

---

## Moderner Leistungsstaat Österreich

---

Christian KEUSCHNIGG

Universität St. Gallen und Wirtschaftspolitisches Zentrum Wien

Christian.Keuschnigg@unisg.ch

***In Kürze:** Struktureller, demografischer und technologischer Wandel bei Verschuldung und ausbleibenden Reformen erfordern, dass der Staat seine Rolle überdenkt und neu definiert. Welche Rolle soll der moderne Staat in der Marktwirtschaft einnehmen, welche Rahmenbedingungen setzen, wo soll er eingreifen und wo nicht? Der Kommentar entwirft in zehn Sätzen ein Bild von einem modernen Leistungsstaat Österreich.*

Der Arbeitskreis *Ein moderner Staat für Wirtschaft und Gesellschaft* des Forum Alpbach 2016<sup>1</sup> gibt Anlass, die Rolle des Staates und seine Aufgaben in Wirtschaft und Gesellschaft zu überdenken. Auf einer sehr grundsätzlichen Ebene sind die Aufgaben des Staates in der sozialen Marktwirtschaft klar umrissen. Der Staat verwirklicht die gemeinsamen Anliegen der Familien und der Unternehmen, indem er erstens öffentliche Leistungen erbringt, für die es kein adäquates privates Angebot gibt; zweitens Marktstörungen abbaut, damit die Arbeit der Bürger und die Investitionen der Wirtschaft mehr Wohlstand schaffen; und drittens durch Umverteilung übertriebene Ungleichheit abbaut, damit möglichst alle angemessen am Wohlstand teilhaben.

Zu den unverzichtbaren öffentlichen Leistungen zählen Rechtssicherheit und Eigentumsschutz, Investitionen in Bildung und technologischer Infrastruktur, Grundlagenforschung und vieles mehr. Diese Leistungen dienen allen Bürgern gemeinsam. Es ist schwer möglich, eine individuelle Nutzung klar abzugrenzen oder gar einen Preis dafür zu verlangen. Daher ist eine Finanzierung mit Steuern notwendig. Dort, wo ein privates Angebot möglich ist, brauchen die Märkte klare Leitplanken. Wettbewerbspolitik, Regulierung und Lenkungssteuern sollen dafür sorgen, dass das Marktergebnis nicht nur den privaten Interessen, sondern auch der Gesellschaft als Ganzes dient. Damit alle Gruppen ihre Chancen nützen und am Wohlstand angemessen teilhaben können, soll der Staat für weitgehende Chancengleichheit sorgen und auch im Nachhinein Ungleichheit mindern. So unbestritten diese Staatsaufgaben im Grundsatz sind, so unterschiedlich sind auch die Meinungen darüber, was das richtige Ausmaß der Staatstätigkeit und eine „angemessene“ Umverteilung ist. Die folgenden zehn Grundsätze versuchen herauszuarbeiten, was einen modernen Leistungsstaat ausmacht und wie die Familien und Unternehmen für ihre gemeinsamen Anliegen Konsens und Kooperation herstellen können.

### **Satz 1: Den Umfang der Staatstätigkeit auf das Notwendige begrenzen.**

Der Wohlstand ist untrennbar mit Bildung, Grundlagenforschung, Rechtswesen, Umweltschutz, Infrastruktur, Sozialversicherung und vielen anderen Staatsleistungen verbunden. Ohne angemessene Umverteilung ist ein belastbarer Zusammenhalt der Gesellschaft nicht denkbar. Aber von allem kann es zu viel oder zu wenig geben. Je mehr öffentliche Ausgaben getätigt werden, desto höher müssen Steuern und Abgaben sein und desto geringer ist das privat verfügbare

---

<sup>1</sup> Der Arbeitskreis findet in der Breakout Session Nr. 2 am Mittwoch, 31.8.2016, 11:00 – 13:30 in der Hauptschule Alpbach statt. Unter der Leitung von Martina Salomon, Kurier, diskutieren: Erich Foglar, Präsident des ÖGB; Clemens Fuest, Präsident Ifo Institut und Universität München; Christian Keuschnigg, Universität St. Gallen und Wirtschaftspolitisches Zentrum Wien; und Christoph Leitl, Präsident der WKÖ.

Einkommen. Was der Staat nicht spart, müssen eben Familien und Unternehmen sparen. Ob die zusätzlichen Staatsausgaben dieses Opfer wert sind, hängt vom tatsächlichen „Steuerpreis“ ab, der zu zahlen ist. Ein „Preis-Leistungsverhältnis“ gibt es eben auch für die Staatstätigkeit. Weil die Steuern leistungsfeindlich sind, Beschäftigung, Ersparnisse und Investitionen mindern und damit Standortattraktivität und Wachstum hemmen, schmälern sie zusätzlich zur Steuerschuld auch noch das Bruttoeinkommen. Diese sprichwörtliche Mehrbelastung mindert das verfügbare Einkommen ebenfalls. Wir zahlen also die Steuern zweimal, indem wir sie an das Finanzamt überweisen und indem wir noch dazu weniger verdienen. Die Kosten der Staatstätigkeit sind daher wesentlich höher als die Milliarden an Steuereinnahmen, die im Budget stehen. Zwar kann man jedes Niveau der Staatstätigkeit rechtfertigen, wenn man den (schwer erfassbaren) Nutzen genügend hoch ansetzt. Allerdings steigen die tatsächlichen Kosten der Besteuerung nicht linear, sondern progressiv an, während der Nutzen zusätzlicher Staatsausgaben, wenn man schon viel davon hat, immer geringer wird. Aus denselben Gründen wirken sich Steuersenkungen in Hochsteuerländern günstiger aus und können die privat verfügbaren Einkommen stärker steigern als in Ländern mit kleinerem Staatsanteil und geringerer Steuerbelastung.

