

Das beste Konjunkturprogramm heißt Zuversicht

Neue Wege zu mehr Wachstum und Beschäftigung

Agenda Austria



Think Tank



Agenda
Austria

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Autoren: Mag. Michael Christl, Dr. Monika Köppl-Turyna, Dr. Dénes Kucsera und Mag. Hanno Lorenz
Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn
Koordination: Dipl.-Kulturwirtin Univ. Katharina Ebner und Mag. Cornelia Mayrbäurl
Jänner 2016

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Begutachtung: PD Dr. Gerhard Reitschuler

Gestaltung und Satz: Jean-Pierre Bednar, MSc.
Infografiken: Mag. (FH) Alexander Lehner

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

Inhaltsverzeichnis

- 4 Einleitung
- 6 1. Anpacken ist ansteckend
- 9 2. Freiraum schafft Bewegung
- 12 3. Höhere Löhne zahlen sich selbst
- 15 4. Das Kapital umarmen, nicht verjagen
- 19 5. Risikokultur statt Sparbuchfetisch
- 22 Literatur

Einleitung

Österreichs Wirtschaft sorgte über Jahre hinweg regelmäßig für positive Meldungen: Die Arbeitslosigkeit war lange Zeit die niedrigste in der ganzen EU, die Wirtschaftsleistung pro Kopf hinter Luxemburg, Irland und den Niederlanden die vierthöchste. In unserem Land herrscht sozialer Friede, der Lebensstandard ist überdurchschnittlich hoch und Wien wird immer wieder als eine der lebenswertesten Städte weltweit genannt. Die Regierung präsentiert Österreich gerne als europäisches Erfolgsmodell, und jenseits der Grenzen wurde immer wieder gefragt, was eigentlich hinter dem Erfolg dieses Landes steckt.

Seit ein paar Jahren läuft der Motor jedoch nicht mehr rund; die Wirtschaft kam beinahe zum Erliegen. Nach zwei Jahren (2013 und 2014) mit einem Wachstum von real 0,3 bzw. 0,4 Prozent wird für das soeben zu Ende gegangene Jahr 2015 zwar ein leichter Anstieg auf 0,6 Prozent erwartet: mit dieser Wachstumsrate liegt Österreich innerhalb Europas jedoch am unteren Ende.¹ Nicht erst seit gestern steigt die Arbeitslosigkeit, seit Ausbruch der Wirtschaftskrise wächst die Produktivität nur noch sehr schwach und die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden geht zurück. Zwar sind so viele Menschen wie noch nie beschäftigt, viele aber nur noch in Teilzeit.

Diese Tatsachen spiegeln sich auch in diversen Standortrankings wider: Österreich fällt kontinuierlich zurück, wie Abbildung 1 zeigt. Während das Land 2008 sowohl im Ranking des IMD (eine weltweit führende Business School in Lausanne) als auch des World Economic Forums (WEF) an der 14. Stelle lag, ist das Land mit den Rängen 26 bzw. 23 nur noch im hinteren Mittelfeld zu finden.

Wie wettbewerbsfähig ist Österreich?

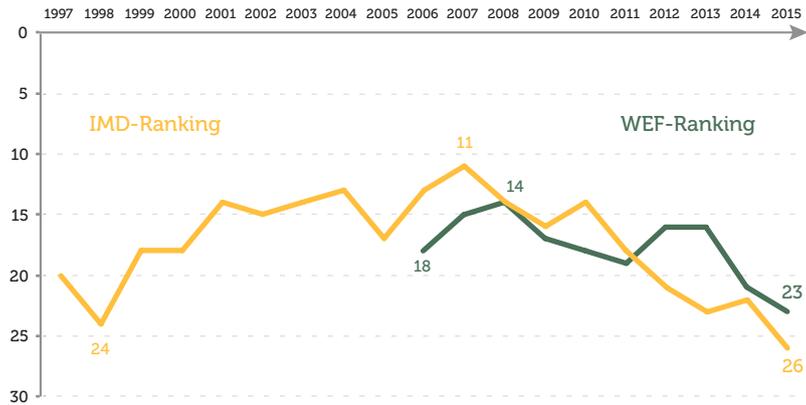


Abbildung 1
Quelle: IMD (2015) und WEF (2015).

¹ Die Europäische Kommission, das WIFO und das IHS prognostizieren für das Jahr 2016 Wachstumsraten zwischen 1,5 und 1,7 Prozent. Diese (im Vergleich zu den Vorjahren) höhere Wachstumsprognose widerspricht den in diesem Papier getroffenen Annahmen nicht, da hier primär strukturelle Aspekte angesprochen werden, die längere Zeit brauchen, bis sie sich positiv auf das Wachstum auswirken (sog. langfristiges Wachstum). Tendenziell blieb das realisierte Wachstum jedoch in den letzten Jahren hinter den Prognosen zurück. Selbst bei Eintreffen dieser Wachstumsprognose rangiert Österreich in Europa im hinteren Mittelfeld und könnte damit nicht die Arbeitslosigkeit stabilisieren, wie weiter unten noch gezeigt wird.

Ursache dafür ist zum Großteil das, was man gemeinhin "Reformstau" nennt. Während Deutschland und andere Länder die Krise zu nachhaltigen Reformen nutzten, wurden und werden in Österreich Probleme totgeschwiegen, geleugnet oder hinter höheren Ausgaben versteckt. Diese Probleme sind vielschichtig, aber keineswegs plötzlich aufgetaucht. Die Lohnnebenkosten sind nach wie vor zu hoch, die Bürokratie verhindert unternehmerische Dynamik, die Investitionen entwickeln sich trotz des unbegrenzt verfügbaren Gratisgelds schwach und in puncto Innovationen verschwindet Österreich irgendwo im Mittelfeld.

Nun ist für eine wachsende Zahl von Menschen Wachstum eine vernachlässigbare Kategorie. Vielerorts wird sogar die Abkehr vom "Fetisch Wachstum" eingefordert. Ein Verzicht auf Wachstum hieße allerdings auch ein Verzicht auf Innovation und Wohlstand. Um den Wohlstand der Bevölkerung zu sichern, die Menschen vor steigender Arbeitslosigkeit zu schützen und den Sozialstaat einigermaßen finanzierbar zu halten, ist Österreich zu Wachstum geradezu verdammt. Als Hochkostenland insbesondere zu technologisch hochstehendem, also "qualitativem Wachstum".

Aber wie viel Wachstum braucht Österreich, damit auch die Arbeitslosenquote konstant gehalten werden kann? Eine Antwort liefert die Forschung. Diese nennt das Wachstumsniveau, ab dem die Arbeitslosigkeit nicht weiter steigt, "Beschäftigungsschwelle". Was die Arbeitslosigkeit betrifft, zeigt sich in Österreich seit 2013 übrigens ein interessantes Phänomen: Zwar gibt es mehr offene Stellen, aber noch schneller als deren Zahl wächst die Zahl der Arbeitssuchenden. Und deshalb steigt die Arbeitslosenrate. Das ist ein klarer Hinweis darauf, dass die steigende Arbeitslosigkeit nicht nur konjunkturelle Ursachen hat, sondern auch strukturelle. Viele der angebotenen Qualifikationen passen nicht zu den am Arbeitsmarkt nachgefragten. Entweder, weil die Ausbildung der Arbeitssuchenden nicht mehr den Anforderungen entspricht oder die Jobs ins Ausland abgewandert sind.²

Was uns wieder zur bereits gestellten Frage führt: Wie kräftig muss das Wirtschaftswachstum sein, um die Arbeitslosenrate nicht weiter wachsen zu lassen? Wie wir von der Agenda Austria in Berechnungen zeigen konnten, hat der EU-Beitritt die Beschäftigungsschwelle nach unten gedrückt.³ Während Österreich im Zeitraum vor dem EU-Beitritt durchschnittlich rund 3,8 Prozent reales Wachstum benötigte, um die Arbeitslosenrate konstant zu halten, waren es nach dem EU-Beitritt 2,6 Prozent. Dies liegt vor allem daran, dass im Zuge des EU-Beitritts der Arbeitsmarkt tendenziell dereguliert wurde und nun stärker auf Wachstumsschwankungen reagiert werden kann. Daher liegt auch die Beschäftigungsschwelle niedriger.

