuerkraft ansetzen, und nicht am tatsächlich realisierten Steueraufkommen, und sie sollen nur an einem genormten Ausgabenbedarf anknüpfen, und nicht an den tatsächlich realisierten Ausgaben. So kann frei von strategischen Überlegungen ein mehr oder weniger objektiver Bedarf an Zuweisungen bzw. eine Verpflichtung zu Nettoeinzahlungen in den Finanzausgleich ermittelt werden, ohne dass sich die Regionen gegenseitig übervorteilen, d.h. den Finanzausgleich zu Lasten anderer Regionen ausnutzen.

Um einer unverantwortlichen Haushaltspolitik von vornherein vorzubeugen, braucht es zudem eine effektive Schuldenbremse auf dezentraler Ebene. Die Verschuldung sollte nicht über eine gewisse Schwankungsreserve hinausgehen, die die Steuereinnahmen über die Konjunktur glätten hilft und damit einen stetigen Strom von Ausgaben und Leistungen sichert. Eine zusätzliche Verschuldung sollte nur für die Finanzierung großer Investitionen möglich sein, die über lange Zeit Nutzen stiften, und an einen klaren Rückzahlungsplan gekoppelt werden. Wieder zeigt das Beispiel Schweiz, dass nach diesen Grundsätzen ein solidarischer Finanzausgleich mit einem wirksamen fiskalischen Wettbewerb sehr gut vereinbar ist. Die Umverteilung erfolgt dort von den reichen Kantonen mit der niedrigsten Steuerbelastung (Zug und Schwyz) und von den städtischen Kantonen (Basel, Genf und Zürich) in die ländlichen (Jura, Freiburg) und bergigen Kantone (Wallis, Glarus und Uri). Die Umverteilung ist beträchtlich. Zug zahlt ca. 2.500 Franken pro Jahr und Einwohner ein, Uri bekommt in etwa einen gleich hohen Betrag heraus.

Als Argumente gegen den Steuerwettbewerb werden oft eine große Unübersichtlichkeit in der Steuergesetzgebung und als Folge hohe administrative Kosten in der Steuerverwaltung angeführt. Das Gegenteil ist der Fall. Dass bei der Ermittlung der Steuerschuld lokal oder regional andere Sätze zur Anwendung kommen, ist für die Verwaltungskosten weitgehend

¹⁸ In Österreich kann sich eine Region nicht mit separaten Steuersenkungen attraktiv machen. Das ist, als ob man im Wettbewerb den Unternehmen verbieten würde, die Preise zu senken.

¹⁹ Vgl. dazu Brühlhart et al. (2012). Oft genügt schon der Blick über die Grenzen. Die tatsächliche Mobilität ist auch in der Schweiz relativ moderat, es genügt, dass Abwanderungspotential besteht. Die Kantone können zudem auf der Ausgabenseite Standortattraktivität pflegen und damit höhere Steuersätze durchsetzen, ohne eine Abwanderung befürchten zu müssen.

irrelevant. Der Aufwand entsteht bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Entscheidend ist also, dass diese in allen Regionen einheitlich ermittelt wird, d.h. es braucht ein „Steuerharmonisierungsgesetz“. Die Daten der OECD (2011) zum internationalen Vergleich der Kosten der Steuerverwaltung zeigen, dass die Steuerverwaltung in föderalen Staaten im Vergleich zu Einheitsstaaten eher effizienter ist. Mit Kosten der Steuerverwaltung von nur 0,032% des BIP, bzw. 0,31% der Steuereinnahmen ist die Schweiz deutlich effizienter als alle anderen untersuchten OECD-Länder. Im Vergleich dazu liegt Österreich mit 0,26% des BIP bzw. 0,85% der Steuereinnahmen im internationalen Mittelfeld.

Auch der Fiskalwettbewerb wird nicht alle Probleme lösen und auch einige Schwierigkeiten mit sich bringen. Angesichts der Fehlanreize in Österreich mag man sich aber schon die berechnete Frage stellen, ob nicht mehr fiskalischer Wettbewerb und regionale Autonomie die Beziehung zwischen Bürgern und Staat transparenter gestalten könnte und die Politik zu Ergebnissen zwingen würde, die näher bei den tatsächlichen Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen liegen.