### ***Satz 2: Wachstum inklusiv gestalten.***

Die wichtigsten Instrumente der Wachstumspolitik sind Bildung, Wettbewerb und Innovation. Die gleichen Instrumente können dazu beitragen, dass die Ungleichheit gering bleibt. Bildung und lebenslange Qualifikation fördern den Zugang zur Erwerbstätigkeit und den sozialen Aufstieg. Arbeitslosigkeit und Armut entstehen dagegen aus mangelnder Qualifikation und sind am unteren Ende der Verteilung konzentriert. Unternehmensgründungen sollen in allen Schichten möglich sein und - wenn profitabel - nicht an mangelnder Finanzierung scheitern. Fairer Wettbewerb sichert den Zugang der Arbeitnehmer zu lukrativen Berufen und den Marktzugang innovativer Unternehmen. Wettbewerb ist daher eine Vorbedingung für Wachstum und Innovation. Eine griffige Wettbewerbspolitik und maßvolle Regulierung verhindern Ausgrenzung durch Marktabschottung, Renten und Monopolgewinne und wirken damit der Konzentration von Vermögen und Einkommen in den obersten Gruppen entgegen. Eine inklusive Wachstumspolitik trägt vorbeugend dazu bei, dass von vornherein möglichst wenig Ungleichheit entsteht.

In einer innovativen Wirtschaft ist allerdings nicht jede Ungleichheit und jedes Risiko vermeidbar. Innovation bedeutet Strukturwandel, Neues ersetzt Altes. Es gibt Gewinner und Verlierer aufgrund von Glück oder Pech, aber auch wegen Tüchtigkeit oder mangelnder Initiative. Ein leistungsfähiger Sozialstaat soll die Lebensrisiken abfedern und angemessen umverteilen, damit möglichst viele am Wohlstand teilhaben und Not und Armut erträglich bleiben. Was aber vorher an Investitionen in Bildung, Innovation und Wachstum versäumt worden ist, muss nachher kostspielig mit Steuern und Ersatzeinkommen repariert werden. Eine inklusive Wachstumspolitik zielt daher auf Chancengleichheit, setzt Leistungsanreize für sozialen Aufstieg und sorgt für Investitionen, welche das Ausmaß an Ungleichheit und sozialen Risiken von vornherein reduzieren und erst gar nicht entstehen lassen. Ein investiver Staat sorgt dafür, dass die soziale Sicherung nicht überbeansprucht wird und nachhaltig finanzierbar bleibt.

### ***Satz 3: Armut und Reichtum differenziert behandeln***

Das Ausmaß an anzustrebender Umverteilung ist eine weltanschauliche Frage, über die es nie Einigkeit geben wird. Allerdings dürfte die Haltung zur Umverteilung auch davon abhängen, *wie* Ungleichheit zustande kommt. Es gibt eben beides, den Reichtum durch Innovation, der allen nützt, und den „unverdienten“ Reichtum durch Marktabschottung, Monopolgewinne und Renten bis zu Übervorteilung und Korruption, der anderen schadet. Der unverdiente Reichtum, der zur Konzentration von Einkommen und Vermögen beiträgt, wird am besten mit Wettbewerbspolitik, einer wirksamen Unternehmenskontrolle (Corporate Governance) und konsequenter Durchsetzung des Rechtsstaats bekämpft. Millionärs- und Vermögenssteuern behindern dagegen auch jene Unternehmer behindern, die auf dem Weg nach oben Arbeitsplätze und Einkommen für viele schaffen. Es reicht, wenn sie die vorgesehenen Steuern auf Einkommen und Gewinne zahlen und damit den Löwenanteil des Steueraufkommens erwirtschaften, das für alle da ist.

Auch Armut kann unverschuldetes Schicksal sein, aus der es persönlich kein Entkommen gibt, oder eine akzeptierte und selbstverschuldete Armut aus Mangel an Initiative und Anstrengung. Es ist nicht fair, alle gleich zu behandeln. Deshalb sollte ein letztes, bedingungsloses Grundeinkommen äußerst knapp bleiben. Dafür sollten alle dieses Ersatzeinkommen aufstocken können, wenn sie sich an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie z.B. Schulungen beteiligen oder staatlich organisierte, gemeinnützige Arbeit verrichten. So würden alle Erwerbslosen, die in sich selbst und in die Gesellschaft investieren, eine höhere Grundsicherung bekommen. Lediglich bei Kranken und Behinderten, die sich nicht selbst helfen können, müsste ein höheres Grundeinkommen ohne Arbeit möglich sein. So würde der Staat die Erwerbslosen für ihre Anstrengungen zur Wiedereingliederung bezahlen, anstatt sie für die Verweigerung von Arbeit zu bestrafen. Das bezogene Sozialgeld wäre weniger ein Almosen, sondern eher ein Verdienst für eine wichtige Anstrengung. Jedes zusätzliche, selbstverdiente Einkommen soll zu einem deutlich höheren verfügbaren Einkommen führen und darf nicht durch abrupte Kürzung von Ersatzleistungen wieder weggenommen werden. Solche Arbeitsanreize ermöglichen automatisch eine differenzierte Behandlung von Menschen mit unterschiedlicher Motivation und Arbeitsbereitschaft und werden eher als fair betrachtet. Aus dem privaten Spendenwesen weiß man, dass die Spendenbereitschaft steigt, wenn die Spender überzeugt sind, dass ihr Geld bei den Begünstigten positive Entwicklungen auslöst. Auch die Steuermoral dürfte höher sein, wenn die Steuerzahler wissen, dass die Empfänger die Solidarität der anderen schonen und jede Anstrengung unternehmen, um möglichst schnell die finanzielle Abhängigkeit hinter sich zu lassen. Solidarität ist nicht nur eine Pflicht der Zahler, sondern auch der Begünstigten.