In der jüngeren Vergangenheit steigt die Beschäftigungsschwelle aber wieder – gerade in den Jahren seit der Krise. Es zeigt sich, dass zwischen 2009 und 2015 durchschnittlich ein reales Wachstum von drei Prozent benötigt wurde, bei steigender Tendenz in den letzten Jahren. Dies ist nicht zuletzt auf die stark steigende Zahl an Arbeitsmarktteilnehmern zurückzuführen. Geht man davon aus, dass die Zahl der Teilnehmer am Arbeitsmarkt auch in den nächsten Jahren steigt, ist ein Wachstum von drei Prozent als Untergrenze zu sehen, um die Arbeitslosenrate konstant halten zu können.

Dies wäre eine konkrete Vorgabe für Österreichs Bundesregierung. Sie hat seit Ausbruch der Finanzkrise versucht, die schwächelnde Wirtschaft mit schuldenfinanzierten Ausgabenprogrammen aus dem konjunkturellen Tal "herauszuinvestieren". Das Ergebnis dieser Strategie: Rekordschulden, Rekordarbeitslosigkeit und Stagnation. Österreich kämpft mit Ländern wie Frankreich, Griechenland und Kroatien um die rote Wachstumslaterne. Deshalb suchen wir in dieser Arbeit nicht nach Gründen, den eingeschlagenen Kurs fortzusetzen. Vielmehr suchen wir nach neuen, erfolgversprechenden Wegen zu mehr Wachstum und orientieren uns dabei an Ländern, die an der Spitze der Wachstumstabelle liegen.

² Siehe Christl, Köppl-Turyna und Kucsera (2015b).

³ Siehe Christl, Köppl-Turyna und Kucsera (2015a).

1. Anpacken ist ansteckend

Während Österreichs Regierung weiterhin eher darauf abzielt, das Budget über steigende – konjunkturbedingte – Steuereinnahmen auszugleichen, haben andere Länder mit zuweilen schmerzhaften, aber effizienten Änderungen bei den Ausgaben ihren Staatshaushalt neu aufgestellt. Dazu gehören Krisenländer wie Spanien und Portugal: Es stimmt, dass ihre Wirtschaft während der Krise stark schrumpfte, aber nun können sie auf einer gesunden Basis auch das stärkste Wachstum verzeichnen. Neben den Krisenländern hat auch Deutschland die sinkende Zinslast am Höhepunkt der Finanzkrise dazu genutzt, seinen Haushalt zu sanieren.

Dass ausgabenseitige Budgetsanierungen mit einem geringeren Verlust an Wirtschaftsleistung einhergehen als Einnahmensteigerungen ist empirisch nachweisbar.⁴ Die Ausgaben zu dämpfen ist die bessere Option als die Steuern zu erhöhen. Austerität ist also per se nichts Schlechtes, wie oft fälschlich argumentiert wird.

Die politische Bereitschaft zu ausgabensenkenden Maßnahmen ist aber ziemlich beschränkt. So steigen nicht durch Beiträge gedeckte Ausgaben im Pensionsbereich Jahr für Jahr an. Auch die Ausgaben für Pflege werden stark nach oben gehen (siehe EU-Kommission, 2015). Das Sozialsystem bedürfte also einer grundlegenden Reform, wenn nicht noch mehr als die 28 Prozent des Bundesbudgets aus dem Jahr 2014 für Pensionen aufgewendet werden soll. Auch, weil deswegen in Zukunftsbereichen wie Bildung und Forschung Geld fehlt. So fallen aktuell rund 47 Prozent des Bundesbudgets für das Personal des Bundes und für Pensionszuschüsse für Beamte und Pensionsversicherte an. Überhaupt: Das letzte Mal, dass es im Bundeshaushalt einen Überschuss gab, war 1962. Der österreichische Staat kommt also seit einem halben Jahrhundert mit dem ihm zur Verfügung stehenden Geld nicht aus. Trotz Rekordeinnahmen.

Damit sendet der Staat ein wichtiges Signal aus: Wie viel Geld der Staat auch immer von seinen Bürgern einhebt, es reicht am Ende nicht. Womit klar wird, dass dem Staat nur drei Wege offen stehen, das budgetäre Loch zu stopfen:

- Steuern und Abgaben weiter erhöhen.
- Ausgaben des Staates bremsen oder kürzen.
- Staatsschulden erhöhen und darauf hoffen, dass die Zinsen dauerhaft niedrig bleiben.

Die Varianten eins und drei heißen für Verbraucher und Investoren nichts Gutes. Konsumenten wissen, dass deren Kaufkraft sinken wird. Investoren wiederum müssen davon ausgehen, dass der Staat mehr Geld von ihnen verlangen wird, weshalb sich hierzulande getätigte Investitionen immer schwerer rechnen.

Weitere Großbaustellen neben dem Budget und dem Sozialsystem sind die intransparenten Förderungen und die Doppelgleisigkeiten zwischen Bund und Ländern⁵. Großer Handlungsbedarf herrscht auch im Bildungswesen: Trotz hoher Ausgaben sind die Ergebnisse diverser Evaluierungen (z.B. PISA-Test) Besorgnis erregend. Doch ideologische wie parteipolitische Interessen und die Rolle der Länder stehen Änderungen entgegen.

Mittlerweile ist es gar nicht mehr so wichtig, welche Reformen die Bundesregierung angeht. Hauptsache irgendeine. Ein klares Reformsignal gibt den Menschen in diesem Land die Gewissheit, dass Probleme nicht ignoriert, sondern erkannt und gelöst werden. Das sorgt für jene Zuversicht, die dieses Land so bitter nötig hat, um die Stimmung zu heben und den Blick nach vorne zu richten.

⁴ Siehe Giavazzi und Pagano (1990) sowie Alesina und Ardagna (2010).

⁵ Siehe Rechnungshof (2011).

Hier eine kleine Auswahl, aus der sich die Regierung gerne bedienen darf:

- **Schulden bremsen wie die Deutschen:** Seit 1945 war der österreichische Bundeshaushalt 65 Mal im Minus, vier Mal im Plus (zuletzt 1962). Seit mehr als fünf Jahrzehnten geben Österreichs Regierungen also verlässlich mehr aus, als sie einnehmen. Mit dieser immerwährenden Schuldenpolitik tappt Österreich in die Zinsfalle. Derzeit sind die hohen Schulden locker zu finanzieren – kehrt das Zinsniveau allerdings auf ein höheres Niveau zurück, schlagen die Zinsen auf die hohen Staatsschulden voll im Haushalt durch. Zudem treiben die Regierenden den Staat weiter in die Abhängigkeit der Finanzmärkte. Womit letzten Endes diese – und nicht mehr die Parlamentarier – über den politischen Kurs des Landes entscheiden werden (wie in Schweden in den 1990er Jahren passiert). Um diese Abhängigkeit zu beenden und dafür zu sorgen, dass zumindest in konjunkturell guten Jahren Überschüsse anfallen, braucht das Land eine Schuldenbremse im Verfassungsrang. Deutschland hat damit seinen Haushalt saniert, der seit dem abgelaufenen Jahr wieder ausgeglichen bilanziert. Bestens bewährt hat sich die Schuldenbremse auch in der Schweiz, die in den vergangenen sechs Krisenjahren ausnahmslos Überschüsse abgeworfen und damit Schulden zurückgezahlt hat.
- **Schulen reformieren wie die Holländer:** Wer nach der notwendigen wirtschaftspolitischen Weichenstellung für die Zukunft sucht, wird in heimischen Klassenzimmern fündig: Jeder vierte 15-Jährige kann nicht sinnerfassend lesen. Für diese Jugendlichen ist die berufliche Zukunft vorbei, bevor sie überhaupt begonnen hat. Mit anderen Worten: Das Chancengleichheit versprechende staatliche Schulsystem ist zur unsozialen Zweiklassengesellschaft geworden. Das muss sich ändern. Aber wie? Mit mehr Wettbewerb und Autonomie im österreichischen Schulwesen. Lehrer bewerben sich direkt bei den Direktoren. Damit wird sichergestellt, dass die besten Lehrkräfte in den Klassenzimmern stehen und sich Schulen von den schlechteren wieder trennen können. Der Staat definiert zu erfüllende Mindeststandards und tritt neben privaten Schulen weiterhin als Anbieter auf. Die öffentlichen Gelder folgen dann aber den Schülern (Bildungsschecks). Kinder aus sozial schwächeren Haushalten werden gezielt gefördert, für Schulen in schwieriger Umgebung gibt es mehr Geld, für gute Lehrkräfte ebenfalls. Das führt zu mehr Wettbewerb, der staatliche Schulen besser macht, den Schülern die besten Lehrer sichert und dafür sorgt, dass auch Kinder aus benachteiligten Haushalten die Chance auf ein eigenständiges, ihren Talenten entsprechendes Leben bekommen.
- **Pensionen sichern wie die Schweden:** In den staatlichen Pensionskassen klafft mittlerweile eine Lücke von zehn Milliarden Euro – pro Jahr. Das bedeutet: Die gesamten Einnahmen aus den Unternehmenssteuern reichen nicht mehr aus, um die Lücken im staatlichen Pensionsystem zu stopfen. Die Summe von zehn Milliarden Euro fehlt, weil die Lebenserwartung der Bürger seit Einführung des ASVG-Systems erfreulicherweise um 20 Jahre gestiegen, der Rentenantritt allerdings im selben Zeitraum um drei Jahre gesunken ist. Die Lösung des Problems ist, die Arbeitszeit an die höhere Lebenserwartung anzupassen. Dazu braucht es natürlich auch einen Arbeitsmarkt für Ältere (mit flacheren Lohnkurven, niedrigeren Sozialabgaben) sowie einen flexibleren Rentenantritt wie in Schweden: Wer vor 65 in Pension geht, muss mit hohen Abschlägen rechnen, wer länger arbeitet, freut sich über eine höhere Rente. Das führe zu einer stark steigenden Beschäftigung Älterer: Während in Schweden 73 Prozent aller 55- bis 64-Jährigen beschäftigt sind, liegt dieser Wert in Österreich bei 43,1 Prozent.