5 Schlussfolgerungen

Österreich ist zu einem der reichsten Länder in der EU aufgestiegen, doch nun droht Stagnation. Einen automatischen Wachstumsbonus gibt es nicht mehr. Im Vergleich zu den erfolgreichen Nachbarländern lässt die wirtschaftliche Dynamik nach. Die erwartete Entwicklung wirft zunehmend Fragen bezüglich einer erodierenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf. Die Arbeitslosigkeit steigt, während sie in anderen Ländern sinkt. Die heimische Politik ist vom Reformstau geprägt und vermag wenig Vertrauen auf nachhaltig günstige wirtschafts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen für Unternehmen und Haushalte zu schaffen. Dabei werden die Herausforderungen im internationalen Umfeld größer: mangelndes Wachstum unserer Absatzmärkte in den Ländern der Eurozone, verschärfter Wettbewerb mit den aufsteigenden Schwellenländern, Wandel zu einem Umwelt- und Ressourcen schonenden Wachstum und die fortschreitende Alterung der Bevölkerung. Wenn grundlegende Reformen weiter ausbleiben, droht Österreich in einen Negativzyklus abzudriften: zunehmender Steuer- und Abgabendruck und stagnierende Investitionstätigkeit des Staates, mangelndes Wachstum, steigende Arbeitslosigkeit und weitere Produktionsverlagerungen. In Folge leiten die weiter zunehmenden Sozialausgaben und die abnehmende Ergiebigkeit des Steuersystems die nächste Runde in diesem Negativzyklus ein. Dieses Szenario würde Österreich im internationalen Vergleich rasch wieder zurückfallen lassen. Um diesen Trend in eine positive Richtung zu wenden, braucht es mutige Reformen und einen investiven Staat, der die Grundlage für systematische Innovation legt, indem er die entscheidenden Vorleistungen in Bildung, Forschung und technologischer Infrastruktur erbringt und die zentralen Aufgaben mit einer moderaten Steuer- und Abgabenbelastung erfüllt.

Literatur

- Alesina, Alberto F., Omar Barbiero, Carlo A. Favero, Francesco Giavazzi und Matteo Paradisi, 2015, *Austerity in 2009-2013*, CEPR DP No. 10347.
- Andrews, Dan und Federico Cingano, 2014, Public Policy and Resource Allocation: Evidence from Firms in OECD Countries, *Economic Policy April 2014*, 253–296.
- Bartelsman, Eric, John Haltiwanger und Stefano Scarpetta, 2009, Measuring and Analyzing Cross-country Differences in firm Dynamics, in: *Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data*, University of Chicago Press, 15-76.
- Brühlhart, Marius, Mario Jametti und Kurt Schmidheiny, 2012, Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials?, *Economic Journal 122*, 1069-1093.
- Davoine, Thomas und Christian Keuschnigg, 2015, *Flexicurity, Retraining and Job Reallocation*, Universität St. Gallen und Institut für Höhere Studien, Arbeitspapier.
- Egger, Peter und Christian Keuschnigg, 2015, Innovation, Trade and Finance, erscheint in: *American Economic Journal: Microeconomics*.
- Falk, Martin und Roland Spitzlinger, 2013, *Erfolgsfaktoren für neue Arbeitsplätze von F&E-durchführenden Unternehmen*, WIFO-Studie im Auftrag der FFG, Wien.
- Gwartney, James D., Randall G. Holcombe und Robert A. Lawson, 2006, Institutions and the Impact of Investment on Growth, *Kyklos 59*, 255-273.
- Helpman, Elhanan, Mark J. Melitz und Stephen R. Yeaple, 2004, Exports vs. FDI with Heterogeneous Firms, *American Economic Review 91*, 300-316.
- Hölzl, Werner und Petra Lang, 2011, Unternehmensdynamik, Exportstatus und Umsatzproduktivität, *WIFO Monatsberichte 11/2011*.
- Keuschnigg, Christian, 2014, Eine ideale Mehrwertsteuer, *IHS-Standpunkt Nr. 29/2014*.
- Keuschnigg, Christian, 2014, Österreich 2050: Mit Bildung, Innovation und Wandel an die Spitze, *IHS-Standpunkt Nr. 25/2014*.
- Keuschnigg, Christian, 2004, Venture Capital Backed Growth, *Journal of Economic Growth 9*, 239-261.
- Keuschnigg, Christian und Michael Kogler, 2014, Der Zusammenhang von Akademikerquote, Beschäftigung und Wachstum, *IHS Policy Brief 04/2014*.
- Keuschnigg, Christian und Simon Loretz, 2015, *Steuerföderalismus. Eine fachliche Auseinandersetzung mit einem komplexen Thema*, Institut für Föderalismus, Innsbruck.
- Keuschnigg, Christian, Simon Loretz und Hannes Winner, 2014, Tax Competition and Tax Coordination in the European Union: A Survey, *University of Salzburg Working Papers in Economics and Finance No. 2014-4*.
- Kortum, Samuel und Josh Lerner, 2000, Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation, *RAND Journal of Economics 31*, 674-692.
- Lentz, Rasmus und Dale T. Mortensen, 2008, An Empirical Model of Growth Through Product Innovation, *Econometrica 76*, 1317-73.
- Rat für Forschung und Technologie, Hrsg., 2014, *Vision Österreich 2050. Vorsprung durch Bildung, Forschung und Innovation*, Verlag Holzhausen, Wien.
- Rechnungshof, 2013, *Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht*, Bericht des Rechnungshofes 2013/3.
- OECD, 2011, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*, Paris.
- Sozialministerium, 2014, *Pensionsmonitoring*, Halbjahresbericht, Wien.
- Stöllinger, Roman, Robert Stehrer und Johannes Pöschl, 2010, *Austrian Exporters: A Firm-Level Analysis*, WIIW Working Paper 67, Wien.

Wisbauer, Alexander und Regina Fuchs, 2014, Außenwanderung 2012, *Statistische Nachrichten* 3, 196-208.

Wurgler, Jeffrey, 2000, Financial Markets and the Allocation of Capital, *Journal of Financial Economics* 58, 187-214.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