#### **Satz 4: Umverteilung gezielt und nur in eine Richtung betreiben**

Wie weit der Staat umverteilen soll, ist eine weltanschauliche Frage. Nicht so sehr das *wieviel* ist das Problem, sondern das *wie!* Es dürfte auf breite Zustimmung stoßen, dass nur von oben nach unten umverteilt und kein knappes Steuergeld an Gruppen verschwendet werden soll, die keine Unterstützung brauchen. Die Prinzipien der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit verlangen, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt wird. In der Praxis werden diese Grundsätze jedoch auf vielfache Art und Weise verletzt. Die Einkommensteuer ist voll von Ausnahmen, die oft mit Lenkungseffekten begründet werden, für die es keinen klaren Nachweis gibt. Diese Ausnahmen mindern die Ergiebigkeit, machen unnötig hohe Steuersätze notwendig und untergraben die horizontale Steuergerechtigkeit. Der eine kann die Abzüge nutzen, der andere nicht, und schon zahlen Steuerpflichtige mit gleich hohem Einkommen unterschiedlich viel Steuern. Um die vertikale Steuergerechtigkeit nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip steht es auch nicht besser. Die Begünstigung des 13. und 14. Gehalts verteilt eher von unten nach oben um und tut das Gegenteil von dem, was der progressive Tarif an Umverteilung beabsichtigt. Nicht nur schraubt diese Begünstigung die notwendigen Steuersätze hoch und steigert deshalb den Steuerwiderstand bis hin zu Schwarzarbeit und Pfusch. Sie führt auch noch zu einer intransparenten Umverteilung, weil man sich erst kompliziert ausrechnen muss, was die tatsächliche Verteilung der Steuerlasten bezogen auf die Jahreseinkommen ist. Auch die kalte Progression lässt die unteren Einkommensgruppen in höhere Steuerklassen rutschen, die nur für die besser verdienenden Gruppen gedacht sind, und bringt damit die in den Tarif gegossenen Verteilungsabsichten ständig durcheinander. Das Steuergesetz soll verlässliche und planbare Rahmenbedingungen aufstellen und nicht alle fünf Jahre wieder korrigiert werden.

Die Begünstigungen und reduzierten Sätze der MWST sind für Verteilungszwecke schlicht ungeeignet. Zwar ist es richtig, dass gerade untere Einkommensgruppen von einer begünstigten Besteuerung z.B. von Gütern des täglichen Bedarfs profitieren. Aber diese Güter werden auch von allen besser Verdienenden konsumiert, so dass ein großer Teil der Steuerausfälle an Gruppen verschwendet wird, bei denen eine Entlastung nicht gewollt sein kann. Warum das Steuergeld so vergeuden, wenn man kleine Einkommen ganz gezielt mit Unterstützungszahlungen aufstocken kann? Zur Förderung von Branchen ist eine Mehrwertsteuerbegünstigung ebenfalls ungeeignet. Sie führt zu vermeidbaren Steuerausfällen und ist unfair. Mit einer solchen Steuersubvention wird den anderen Branchen, die ebenfalls in hartem Wettbewerb stehen, die Nachfrage abgegraben und auf den eigenen Sektor umgelenkt. Eine solche Begünstigung beschädigt die

Wettbewerbsneutralität und damit die Fairness in der Wirtschaft. Ein beträchtlicher Teil der Steuerausfälle ist verschwendet, denn auch in den „förderungswürdigen Branchen“ gibt es innovative und profitable Unternehmen, die das nicht brauchen. Wenn schon eine Unterstützung nötig ist, dann sollte sie mit gezielten Instrumenten wie z.B. Innovationsförderung zugunsten kleiner Unternehmen erfolgen, die langfristig die Wettbewerbsfähigkeit stärken.

Das Pensionssystem verteilt um, ohne dass Bürger und Politiker wirklich wüssten, was tatsächlich der Preis für eine Versicherungsleistung ist und in welche Richtung und wieviel umverteilt wird (vgl. nachfolgend Satz 5). Auch die Preisregulierung wie z.B. auf dem Wohnungsmarkt führt zu Umverteilung, die unsystematisch ist und niemand genau beziffern kann. Eine Mietpreisdeckelung bedeutet einen großen Geldvorteil für die Mieter und schöpft Einnahmen bei den Vermietern ab. Weil die Vorteile für die geschützten Mieter so groß sind, muss die Nachfrage rationiert werden, d.h. es hängt von Glück oder Pech ab, ob jemand eine mietergeschützte Wohnung erhält. Aber warum sollen nur die Familien in mietergeschützten Wohnungen eine Entlastung erhalten und andere Familien mit gleich hohem Einkommen nicht? Und warum sollen nur die Besitzer von preisregulierten Wohnungen diese Sonderbelastung tragen und ähnlich reiche Leute, die ihr Vermögen anders investiert haben, nicht?