- **Föderalismus leben wie die Schweizer:** Der bevölkerungsmäßig in etwa gleich große Nachbarstaat ist mit 26 Kantonen, 48 Bezirken und 2352 Gemeinden noch kleinteiliger organisiert als Österreich (9 Länder, 80 Bezirke, 2100 Kommunen), aber dennoch um ein Drittel günstiger verwaltet. In der Schweiz müssen die föderalen Einheiten ihre Ausgaben nämlich zu einem beträchtlichen Teil über Steuern selbst eintreiben. Will ein Bürgermeister ein neues Schwimmbad bauen, werden die Gemeindebürger zur Kasse gebeten. Das führt zu einem sorgsamem Umgang mit Steuergeld, schlanken Verwaltungen und umworbenen Bürgern. Österreichs Regierung hat mit dem neu zu verhandelnden Finanzausgleich die große Chance, dieses eidgenössische System schrittweise zu importieren und den Ländern und Gemeinden mehr steuerliche Eigenverantwortung einzuräumen. Das würde den Bürgern auch weitere Debatten über eine Verwaltungsreform ersparen – diese würde dann nämlich ganz von selbst kommen. Derzeit nehmen die föderalen Einheiten nur fünf Prozent ihrer jährlichen Ausgaben selbst ein – 95 Prozent überweist der Bund. Eine offene Einladung, das (nicht vorhandene) Geld mit beiden Händen auszugeben.
- **Subventionen streichen wie die Neuseeländer:** Als das abgelegene Eiland in den frühen 1980er Jahren vor dem finanziellen Ruin stand, griff die frisch ins Amt gewählte Labour-Regierung zu vergleichsweise unorthodoxen Maßnahmen: Die Subventionen an die Wirtschaft wurden gekürzt, jene an die Landwirtschaft gestrichen. Das damit frei gewordene Geld floss in einen Strukturfonds, mit dessen Mitteln die plötzlich arbeitslos gewordenen Bürger für neue Jobs qualifiziert wurden. Jobs, die sich mittlerweile ganz ohne Subventionen tragen. Heute ist die neuseeländische Landwirtschaft eine der produktivsten weltweit, die Bauern sind erfolgreiche und selbstbewusste Unternehmer, die sich ein Zurück zur alten Subventionswirtschaft nicht mehr vorstellen können. Österreich müsste weitergehen. In einem ersten Schritt sollten über eine Transparenzdatenbank alle Förderungen offengelegt werden. In einem weiteren Schritt wären doppelt ausgezahlte Unterstützungen zu streichen und das Förderniveau insgesamt zu halbieren.

2. Freiraum schafft Bewegung

Staatliche Eingriffe sind nicht per se abzulehnen. Vielerorts folgen sie einem guten Willen. Allerdings ist das Ausmaß der Eingriffe entscheidend. Eine gute Balance schützt Arbeitgeber wie Arbeitnehmer und stellt ein gutes Wirtschafts- und Investitionsklima her. Greift der Staat aber zu sehr ein, wirkt dies wachstumshemmend. Diesen Punkt hat Österreich längst überschritten. Hierzulande entscheiden etablierte Anbieter, ob neue Konkurrenten zugelassen werden (Gewerbeordnung). Für 80 Gewerbe braucht es in Österreich einen Befähigungsnachweis. Ärzte werden dazu angehalten, Listen zu führen, um nachweisen zu können, Patientenliegen mehrmals am Tag zu desinfizieren. Wer vor seiner Tür eine Bank hinstellen will, muss eine Kommission von der Tauglichkeit des Sitzbehelfs überzeugen. Betreiber einer Strandbar müssen während der Öffnungszeiten ein Taucherteam beschäftigen, es könnte ja jemand in den Fluss fallen. Mitarbeiter der Entwicklungsabteilung müssen nach 10 Stunden Arbeit nach Hause gehen, auch wenn sie gerade einer wichtigen Erkenntnis auf der Spur sind. Geschäfte bleiben am Sonntag geschlossen, obwohl mittlerweile so gut wie alle Staaten Europas mit der Freigabe der Öffnungszeiten gute Erfahrungen gemacht haben.

Ein aktueller Bericht des World Economic Forums (WEF) zeigt, dass die Belastung durch die öffentliche Regulierung ("Burden of government regulation") in Österreich problematisch ist. Bei diesem Indikator hat Österreich seit 2006 im Ranking 40 Plätze verloren und liegt aktuell auf Platz 70 (von 140 Ländern). Laut dem WEF-Bericht weist Österreich in den Bereichen "Regulierungen auf dem Gütermarkt" ("Goods market efficiency") und "Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt" ("Labor market efficiency") enorm schlechte Ergebnisse auf:

- Platz 102 von 140 im Bereich "Dauer einer Unternehmensgründung" ("Number of days to start a business"),
- Platz 101 von 140 im Bereich "Einstellen und Entlassen von Beschäftigten" ("Hiring and firing practices"),
- Platz 134 von 140 im Bereich "Effekte von Steuern auf Arbeitsanreize" ("Effect of taxation on incentives to work")
- Platz 139 von 140 im Bereich "Flexibilität in der Lohnfindung" ("Flexibility of wage determination")

Die bürokratischen Probleme Österreichs wurden auch von der Weltbank bestätigt. Der von ihr erstellte "Ease of doing business"-Indikator misst, wie einfach (oder nicht) es ist, hierzulande Geschäften nachzugehen. Auch hier hat Österreich im internationalen Vergleich an Plätzen verloren und rangiert 2014 auf Platz 21 (2013 Platz 19). In Österreich dauert es 22 Tage, bis alle Behördenwege zur Gründung eines Unternehmens erledigt sind. Im EU-Vergleich liegt nur Polen mit 25 Tagen schlechter. In Frankreich etwa geht dies um 17 Tage schneller. Nun ist die Dauer der Unternehmensgründung allein noch nicht entscheidend, aber sie sagt einiges darüber aus, wie willkommen Unternehmer in Österreich sind.

Benötigte Tage zur Firmengründung (2014)

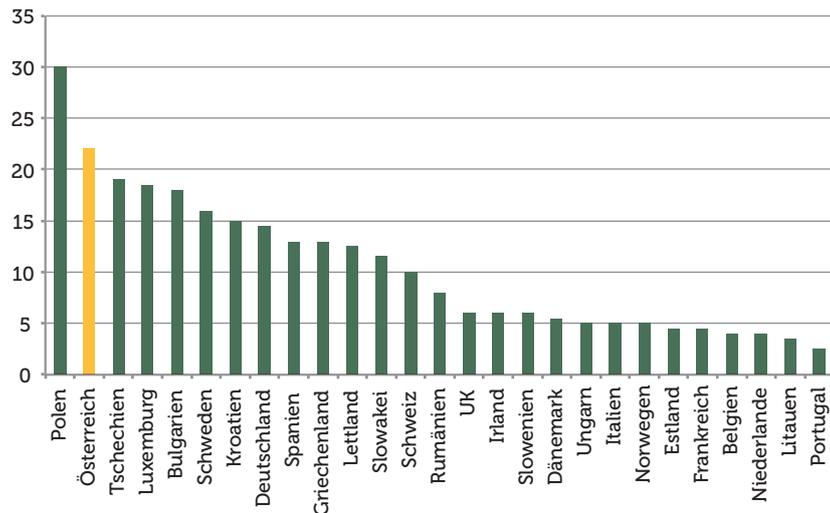


Abbildung 2
Quelle: World Bank Group.

Handlungsempfehlungen zur Eindämmung des Regulierungsrauschs

Um die Wirtschaft zu unterstützen und langfristiges Wachstum zu fördern, ist es unumgänglich, die Bürokratie entschlossen zurückzudrängen. Zum Beispiel so:

- **Unternehmensgründung radikal beschleunigen.** Das Ziel muss lauten, die Dauer der Unternehmensgründung innerhalb von drei Jahren auf weniger als fünf Tage zu reduzieren. Der Staat sollte sich hier wie ein Dienstleister verhalten und eine Stelle einrichten, an der alle nötigen Unterlagen abzugeben sind. Innerhalb von weniger als fünf Tagen ist die Firma von den Behörden einzutragen.
- **Gewerbeordnung regelrecht abholzen.** In Österreich braucht man für die Ausübung von 80 Gewerben eine Konzession. Das Ziel muss sein, die Zahl dieser reglementierten Gewerbe zu halbieren. 1859, als die Gewerbeordnung im Habsburgerreich eingeführt wurde, brauchte man übrigens nur für 14 Gewerbe einen Befähigungsnachweis.
- **Arbeitsgesetze lockern.** Das Arbeitsrecht im Dienstleistungssektor gehört schleunigst dereguliert und jenem des produzierenden Gewerbes angepasst. 12-Stunden-Tage sollten im Einvernehmen mit den Beschäftigten auch im Dienstleistungssektor möglich sein, um Auftragspitzen abzudecken.
- **Flexibilität in der Entlohnung erhöhen.** Bei der Festlegung der Löhne gibt es kaum Flexibilität. 98 Prozent der Beschäftigten unterliegen dem Kollektivvertrag. Mit der Folge, dass Löhne nur nach oben hin angepasst werden können. Das ist für die Beschäftigten erfreulich, zieht aber das Problem nach sich, dass in Krisenzeiten oder bei mangelnder Produktivität keine Lohnanpassung nach unten möglich ist, sondern nur noch die Kündigung bleibt. Hier sollte deutlich mehr Spielraum auf die Betriebsebene verlagert werden, um Kündigungen zu verhindern.

- **Ladenöffnungszeiten komplett freigeben.** Die Ladenöffnungszeiten sollten landesweit freigegeben werden. Viele empirische Studien zeigen, dass eine Sonntagsöffnung Jobs schafft und damit zu mehr Wachstum führt.⁶ Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten unter sich ausmachen, wann die Geschäfte geöffnet sind und wann sie geschlossen bleiben. So wie das in ganz Europa möglich ist, unter anderem in Schweden. Es gibt Arbeitnehmer, z.B. Studenten, die sonntags gerne arbeiten würden und momentan daran gehindert werden. Die ökonomische Theorie nennt vier Hauptargumente, warum das Öffnungsverbot Kosten verursacht: erschwerte Einkaufszeiten für die Konsumenten, nicht voll ausgeschöpfte Investitionen, eine Schädigung der Konkurrenz durch Betriebe mit einer Ausnahmegenehmigung und nicht genutztes Arbeitskräftepotenzial.
- **Jeder neuen Regulierung muss eine bestehende geopfert werden.**

⁶ Siehe Goos (2004), Burda und Weil (2005), Skuterud (2005) oder Bossler und Oberfichtner (2014).

3. Höhere Löhne zahlen sich selbst

Österreichs Steuersystem ist wachstumshemmend. Die OeNB stellte bereits 2008 fest, "dass die hohe Belastung des Faktors Arbeit durch das Ausmaß an eingehobenen Sozialversicherungsbeiträgen ein Problem für das Wachstumspotenzial in Österreich darstellt".⁷ Hohe Abgaben auf den Faktor Arbeit erschweren erstens die Entstehung neuer Jobs, da für Unternehmen die Arbeitskosten im internationalen Vergleich sehr hoch sind. Zweitens führen sie dazu, dass Arbeitnehmer wenig von ihrem tatsächlich erwirtschafteten Geld in der eigenen Tasche wiederfinden. Die Arbeitnehmer müssen nicht nur mindestens ihre Bruttolöhne erwirtschaften, sondern die gesamten Arbeitskosten – also auch den sogenannten "Arbeitgeberbeitrag", der auf dem Lohnzettel nicht aufscheint. Jemand, der 3.000 Euro brutto im Monat verdient, erhält 42.000 Euro brutto im Jahr. Die Arbeitskosten belaufen sich inklusive Arbeitgeberbeitrag auf 53.015 Euro im Jahr, netto bleiben davon 27.585 Euro übrig. Das entspricht 52 Prozent der Arbeitskosten, 48 Prozent sind Steuern und Abgaben.

Steuer- und Abgabenbelastung eines Durchschnittsverdieners (2014)

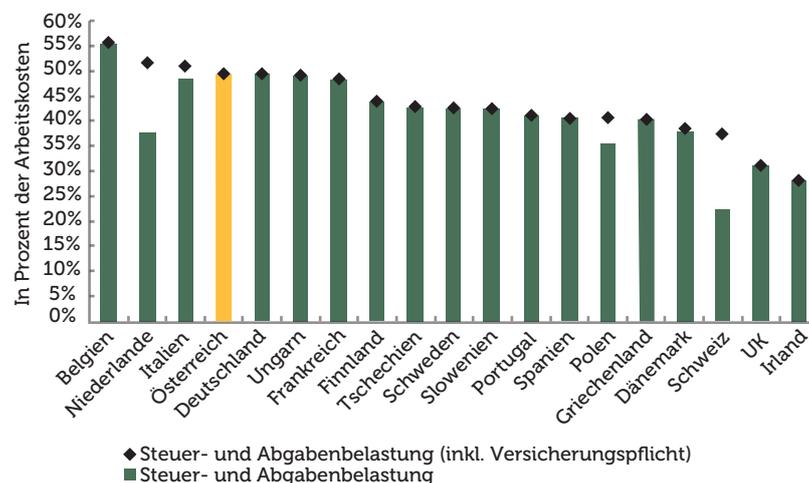


Abbildung 3
Quelle: OECD (2015).

Die Belastung des Faktors Arbeit ist bereits so hoch, dass ein Durchschnittsverdiener lediglich in Belgien, den Niederlanden und Italien noch mehr Steuern und Abgaben zu leisten hat, wie Abbildung 3 zeigt. Den größten Anteil machen die Beiträge für die Sozialversicherung aus: An Lohnsteuer fließen 12,8 Prozent des erwirtschafteten Einkommens an den Staat, für die Sozialversicherungen (Kranken-, Pensions-, Arbeitslosenversicherung etc.) sind es insgesamt rund 36,5 Prozent. Für diesen Beitrag gibt es natürlich Gegenleistungen, bei denen aber das Preis-Leistungs-Verhältnis hinterfragt bzw. verbessert werden sollte.

Im internationalen Vergleich ist der Beitrag zur Sozialversicherung sehr hoch. So zahlt ein Durchschnittsverdiener lediglich in drei Ländern – Frankreich, den Niederlanden und Ungarn – noch mehr in den Topf der Sozialversicherung (unter Berücksichtigung der Länder mit Versicherungspflicht) ein.

⁷ Siehe OeNB (2008).

Wofür werden diese Sozialversicherungsbeiträge nun genau aufgewendet? Der größte Anteil geht in die Pensionsvorsorge, es folgen die Krankenkassen, dann die Arbeitslosen- und zuletzt die Unfallversicherung. In aller Regel sieht der Arbeitnehmer auf seinem Lohnzettel nur rund die Hälfte seiner geleisteten Abzüge für die staatlichen Versicherungen. Die andere Hälfte der Versicherungsbeiträge bezahlt der Arbeitgeber direkt an die Sozialversicherungen – ohne dass es auf dem Lohnzettel aufscheint. Das System ist für die Arbeitnehmer also in höchstem Maße intransparent.