Das Problem ist nicht die Umverteilungsabsicht, sondern dass die Umverteilung oft unsystematisch und verschwenderisch ist und die verschiedenen Wege nicht mit dem Steuer- und Transfermechanismus abgestimmt sind. Im Durchschnitt mag die Umverteilung in die richtige Richtung gehen. Für einzelne Personen und Familien ist jedoch nicht mehr nachvollziehbar, was genau die individuelle Nettoposition gegenüber dem Staat ist, und ob nicht der Nachbar mit einem ähnlich hohen Einkommen und Vermögen besser davon kommt. Die persönliche Nettoposition gegenüber dem Staat hängt nicht mehr nur vom Einkommen oder Vermögen ab, sondern von vielen anderen Faktoren wie z.B. der Verbrauchsstruktur und nicht zuletzt von Glück oder Pech. Fairness und Transparenz sind schwer beeinträchtigt. Die Intransparenz nährt Verdacht und Misstrauen. Jeder meint, er zahlt zu viel und bekommt zu wenig. Weil mit hohen Kosten in Richtungen umverteilt wird, die gar nicht gewollt sind, wird es für die Staatskasse richtig teuer. Erdrückend hohe Steuern und Sozialbeiträge sind die Folge. Steuerwiderstand ist vorprogrammiert. Wie sehr das Vertrauen in den Staat bereits untergraben ist, zeigt die zunehmende Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft.

#### ***Satz 5: Versicherung von Umverteilung trennen***

Ein korrektes Verhältnis der Bürger zum Staat verlangt nach Transparenz und einer klaren Trennung zwischen Solidarität und Geschäft, d.h. zwischen Umverteilung und Versicherung. Umverteilung sollte gezielt und treffsicher im Steuer- und Transfersystem erfolgen, während Quersubventionierung in der Sozialversicherung das Versicherungsprinzip untergräbt und weitestgehend beseitigt werden soll. Eine Steuer ist der Finanzierungsbeitrag für Staatsleistungen, die man sich mit allen anderen teilt, und ein Solidarbeitrag zur Finanzierung der Umverteilungsaufgabe. Eine Versicherung, auch die Sozialversicherung, ist jedoch ein Geschäft mit wohl erworbenen Rechten, und keine Solidarleistung. Der Versicherungsbeitrag ist der Preis für eine individuell zurechenbare Gegenleistung, die man mit niemandem teilen muss. Wenn man höhere Beiträge zahlt, erhält man mehr Leistung. Je klarer das Beitrags-Leistungs-Verhältnis ist, desto weniger werden die Beiträge als Steuer empfunden, und desto weniger schädlich sind sie für Arbeits- und Leistungsanreize.

Der Pensionsanspruch soll daher nach dem Äquivalenzprinzip, d.h. versicherungstechnisch fair bemessen werden. Fair heißt, dass jeder für seine Leistung selber bezahlt. Erst danach beginnt die Umverteilung. Wenn im Verhältnis zu den Beitragssätzen die Pensionsansprüche nicht „fair“ bemessen sind, kommt es unweigerlich zu versteckter Umverteilung. Die Bürger können nicht mehr klar nachvollziehen, wann das Geschäft aufhört und die Umverteilung beginnt. Besonders problematisch ist, dass es auch die Politiker nicht genau wissen. Sie können nicht mehr genau steuern, wieviel und in welche Richtungen sie umverteilen. Die Pensionsversicherung ist das beste Beispiel. Die Beiträge und Ansprüche sind nicht versicherungstechnisch fair. Mehr als ein Viertel der Leistungen werden aus allgemeinen Steuern subventioniert und die Regeln sind für kleine

Einkommen günstiger als für große.<sup>2</sup> Das führt zu Umverteilung im Pensionssystem zwischen reich und arm, die zwar gewollt sein mag, aber in der Gesamtwirkung nicht mit progressiven Steuern und Sozialleistungen unten abgestimmt ist. Das unterläuft den Grundsatz der Gleichbehandlung, weil die Umverteilung unter den Erwerbstätigen nach anderen Kriterien erfolgt als unter den Pensionisten. Es führt auch zu Umverteilung zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Generationen, zwischen Männern und Frauen, zwischen Regionen mit unterschiedlichem Pensionsantrittsalter und wohl auch zwischen verschiedenen Branchen. Es ist schwer vorstellbar, dass dies eine bewusste Umverteilungspolitik ist. Eine solche Umverteilung ist unsystematisch, teilweise ungewollt und damit wesentlich ungerechter und teurer als eine gezielte Umverteilung über den Steuer-Transfer-Mechanismus. Deshalb wäre der Übergang zu einem beitragsorientierten Pensionssystem zu empfehlen. Dieses ist selbstfinanzierend, selbststeuernd und weitgehend frei von Umverteilung. Es ist Aufgabe der Politik, die Gewinner und Verlierer des Übergangs so zu kompensieren, dass am Ende eine ausreichende Umverteilung über das Steuer-Transfer-System resultiert, die nur mehr gezielt von oben nach unten läuft. Wenn dabei eine versteckte Umverteilung aufgedeckt wird, die mit üblichen Vorstellungen von Gerechtigkeit nicht vereinbar ist, dann sollte sie eingespart werden.