Über die genannten Kosten hinaus bezahlt der Arbeitnehmer aus seinem erwirtschafteten Einkommen den Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), den Dienstgeberzuschlag, die Kommunalsteuer sowie Beiträge zur betrieblichen Vorsorge und die Kammerbeiträge. Dienstgeberbeitrag bzw. -zuschlag deswegen, weil diese Beiträge gar nie an den Arbeitnehmer ausbezahlt werden, sondern vom Arbeitgeber direkt an den Staat überwiesen werden – aber von den Beschäftigten erwirtschaftet werden müssen und zu den Arbeitskosten zählen.

Welche Einkommen werden am stärksten belastet?

Prozentuell gesehen ist dies in Österreich das Einkommen eines Arbeitnehmers, dessen Bruttoeinkommen genau an der Höchstbeitragsgrundlage liegt. Im Jahr 2015 sind das 4.650 Euro brutto im Monat. Rechnet man den Dienstgeberbeitrag hinzu, dann ist ein Arbeitseinkommen in dieser Höhe mit 53 Prozent Steuern und Abgaben belastet.

Ein Durchschnittsverdiener hingegen bezahlt wie erwähnt etwa 50 Prozent seines erwirtschafteten Einkommens (Arbeitskosten) an Steuern und Sozialabgaben. Die Steuerreform, die 2016 in Kraft tritt, steht unter dem Motto "Mehr Netto vom Brutto". Dieses Ziel wird mittels einer Lohnsteuersenkung auch erreicht. Fast jeder Arbeitnehmer wird 2016 ein höheres Nettogehalt am Lohnzettel stehen haben. Für die Arbeitgeber sieht die Sache anders aus: Die Kosten für die Mitarbeiter bleiben so hoch wie zuvor.

Handlungsempfehlungen in Sachen wachstumsfreundliches Steuersystem

In Zeiten, in denen zu wenige neue Jobs entstehen, sind hohe Arbeitskosten fatal. Neue Arbeitsplätze werden entstehen, wenn die Arbeitskosten sinken, ohne dass die Beschäftigten auf Einkommen verzichten müssen. Es gilt daher, wieder ein Umfeld zu schaffen, in dem mehr Jobs angeboten werden können.

- **Sozialversicherungsbeiträge senken.** Die Sozialversicherungsbeiträge sollten für die Arbeitgeber um einen Prozentpunkt reduziert werden. Und zwar am besten gleichmäßig über alle Sozialversicherungsträger, damit auch die Lohnkosten für Beamte und Lehrlinge sinken, die ja nicht in alle Sozialversicherungen einzahlen. Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf Arbeitgeberseite forderte bereits die OECD (2012)⁸. Ein Arbeitnehmer mit einem Durchschnittslohn würde den Arbeitgeber so etwa 300 Euro jährlich weniger kosten. Die Sozialversicherungen würden dadurch um (maximal) 1,4 Milliarden Euro weniger einnehmen. Das muss nicht bedeuten, dass die Leistungen gekürzt werden: Eine Reform der Sozialversicherungsträger ist überfällig. Die Zusammenlegung der derzeit 22 Sozialversicherungsträger auf einige wenige könnte mittel- bis langfristig Einsparungspotenziale von rund einer Milliarde jährlich bringen⁹.

⁸ "The OECD suggests cutting employer social security contributions for the most vulnerable workers in order to make their hiring more attractive and increase their employment perspectives."

⁹ Laut Pichlbauer würde durch eine Zusammenlegung das System einfacher und die Abstimmung zwischen den einzelnen Krankenkassen leichter werden. Der ambulante und stationäre Bereich könnte dann besser koordiniert werden. Wieviel Geld genau durch diese Vereinfachung gespart werden könnte, kann Pichlbauer nicht sagen. Er geht aber davon aus, dass hier mittel- bis langfristig ein Betrag in Milliardenhöhe drin wäre. Auch die OECD spricht von zehn Prozent Effizienzsteigerungspotenzial, vgl. Pichlbauer (2013).

- **Abschaffung der Kalten Progression.** Die Tatsache, dass die Grenzwerte der Steuertarife nicht regelmäßig an die Inflation angepasst werden, führt dazu, dass den Arbeitnehmern Jahr für Jahr trotz der Inflationsanpassung der Löhne in der Realität weniger an verfügbarem Einkommen bleibt. Seit der letzten Steuerreform 2009 brachte diese kontinuierliche Mehrbelastung der Arbeitseinkommen dem Staatshaushalt rund elf Milliarden Euro (siehe Christl und Kucsera, 2015). Somit hat sich die Abgabenlast der Bürger Jahr für Jahr erhöht. Die Anpassung des Steuertarifs an die Inflation ist international durchaus gängig. Wie Lemmer (2014) zeigt, bereinigen 11 von 14 ausgewählten OECD-Ländern den Einkommensteuertarif um die Inflation, in einer älteren Studie der OECD (2008) sind es 18 von 30 OECD-Ländern, darunter Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Ungarn, USA, Schweden und die Schweiz. Diese Maßnahme braucht keine Gegenfinanzierung. Schließlich dürfte der Staat über diese Einnahmen ohnehin nicht verfügen.¹⁰
- **Familienlastenausgleichsfonds ausräumen.** Der Überschuss aus dem Familienlastenausgleichsfonds sollte zur Gänze zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet werden. Die Finanzierung der Familienförderung über die Arbeitskosten ist generell anachronistisch, sie sollte künftig aus dem Budget gedeckt werden. Die budgetären Kosten sind durch die enormen Zinsgewinne bei den Staatsschulden abzudecken. Die Differenz durch Ausgabenkürzungen einzusparen, etwa bei der Wohnbauförderung und den Subventionen. Die Schulden des FLAF (derzeit knapp 2,7 Milliarden Euro) sind vom selben Staat zu übernehmen, der 2001 die Überschüsse des Fonds zur Sanierung des Budgets herangezogen hat.

4. Das Kapital umarmen, nicht verjagen

Investitionen sind die Voraussetzung für Innovation und technischen Fortschritt und beeinflussen so die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft. Als langfristige Geldanlagen sind Investitionen stark von Erwartungen gegenüber der zukünftigen Entwicklung eines Landes geprägt. Entscheidend für eine Investition ist der erwartete Ertrag gegenüber dem erwarteten Verlustrisiko. Überwiegt der Ertrag, steigen die Investitionen. In unsicheren Zeiten hingegen steigt das Risiko und die Investitionen stagnieren. Neue Investitionen werden hauptsächlich zur Sicherung des Bestands genutzt. Wird mit einer schlechteren Ertragslage gerechnet, kommt es zu einem Abbau des Kapitalstocks (durch Abnutzung und den Verzicht auf die Ersatzinvestition). Österreichs Wirtschaft befindet sich gegenwärtig trotz des vielen billigen Geldes eher in einer abwartenden Phase, während die Investitionen im Nachbarland Deutschland heuer doppelt so schnell steigen wie hierzulande.

Brutto-Investitionsquote in Österreich

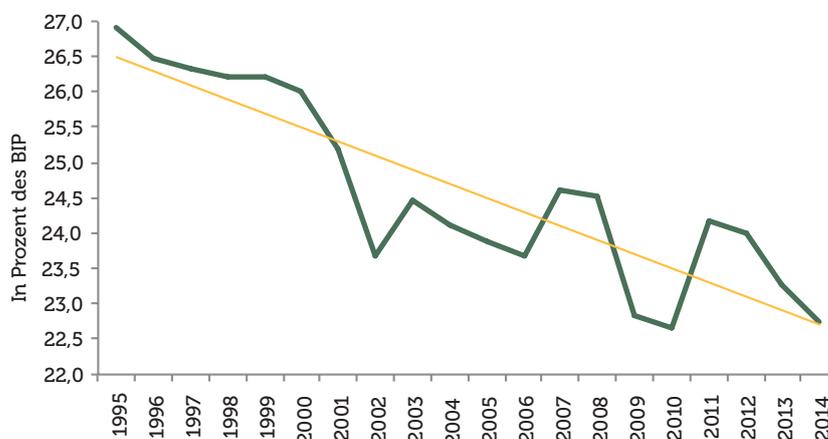


Abbildung 4
Quelle: Statistik Austria.