### ***Satz 6: Leistungsfreundlich, fair und einfach besteuern***

Das Steuersystem soll den Staat nachhaltig finanzieren und fair, leistungsfreundlich und einfach sein. Das richtige Instrument für die Umverteilung ist die persönliche Einkommensteuer, die auf individuelle Verhältnisse abstellt. Eine Mehrwertsteuer, wenn sie möglichst ohne Ausnahmen und mit einheitlichem Steuersatz kommt, ist als Konsumsteuer relativ wenig schädlich und trägt zur Basisfinanzierung des Staates bei. So können leistungsfreundliche Lohn- und Einkommensteuern geringer bleiben. Für Vermögen gilt, dass die Vermögenserträge als Einkommen besteuert werden sollen und nicht der Bestand bzw. die Einkommensquelle selbst. Allgemeine Vermögenssteuern sind mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip schwer zu vereinbaren. Gerade dann, wenn die Vermögenserträge ausbleiben und die Leistungsfähigkeit gering ist, schlägt die Vermögenssteuer konfiskatorisch zu, besteuert oft mehr als 100% des Einkommens und wird zur Substanzsteuer. Wenn im Boom die Erträge sprudeln und die Steuer leicht zu zahlen wäre, belastet sie das Einkommen nur wenig. Substanzsteuern wirken daher den automatischen Stabilisatoren entgegen, Rezessionen werden schärfer. Vermögenserträge sollten nur besteuert werden, wenn sie tatsächlich anfallen. Dazu sind die Körperschafts- und Kapitalertragssteuern da, deren Sätze in Summe an den Spitzensatz der Einkommensteuer gekoppelt sind. Vermögenssteuern sind nur dort gerechtfertigt, wo laufende Erträge schwer zu erfassen sind, weil sie in nicht realisierten Wertsteigerungen oder als Eigenkonsum wie bei selbst genutztem Wohneigentum anfallen. Grund- und Immobilienbesitz sind das Beispiel.

Die Steuerpolitik sollte die Steuern systemisch in ihrer Gesamtheit betrachten und weder Mehrfachbelastungen noch offensichtliche Steuerlücken zulassen. Beides ist nicht fair. Die umstrittene Erbschaftsbesteuerung ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Rolle einer Steuer im Gesamtzusammenhang zu beurteilen ist. Wenn die Besteuerung der Einkommen konsumorientiert ausgestaltet ist, dann bleiben Kapitaleinkommen steuerfrei, sofern sie eine normale durchschnittliche Rendite nicht übersteigen. Nur überdurchschnittlich hohe Erträge, die aus Renten, Marktmacht oder Glück und Zufall stammen, unterliegen der Besteuerung. Ein konsumorientiertes Steuersystem verzichtet auf eine hohe Besteuerung zu Lebzeiten, um Vermögensbildung und sozialen Aufstieg zu ermutigen. In diesem Fall ist eine konsequente Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen ein notwendiger Bestandteil des Steuersystems. Ihre Aufgabe ist es, die fehlende Besteuerung zu Lebzeiten nachzuholen. Wenn aber die Kapitaleinkommen wie in Österreich schon zu Lebzeiten laufend besteuert werden, dann wird eine Erbschaftssteuer zur Doppelbesteuerung. Ebenfalls verdoppelt wird die Ungleichbehandlung

---

<sup>2</sup> Oft wird eine gewisse Umverteilung damit gerechtfertigt, dass die unteren Einkommensgruppen tendenziell eine kürzere Lebenserwartung haben. Das ist dann allerdings keine Umverteilung. Ein versicherungstechnisch faires Pensionssystem soll ja gerade Unterschiede in der Lebenserwartung systemimmanent berücksichtigen und höhere Pensionen bei kürzerer Bezugsdauer berechnen.

jener, die von der Hand in den Mund leben, und der Geduldigen und langfristig Denkenden, die mit Konsumverzicht und Vermögensbildung vorsorgen und den Wohlstand für sich und ihre Kinder absichern wollen. Mit Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik passt das eher nicht zusammen.

Lenkungssteuern sind zum Lenken da, nicht um Einnahmen zu erzielen. Ist der Lenkungszweck nicht klar nachgewiesen, dann soll das Steueraufkommen mit weniger großen Schäden für die Gesamtwirtschaft mit allgemeinen Steuern aufgebracht werden und nicht mit Steuern, die zwischen Gütern und Branchen diskriminieren. Spezielle Verbrauchssteuern auf Alkohol, Nikotin und umweltschädigende Kraftstoffen sind unstrittig und dienen klar der Anlastung von Folgekosten nach dem Verursacherprinzip. Wenn jedoch der Lenkungseffekt schon mit Regulierung verwirklicht wird, dann soll dasselbe Problem nicht noch einmal durch eine Lenkungssteuer repariert werden. Die Stabilitätsabgabe, welche der Überschuldung von Banken entgegenwirken und die fiskalischen Folgekosten von Finanzkrisen anlasten sollte, ist mit den Eigenkapitalvorgaben nach Basel und den Beiträgen zur Bankenunion für Abwicklungsfonds und Einlagensicherung hinfällig geworden. Ihre jüngste Abschaffung ist logisch und konsequent. Es ist zudem ein klarer Politikwiderspruch, wenn der Staat mit Regulierung ein Problem beseitigen muss, das er vorher mit ungünstigen Steueranreizen selbst geschaffen hat. Tatsächlich fördert der Staat mit dem Steuervorteil für Fremdkapital bei Unternehmen und Banken eine Überschuldung, die er im Hinblick auf Finanzstabilität mit regulatorischen Eigenkapitalvorgaben wieder reduzieren muss. Man muss sich nicht wundern, dass die steuerliche Diskriminierung des Eigenkapitals die Krisenrobustheit der Wirtschaft beeinträchtigt und die Banken anhält, ständig an der Untergrenze der zulässigen Eigenkapitalanforderungen zu operieren.