Ungeachtet der seit Jahren sinkenden Investitionsquote (nominale Bruttoinvestitionen in Prozent des BIP) liegt Österreich im internationalen Vergleich noch immer sehr gut. 2014 lag das Land mit über 22 Prozent vor Deutschland (20 Prozent), der EU und den USA (jeweils 19 Prozent). Die im langfristigen Trend rückläufigen Investitionen sind nicht nur Ausdruck des Misstrauens, sondern auch Zeichen des Strukturwandels im Zuge der Digitalisierung: Weg von kapitalintensiven Investitionen hin zu weniger kapitalintensiven Anschaffungen im Bereich neuer Technologien ("Industrie 4.0").

Hinzu kommen auch hausgemachte Probleme, die sich in den wichtigsten Wettbewerbsrankings ablesen lassen. Der Standort Österreich befindet sich seit 2008 nahezu im freien Fall. Besonders schlecht schneidet das Land in den Bereichen Staatsfinanzen und Fiskalpolitik ab. Kritisiert werden steigende Staatskosten und der trotz Rekordeinnahmen rasant steigende Schuldenpegel. Hinzu kommen die Ungewissheit über die Gegenfinanzierung der Steuerreform und der Anstieg der sozialen Ausgaben aufgrund des aktuellen Flüchtlingszustroms, die dann ebenfalls finanziert werden müssten. Das alles ist kein Umfeld, in dem Verbraucher freudig konsumieren und Investoren ihr Geld gerne arbeiten lassen. Zumal auch die Produktivität der österreichischen Wirtschaft seit 2012 schwächer wächst als die Lohnkosten:

Produktivität und Lohnkosten in Österreich



Abbildung 5
Quelle: EU-Kommission.

Sinkende Investitionsquoten werden gerne genutzt, um für eine Investitionsoffensive der öffentlichen Hand zu werben. Diese solle durch öffentliche Mehrausgaben für einen Stimmungswechsel sorgen. Dabei machen die öffentlichen Investitionen nur einen Bruchteil (ca. ein Sechstel) der Gesamtinvestitionen aus. Für einen nachhaltigen Impuls müssten die Investitionen zumindest über jenen von Erneuerungsinvestitionen liegen, eine bloße Wiederinstandsetzung von Verkehrsstraßen würde also nicht ausreichen. Deshalb ist auch der anhaltende Rückgang der privaten Investitionsquote Besorgnis erregend:

Öffentliche und private Investitionsquote in Österreich

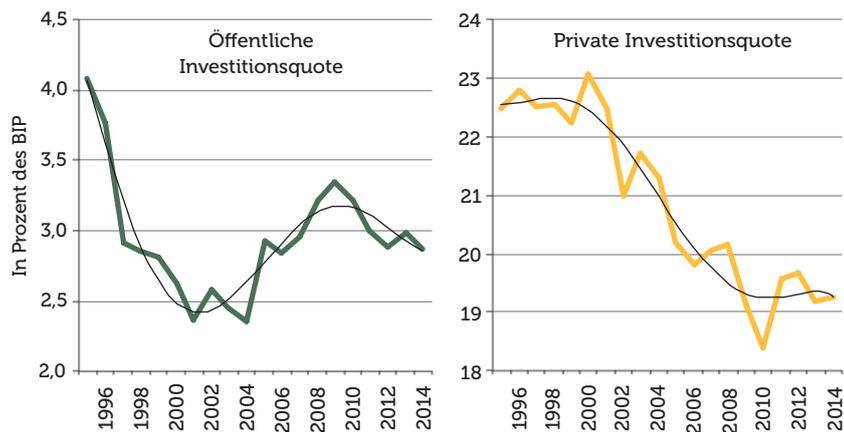


Abbildung 6
Quelle: EU-Kommission.

Nun könnte der Staat natürlich die niedrigen Zinsen dazu nutzen, seine Investitionen weiter auszuweiten. Das Dilemma besteht darin, dass eine Rückkehr der Zinsen auf ein höheres Niveau den Staatshaushalt massiv belasten würde. Zudem besteht die Gefahr, dass öffentliche Investitionen private verdrängen (Crowding-Out). Es stellt sich also die Frage, ob der Staat als Investor auftreten soll – oder ob nicht vielmehr das private Kapital zum Partner gemacht werden soll, um den Staat zu entlasten.

Wie der neuste Global Wealth Report der Credit Suisse zeigt, verfügen die privaten Haushalte in Österreich über jede Menge Kapital. Seit 2000 ist es um 100.000 US-Dollar pro Erwachsenen angestiegen und hat sich somit verdoppelt. 2015 belief sich das gesamte Vermögen damit auf 1.335 Milliarden Dollar. An Finanzvermögen hielten die Österreicher hingegen gut 583 Milliarden Euro im Jahr 2014 (siehe OeNB, 2015).

Vermögen pro Erwachsenem

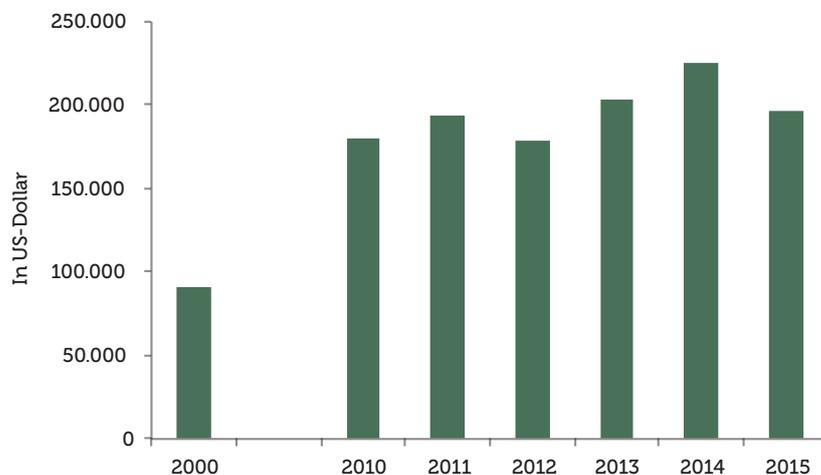


Abbildung 7
Quelle: Credit Suisse (2015).

Entgegen der kursierenden Verteilungsdebatten sollte die Staatsführung versuchen, das Kapital zum Freund und nicht zum Feind zu machen. Mit Wachstum und neuen Jobs durch private Investoren wird den unteren Einkommen stärker geholfen, als es eine staatliche Umverteilung über Steuern jemals in der Lage wäre.

Um langfristig wieder auf einen stärkeren Wachstumspfad zurückzukehren, muss in Österreich die Investitionsquote wieder steigen. Dazu gilt es die Zukunftserwartungen im Land für Investoren deutlich zu verbessern. Dies sollte langfristig über Reformen (im Bildungs-, Pensions- oder Verwaltungsbereich) geschehen, die den Investoren Rechtssicherheit geben. Mit jeder Reform steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Staat seine Ausgaben in den Griff bekommt und deshalb seine Hände nicht immer tiefer in die Taschen von Verbrauchern und Investoren stecken muss.

Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen

Da sich Investitionsentscheidungen mithilfe der Kapitalnutzungskosten¹¹ analysieren lassen, wären Investitionsanreize durch die Regelung der Abschreibung geboten: Steigen die Kosten der Kapitalnutzung, so sinken die Investitionen. Kosten der Kapitalnutzung können unter anderem durch Besteuerung und Abschreibungsrichtlinien beeinflusst werden. Kaniovski (2002) hat für Österreich die Effekte letzterer auf verschiedene Anlagegüter untersucht. So kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung des Abschreibungssatzes um einen Prozentpunkt die Bruttoinvestitionen um durchschnittlich 2,5 Prozent¹² steigen lässt. Besonders stark ist dieser Effekt

¹¹ Siehe Hall und Jorgenson (1967), King und Fullerton (1984), Chirinko, Fazzari und Meyer (1999).

¹² Durchschnitt über alle Investitionsgüter und unter Berücksichtigung von Fremd- und Eigenfinanzierung.

bei Gewerbeimmobilien (4,5 Prozent), da diese steuerlich einem sehr niedrigen Abschreibungssatz unterliegen¹³.

- **Mit Reformen um Vertrauen werben.** Österreichs Regierung muss sich zum Ziel setzen, den heimischen Wirtschaftsstandort innerhalb der kommenden fünf Jahre wieder an die Spitze heranzuführen. Voraussetzung dafür ist, die derzeit negativ wirkenden Punkte zu verbessern. Mit einer raschen Sanierung des Bundeshaushalts (echtes Nulldefizit statt "strukturelles Nulldefizit") wäre ein wichtiger Schritt getan, der von einer Schuldenbremse im Verfassungsrang zu begleiten wäre. Damit sichergestellt ist, dass im nächsten Aufschwung Budgetüberschüsse anfallen. Das gibt den Investoren das Signal, dass ihnen der Staat nicht tiefer in die Taschen greifen wird und das hier arbeitende Geld gute Bedingungen vorfindet.
- **Rechtssicherheit für Investoren.** Wer sein Geld in Österreich arbeiten lässt, sollte darauf vertrauen können, dass der Staat über zehn Jahre lang die Steuern und Abgaben nicht zu Ungunsten des Investors ändert. Irland hat mit einem derartigen Versprechen bei ausländischen Kapitalgebern punkten können.
- **Belebung der vorzeitigen Abschreibung.** Anreiz für Investitionen durch die Einführung einer vorzeitigen Abschreibung von bis zu 45 Prozent auf bewegliche und 25 Prozent auf unbewegliche Güter sowie 50 Prozent auf Immobilien, die Wohnzwecken dienen. Ähnliches hat Hannes Androsch als Finanzminister seinerzeit erfolgreich praktiziert. Eine vorzeitige Abschreibung kostet den Fiskus nichts, vielmehr wird nur die Steuerlast zeitlich verschoben. Die vorzeitige Abschreibung wirkt also nicht steuersenkend auf die Investitionen insgesamt, sondern erleichtert die Steuerlast im Anschaffungszeitraum. Im Jahr 2009 schätzten WIFO und IHS temporäre Mindereinnahmen durch eine vorzeitige Abschreibung von 30 Prozent in Höhe von 250 Millionen Euro.¹⁴ Geringwertige Wirtschaftsgüter können derzeit bereits im Jahr der Anschaffung voll abgeschrieben werden, sofern sie den Wert von 400 Euro nicht überschreiten. Diese Grenze sollte auf mindestens 800 Euro angehoben werden. Der Grenzwert sollte generell valorisiert werden: Sobald die Preise um mehr als fünf Prozent gestiegen sind, wird auch der Grenzwert um fünf Prozent erhöht. So wie das auch bei Mieten tadellos funktioniert.
- **Staatliche Investitionen vermehrt im Bildungsbereich.** Der Staat sollte sich bei Infrastrukturinvestitionen auf den Bildungsbereich konzentrieren. Dringlich wären moderne Kindergärten und Schulen mit einer zeitgemäßen Unterrichtsumgebung sowie Büroarbeitsplätze für Lehrer, die einer Ganztagsstelle gerecht werden.

¹³ Die Kapitalnutzungskosten hängen u.a. auch vom Zinsniveau ab. Dabei fällt der Effekt geringer aus, je niedriger das Zinsniveau. Entsprechend ist davon auszugehen, dass der Effekt im momentanen Niedrigzinsumfeld tendenziell geringer ausfällt.

¹⁴ Siehe IHS (2009) und Wifo (2009).

5. Risikokultur statt Sparbuchfetisch

In den letzten 15 Jahren entstand in Westeuropa ein wesentlicher Teil der Arbeitsplätze und des Wachstums über Start-ups und Hi-Tech-Firmen. Derartige Unternehmen finden in Österreich allerdings keine allzu guten Bedingungen vor. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass Österreich in den wichtigsten Innovationsrankings nur mittelmäßig abschneidet. Einer der Hauptgründe dafür ist der mangelhafte Zugang zu Risikokapital.

Neugründungen von Unternehmen brachten in Österreich im Jahr 2014 direkt und indirekt 8,7 Milliarden Euro an Wertschöpfung, das entspricht in etwa 2,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Jedes neu gegründete Unternehmen schafft im Schnitt sieben Arbeitsplätze: 3,1 direkt, den Rest indirekt, etwa über Arbeitsplätze bei Zulieferern und Dienstleistern sowie durch Kaufkräfteffekte.¹⁵

Die Gründung, Ausweitung oder Umstrukturierung eines Unternehmens erfordert aber Kapital, das vor allem kleine, junge und innovative Firmen nicht über traditionelle Finanzierungsquellen decken können. Banken bieten gerade für Risikounternehmen weniger Finanzierungsmöglichkeiten, da letztere oft in der Wachstumsphase niedrige Umsätze aufweisen. Typischerweise verfügen Hi-Tech-Start-ups auch über niedrige Vermögenswerte, die als Garantien gelten können. Aus diesen Gründen ist der Zugang zu Bankkrediten für Start-up-Unternehmungen oftmals sehr beschränkt.

Privates Risikokapital kann helfen, diese "Finanzierungslücke" zu schließen. Gemeint ist, dass eigens eingerichtete Beteiligungsgesellschaften in besonders riskante Projekte investieren. Mit dem Vorteil, dass die jungen Unternehmen eine enge Betreuung durch die Geldgeber erfahren: Durch sorgfältige Prüfung und Auswahl der Projekte sowie durch fortlaufendes Monitoring und Betreuung der Start-ups durch spezialisiertes Management der Beteiligungsgesellschaften steigen die Erfolgsaussichten und Überlebenschancen der Firmen. Eine ganze Reihe von Untersuchungen weisen empirisch nach, dass sich Risikokapital positiv auf das Unternehmensumfeld auswirkt und somit langfristig Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Arbeitsmarkt und Wachstum eines Landes beeinflusst.¹⁶

Problembereiche in Österreich

Im Innovation Union Scoreboard 2015, das Daten der Innovationsentwicklung der EU-Mitgliedsländer auswertet, liegt Österreich als sogenannter "innovation follower" im Mittelfeld der EU-28, hinter den "innovation leaders" Schweiz, Schweden, Dänemark und Finnland. Österreichs Regierung hat sich 2010 dazu bekannt, bis 2020 zu den "innovation leaders" aufzuschließen.¹⁷ Dieses Ziel ist derzeit in weiter Ferne. In den meisten Bereichen schneidet Österreich zwar besser als der EU-Durchschnitt ab. Deutlich unterdurchschnittlich ist allerdings der Einsatz von Risikokapital gemessen am BIP (Abbildung 9). In dieser Kategorie zählt Österreich zu den Schlusslichtern.

¹⁵ Siehe Haber (2013).

¹⁶ Siehe Popov und Roosenboom (2009), Lerner et al. (2011), Samila und Sorenson (2011) oder Kaplan und Strömberg (2009).

¹⁷ Siehe Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation (2011).

Finanzierung und Unterstützung von Innovation (2015)

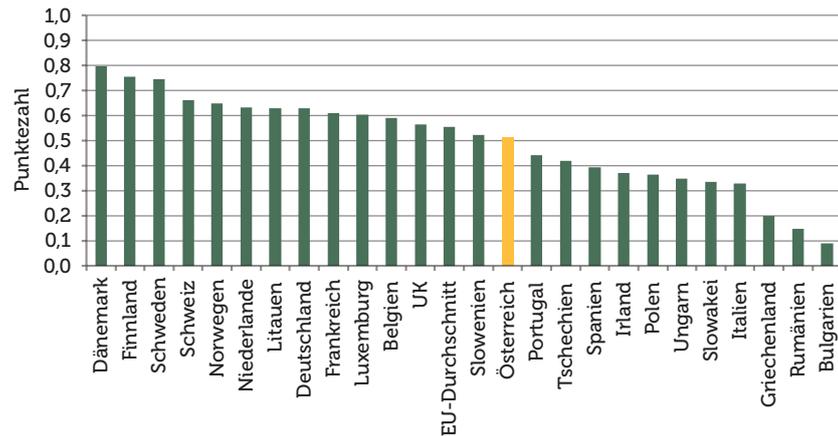


Abbildung 8
Quelle: EU-Kommission, Innovation Union Scoreboard.