#### ***Satz 7: Auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit achten***

Viele Investitionen werden im Vertrauen auf Investitionssicherheit und in der Erwartung getätigt, dass der Staat auch noch in Jahrzehnten günstige Rahmenbedingungen setzen kann. Familien müssen an die wirtschaftlichen Möglichkeiten und Aufstiegschancen in zwei oder drei Jahrzehnten denken, wenn sie ein Kind in die Welt setzen. Sie geben im Laufe des Erwerbslebens ein Vermögen aus, um ihre Kinder für die Zukunft zu rüsten. Da darf der Staat nicht selbst das Gegenteil tun und zukünftige Generationen mit vielen Schulden, vernachlässigten Investitionen und hohen Steuern und Abgaben vorbelasten.

Tatsächlich schiebt der Staat große Lasten auf zukünftige Generationen ab, nämlich über die Staatsverschuldung, über das Pensionssystem und über unterlassene Investitionen. Staatsschulden sind der direkteste und sichtbarste Weg, auf dem der Staat von zukünftigen zu den heute lebenden Generationen umverteilt, die damit zu viel konsumieren und zu wenig investieren, um den Wohlstand auch für die Nachfahren zu erhalten. Höherer Zinsendienst und ein erneuter Abbau der Staatsschuld auf ein niedrigeres Niveau verlangt von künftigen Generationen einen Verzicht auf nützliche Staatsausgaben oder auf verfügbares Einkommen wegen höherer Steuerbelastung. Moderate Staatsschulden sind dann kein Problem, wenn sie der Finanzierung von langfristigen öffentlichen Investitionen dienen, die das Wachstum und die künftige Steuerkraft stützen und über viele Jahrzehnte hohe Erträge abwerfen. So können die heute geballt anfallenden Investitionskosten auf alle nutznießenden künftigen Generationen verteilt werden, die über den Schuldendienst aus ihren so gesteigerten Einkommen an der Finanzierung mittragen. Ähnliches gilt für unvorhergesehene Mehrausgaben wie z.B. für große Katastrophen oder die letzte Finanzkrise, deren Kosten mit einer außerordentlichen Neuverschuldung auf mehrere Generationen verteilt werden, damit ein gleichmäßiger Strom von öffentlichen Leistungen gesichert bleibt. Dann braucht es aber einen klaren „Rückzahlplan“, damit die Staatsschuld dauerhaft auf einem niedrigen und sicheren Niveau bleiben kann.

Eine wichtige Staatsaufgabe ist die Stabilisierung, um die großen Einkommensschwankungen im Laufe der Konjunktur zu glätten und den Bürgern mehr wirtschaftliche Sicherheit zu geben. Die automatischen Stabilisatoren können jedoch nur wirken, wenn der Staat über eine unzweifelhafte Bonität verfügt und auch in einer Rezession jederzeit Zugang zum Kapitalmarkt hat. Deshalb muss die Staatsschuld niedrig sein. Die Bonität der Staatsschuld und der Zugang zum Kapitalmarkt hängen vom Vertrauen der Investoren ab, dass sie ihr Geld sicher zurückerhalten. In einer

Währungsunion wie der Eurozone sind Staatsschulden riskanter und anfälliger gegenüber spekulativen Attacken und Kapitalflucht als in Ländern mit einer eigenen Währung. In der Eurozone kann die EZB nur eine Geldpolitik für alle machen und nicht die Staatsschulden der Mitgliedsländer separat garantieren. Weil diese letzte Garantie fehlt, sind die Staatsschulden riskanter und müssen niedriger sein. Die Rückführung der Staatsschuld auf ein niedrigeres Niveau ist im Eigeninteresse, aber auch ein zentraler Beitrag Österreichs zur Stabilität der Eurozone.

Die Staatsschuld gibt die tatsächlichen Vorbelastungen nur äußerst unvollständig wider. Im umlagefinanzierten Pensionssystem kann, wenn es sich nicht ausreichend schnell an die Alterung anpasst, eine hohe implizite Staatsschuld versteckt sein. Wenn der Staat den Erwerbstätigen nach den aktuellen Regeln Pensionen verspricht, dann müssen diese in vielen Jahrzehnten eingelöst werden, genauso wie eine heute eingegangene Staatschuld erst in vielen Jahren am Ende der Laufzeit zurückzuzahlen ist. Wenn das Ruhestandsalter nicht schnell genug mit der zunehmenden Lebenserwartung ansteigt, dann nimmt die Zahl der Rentner pro Beitragszahler laufend zu, so dass die heutigen Beitragssätze für die Einlösung der Pensionsversprechen in einigen Jahrzehnten nicht mehr reichen. Der nicht abgedeckte Teil der Pensionsversprechen ist die implizite Staatsschuld, die in manchen Ländern die offizielle Staatsschuld bei weitem übersteigt, und wie diese die zukünftigen Generationen schwer vorbelastet.