Risikokapital-Investitionen

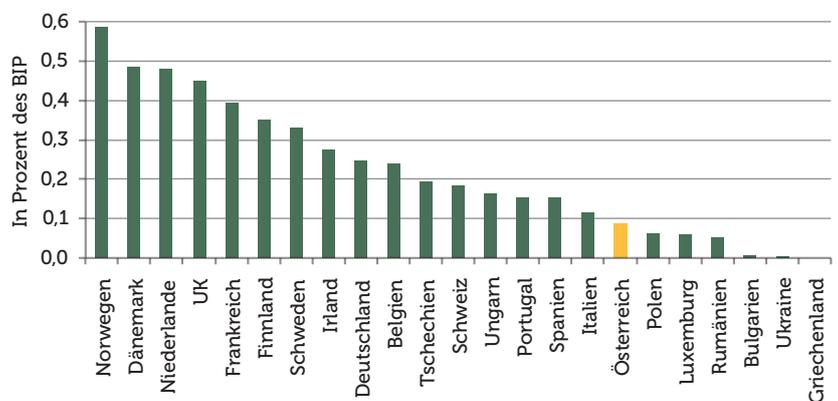


Abbildung 9
Quelle: EVCA (2015).
Anmerkung: Nach Land des Portfolio-Unternehmens.

Es gibt vergleichsweise wenige Projekte in Österreich, die über Risikokapital finanziert werden. Die Experten der Risikokapitalbranche sind der Ansicht, dass junge Uniabsolventen bei der Gründung eines Unternehmens zu wenig Unterstützung bekommen. Repräsentanten der Branche¹⁸ verweisen zudem auf eine geringe Sensibilisierung (Awareness) und eine grundsätzlich fehlende "Firmengründer-Kultur" (Entrepreneurship). Mit anderen Worten: Es fehlt einerseits an passenden Investitionsprojekten, andererseits finden innovative Unternehmensgründer zu schwer Zugang zu Kapital.

Zur Schließung der Finanzierungslücke gibt es prinzipiell zwei Wege: über den verstärkten Einsatz staatlichen Kapitals oder über höhere Anreize für private Risikokapitalinvestitionen. Wir empfehlen, dass sich der Staat in diesem Bereich keinesfalls direkt engagiert, sondern das Risiko den privaten Geldgebern übernehmen lässt. Der Staat kann bestenfalls Anreize geben. Entweder indem Investitionen in Start-ups oder indem daraus resultierende Gewinne steuerlich besser gestellt werden.

Derzeit sind die Bedingungen für potenzielle Risikokapitalgeber ungünstig, nicht zuletzt weil den kapitalstarken Pensionsfonds und Versicherungsgesellschaften hochriskante Investitionen aus nachvollziehbaren Gründen nicht erlaubt sind. Weniger nachvollziehbar ist die gesetzliche Bestimmung, derzufolge sich Private-Equity-Investoren innerhalb von zwölf Monaten mit maximal 1,5 Millionen Euro an einem Projekt beteiligen dürfen.

Handlungsempfehlungen, um dem Risiko mehr Raum zu geben

- Die Verluste von Investitionen der Private Equity-Fonds in riskante, technologisch anspruchsvolle Start-ups sollen vorzeitig voll abschreibbar sein.
- Derzeit dürfen sich Investoren innerhalb eines Jahres mit maximal 1,5 Millionen Euro an Risikounternehmen beteiligen (oder ihre Beteiligung um diesen Betrag aufstocken). Diese Grenze ist zu streichen, der Investor soll sein Risiko selbst einschätzen können und auch müssen.
- Wie in Deutschland sollen Business Angels (sie unterstützen Unternehmen in der Frühphase mit Kapital, Know-How und Kontakten) 20 Prozent ihrer Investition von der Steuer absetzen können, wenn sie sich mit mindestens 10.000 Euro an Start-ups beteiligen.
- Der Staat soll im Gegenzug kein Gratis-Geld mehr an Start-ups verteilen und auch keine Garantien für investiertes Kapital mehr übernehmen.
- Unternehmergründer-Kultur (Entrepreneurship) stärken: Nur ein kleiner Teil der 330.000 Studierenden in Österreich erlangt eine Art von unternehmerischer Kompetenz während des Studiums. Als Ergebnis ziehen zu wenige von ihnen ein eigenes Unternehmen als Karriereweg in Betracht.
- Einführung eines einfachen Mitarbeiterbeteiligungsmodell für Kapitalgesellschaften (Employee Stock Options).

Literatur

Alesina A. und Ardagna, S. (2010): „Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending“, in J.R. Brown, ed., *Tax Policy and the Economy*, 24, Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 2010, S. 35-68.

Bossler, M. und Oberfichtner, M. (2014): „The employment effect of deregulating shopping hours: Evidence from German retailing“, *Diskussionspapiere* (91), Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für VWL, insbes. Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik.

Burda, M. C., und Weil, P., (2005): „Blue laws“, Mimeo.

Chirinko, R. S., Fazzari, S. M. und Meyer, A. P., (1999): „How Responsive is Business Capital Formation to its User Cost? An Exploration with Micro Data“, *Journal of Public Economics*, (74), S. 53-80.

Christl, M., Köppl-Turyna, M. und Kucsera, D. (2015a): „Okun’s Law in Austria“, Working Paper.

Christl, M., Köppl-Turyna, M. und Kucsera, D. (2015b): „Structural Unemployment after the Crisis in Austria“, Working Paper.

Christl M. und Kucsera, D. (2015): „Will the Tax Reform of 2015-16 Offset the Cumulative Effect of Bracket Creep?“, *WIFO Monatsberichte*, Vol. 88(5), S. 447-453.

Credit Suisse (2015): „Global Wealth Databook 2015“.

EU-Kommission (2015): „The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)“, *European Economy* 3/2015.

EVCA (2015): „2014 European Private Equity Activity Statistics on Fundraising, Investments & Divestments“.

Giavazzi, F. und Pagano, M. (1990): „Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries“, in O. J. Blanchard and S. Fischer, eds., *NBER Macroeconomics Annual*, 5, 1990, Cambridge, MA: MIT Press, S. 75-122.

Goos, M., (2004): „Sinking the blues: The impact of shop closing hours on labor and product markets“, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Haber, G. (2013): „Langfristige Wirtschaftseffekte der Unternehmensgründungen in Österreich 2013“, Donau-Universität Krems.

Hall, R. E. und Jorgenson, D. W. (1967): „Tax Policy and Investment Behavior“, *American Economic Review*, 57, S. 391-414.

IHS (2009): „Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte“, Projektbericht.

Kaniovski, S. (2002): „Kapitalnutzungskosten in Österreich“, *WIFO Monatsberichte* 5/2002, S. 339-346.

King, M. A. und Fullerton, D. (1984): „The Taxation of Income from Capital“, University of Chicago Press.

Lemmer, J., (2014): „Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich“, Wirtschaftsdienst, 94(12), S. 872-878.

Lerner, J., Sorensen, M. und Strömberg, P. (2011): „Private Equity and Long-run Investment: The Case of Innovation“, The Journal of Finance (66.2), S. 445-477.

OECD (2008): „Taxing Wages 2007“, OECD-Publishing.

OECD (2012): „Austria: Strengthening Domestic Sources of Growth would Secure Place as ‘Champions League’ Economy“, Economic Survey of Austria 2011.

OECD (2015): „Taxing Wages 2014“, OECD-Publishing.

OeNB (2008): „Steuern und Wachstum in Österreich“, Geldpolitik und Wirtschaft, 2008/Q3, Beitrag von Konrad Pesendorfer.

OeNB (2015): „Einkommen, Konsum und Vermögen der Haushalte – Sektorale Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1995-2014“, Statistik Sonderheft.

Pichlbauer, E. (2013): „Zu viele Sozialversicherungsträger?“ Beitrag auf Ö1, <http://oe1.orf.at/artikel/390130>.

Popov, A. und Roosenboom, P., (2009): „On the Real Effects of Private Equity Investment: Evidence from New Business Creation“, European Central Bank.

Rechnungshof (2011): „Effizientes Förderungswesen“, Arbeitsgruppe Verwaltung Neu.

Samila, S., und Sorenson, O. (2011): „Venture Capital, Entrepreneurship, and Economic Growth“, The Review of Economics and Statistics (93.1), S. 338-349.

Skuterud, M. (2005): „The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada“, European Economic Review, (49), S. 1953-1978.

Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation (2011): „Der Weg zum Innovation Leader“.

Strömberg, P. (2009): „The Economic and Social Impact of Private Equity in Europe: Summary of Research Findings“, Swedish House of Finance.

WIFO (2009): „Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009“, Projektbericht.