Eine Hypothek auf die Zukunft sind auch unterlassene Investitionen des Staates in Bildung, Grundlagenforschung und neue technologische Infrastruktur, die das Wachstum schwächen und die wirtschaftlichen Möglichkeiten zukünftiger Generationen schmälern. Auch vernachlässigte Investitionen in Umweltschutz, Klima und für Einsparungen im Ressourcenverbrauch müssen später mit umso höheren Kosten nachgeholt werden, um eine ähnliche Lebensqualität wie heute zu erhalten. Es braucht eine Gesamtsicht über die intergenerativen Verteilungswirkungen der Finanzpolitik, und nicht nur eine Rückführung der Staatsschuld. Es ist nicht viel gewonnen, wenn das Budget auf Kosten der investiven Staatsausgaben konsolidiert und damit eine Wachstumsschwäche angelegt wird. Für künftige Generationen macht es keinen Unterschied, ob sie weniger verdienen, weil heute nicht investiert wird, oder ob sie höhere Steuern zahlen oder auf Ausgaben verzichten müssen, weil heute zu viel Staatsschuld aufgehäuft wird. Beides reduziert ihr verfügbares Einkommen und ihren Wohlstand in gleicher Weise.

### ***Satz 8: Mehr dezentralisieren für eine Politik näher am Bürger***

Städtische und ländliche Regionen oder Industrie- und Tourismusgebiete haben ganz andere Bedürfnisse und brauchen unterschiedliche Politikansätze. Dezentralisierung und fiskalische Autonomie helfen, die Politik besser auf die lokalen Bedürfnisse der Familien und Unternehmen zuschneiden. Dabei gibt es eine natürliche Arbeitsteilung zwischen den Aufgaben der Gemeinden, der Länder und des Bundes. Damit der Föderalismus seine positiven Wirkungen entfalten kann, braucht es zu allererst eine massive Kompetenzentflechtung und eine klare Aufgabenzuweisung. Es kann keine Autonomie und Verantwortlichkeit der amtierenden Politiker geben, wenn mehrere Ebenen für ein- und dieselbe Aufgabe zuständig sind.

Die lokale Politik braucht fiskalische Autonomie und muss an allen Hebeln drehen können, wenn sie für das Ergebnis bei den Wählern gerade stehen soll. Die Autonomie ist schwer beeinträchtigt, wenn die Amtsträger nur an den Ausgaben, aber nicht an den Steuern drehen können. Deshalb gehören Steuer- und Ausgabenverantwortung zusammen, für die Politik, aber auch für die Familien und Unternehmen, damit sie sich eine Meinung über die Qualität des Gesamtpaketes an lokalen Ausgaben und Steuerbelastung bilden und ihr Urteil über das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ abgeben können. Die Trennung zwischen Ausgabenautonomie und Steuerhoheit hebelt alle Sparanreize in der lokalen Finanzpolitik aus. Wenn die Steuereinnahmen fix zugewiesen sind, können die Politiker nur punkten, indem sie möglichst hohe Ausgaben für die Region tätigen. Nachher klagen sie beim Finanzminister, dass das Geld nicht reicht, um mehr Geld aus dem gemeinsamen Steuertopf Österreichs für die eigene Region abzuzweigen. Schon heute gibt es einen fiskalischen Wettbewerb, der jedoch nur über die Ausgaben läuft und daher steuererhöhend wirkt. Der Ausgabenwettbewerb nach oben sollte daher durch einen Steuerwettbewerb

ausbalanciert werden, der zu Zurückhaltung und Sparsamkeit anhält, um sich bei den Bürgern nicht nur mit Mehrausgaben, sondern auch mit einer günstigen Steuerbelastung zu legitimieren.

Dass dann Steuerbelastung und Ausgaben regional unterschiedlich ausfallen, entspricht den verschiedenen Bedürfnissen und regionalen Standortbedingungen. Was unterschiedlich ist, soll man nicht über einen Kamm scheren. Selbstverständlich braucht fiskalischer Wettbewerb starke Leitplanken. Dazu gehört ein transparenter Finanzausgleich, der auf eine angemessene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hinwirkt. Zunächst finanziert jedes Land und jede Gemeinde seine Ausgaben mit eigenen Steuern selbst. Reiche Länder zahlen jedoch in den Finanzausgleich ein, arme Länder erhalten eine Subvention, und alle Ein- und Auszahlungen addieren sich gerade auf null auf. Wie bei jeder Umverteilung wird über die Höhe der Ein- und Auszahlungen heftig gestritten werden, aber man weiß wenigstens, worüber man streitet. Der heutige Finanzausgleich ist dagegen so komplex, unübersichtlich und intransparent, dass kaum jemand beziffern kann, wieviel und in welche Richtungen regional umverteilt wird. Das kann nicht die Basis für föderalen Zusammenhalt sein und ist nicht mit einem Herumschrauben am System, sondern nur mit einem Systemwechsel zu ändern. Eine zweite Leitplanke sind wirksame Schuldenbremsen mit automatischen Steueranhebungen bei größeren Schieflogen bis hin zu einem Insolvenzrecht für Länder und Gemeinden. Es kann nicht sein, dass einzelne Länder mit einer rücksichtslosen Finanzpolitik sich zuerst groß bedienen und danach andere Länder oder der Bund die Schulden ausbaden müssen.

### ***Satz 9: Mehr direkte Demokratie und bessere öffentliche Kontrolle realisieren***

Die Politik handelt im Auftrag der Wähler. Wenn Aufgaben an unabhängige Akteure delegiert werden, braucht es Kontrolle und Aufsicht, damit der Wille der Auftraggeber respektiert wird. Bei großen Aktiengesellschaften im Streubesitz braucht es einen Aufsichtsrat und eine griffige Corporate Governance, um die Eigentümerinteressen sicherzustellen. Auch in einer Demokratie ist trotz Wahlen in regelmäßigen Abständen bei weitem nicht garantiert, dass die Politik den Wählerwillen unverfälscht umsetzt. Die Politik handelt allzu oft kurzfristig und verschiebt große Lasten in die Zukunft. Allzu oft werden dringend notwendige Reformen aus Angst vor den kurzfristigen Kosten hinausgeschoben, obwohl die langfristigen Vorteile wesentlich grösser wären. Mit speziellen Ausgaben und Steuervergünstigungen bedient sie spezielle Interessengruppen auf Kosten der Steuerzahler. Wichtige Amtsträger werden nach strategischen Parteiüberlegungen anstatt fachlicher Kompetenz ausgewählt. Es ist Zeit, über Vorkehrungen und Reformen nachzudenken, die den politischen Prozess stärker auf die langfristigen Interessen der Familien und der Wirtschaft ausrichten. Drei Mechanismen wären wichtig: Information und Stärkung der Kontrolle, Dezentralisierung von Aufgaben und mehr direkte Demokratie.

Damit die Wähler mehr Einfluss und stärkere Kontrolle ausüben können, brauchen sie unabhängige Information. Fehlinformation ist das erste Instrument, wie Entscheidungsträger sich vor Kritik schützen und unbemerkt eigene Interessen bedienen können. Information setzt investigativen Journalismus und unabhängige Medien voraus, die Zugang zu vielen unabhängigen Quellen wie z.B. den Ergebnissen der (Wirtschafts-) Forschungsinstitute und des Rechnungshofes haben. Unabhängigkeit und Wettbewerb anstatt Meinungsmonopol sind wichtig, nicht nur bei den Medien, sondern auch bei den Institutionen, welche den Medien zuarbeiten. Forschungsinstitute und Rechnungshof sollen die Medien und damit die Öffentlichkeit mit unabhängigen Informationen versorgen, die nicht von der Politik beeinflusst werden. Das erfordert Unabhängigkeit in der Finanzierung und in der Kontrolle der Forschungsinstitute und des Rechnungshofes. Ihre Finanzierung darf nicht von den Ministerien und politischen Institutionen abhängig sein, deren Arbeit sie evaluieren und überwachen sollen. Die Besetzung der Chef-Posten muss unabhängigen Expertengremien übertragen werden. Die für die Finanzierung der Forschungsinstitute vorgesehenen Mittel sollten daher einer professionellen Organisation wie dem FWF übertragen werden, der unabhängig ist und dessen Kerngeschäft die regelmäßige Evaluation und Überwachung des Wissenschaftsbetriebs ist.

Der Einfluss der Wähler wird gestärkt, indem mehr Aufgaben dezentralisiert und die Länder und Gemeinden mit Steuerautonomie ausgestattet werden. Der fiskalische Wettbewerb sorgt für



Innovation in der Politik und für ein besseres „Preis-Leistungs-Verhältnis“. Auf lokaler Ebene sind die Bürger am unmittelbarsten betroffen und vor Ort können die Wähler am ehesten mit den gewählten Amtsträgern in Kontakt treten und ihre Ansichten kundtun. Die Probleme sind weniger komplex und leichter verständlich. Daher können die Bürger in lokalen Abstimmungen über große Ausgabenprojekte und notwendige Steuereinnahmen selber entscheiden. Damit steigt die demokratische Legitimität der Staatstätigkeit und nimmt auch die Steuerehrlichkeit zu. Jedenfalls wird man die Demokratie nicht dadurch stärken, indem man die Entscheidungen möglichst zentral und weit weg vom Einfluss der Bürger ansiedelt.

**Satz 10: Ein korrektes Verhältnis der Bürger zum Staat pflegen**

Der Staat ist für die Familien und Unternehmen da, und nicht umgekehrt. Ein investiver Staat sorgt für inklusives Wachstum, damit stoßende Ungleichheit und vermeidbare soziale Risiken erst gar nicht entstehen und die wirtschaftlichen Möglichkeiten künftiger Generationen erhalten bleiben. Vorbeugen ist besser als heilen und schützt den Sozialstaat vor Überbeanspruchung. Umverteilung erfolgt konsequent nur in eine Richtung, ohne knappes Steuergeld auf Gruppen zu verschwenden, die das nicht brauchen. Eine transparente Umverteilung und Kostenwahrheit erlauben den Bürgern eine klare Unterscheidung zwischen selbsterworbenen Ansprüchen und Leistungen aus Solidarität. Transparenz und Information sind die Basis für ein korrektes Verhältnis der Bürger zum Staat und schaffen Vertrauen. Wenn Vertrauen da ist, das Preis-Leistungs-Verhältnis stimmt, und die Bürger mehr Einfluss und demokratische Kontrolle auf die gemeinsamen staatlichen Leistungen haben, dann sind Kooperation, Steuerehrlichkeit und sozialer Zusammenhalt am ehesten gewährleistet.

---

---

## 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](http://www.wpz-fgn.com) über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com).

---

---

Wirtschaftspolitisches Zentrum | [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) | [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com)

---

---