

Österreich von Westen

Gedanken anlässlich des Bad Ischler Dialogs der Sozialpartner vom 19. Oktober 2010

Von: Urs Müller, Basel *)

Einleitung

Ich bin als Schweizer angefragt worden, etwas über Österreich zu schreiben. Das ist gar nicht so einfach, denn eigentlich wissen wir in der Schweiz – von den üblichen Klischees mal abgesehen – herzlich wenig über unser östliches Nachbarland. Umgekehrt ist es vermutlich ganz ähnlich. Dabei verbindet uns doch einiges. Auch wenn wir nicht „Westerreich“ oder so ähnlich heissen; die Schweiz und Österreich sind beides relativ kleine Alpenrepubliken ohne klare Identität und ohne eigene Sprache, die ihre Existenz eher dem historischen Zufall zu verdanken haben. Beinahe wären wir gemeinsam ein Land geworden, doch die Habsburger haben es versiebt. Die Habsburg liegt ja bekanntlich an der Autobahn zwischen Basel und Zürich, aber die Habsburger haben im 14. Jahrhundert den Zorn der Innerschweizer Kantone auf sich gezogen, und so haben diese die Habsburger in ein paar markigen Schlachten, die wir in der Schweiz noch immer in patriotisch verklärter Erinnerung haben, militärisch besiegt und aus dem Land geworfen – zumindest aus denjenigen Landstrichen, die damals dem Vorläufergebilde der heutigen Schweiz angehörten.

Im folgenden halben Jahrtausend verlief die Entwicklung zwischen der Schweiz und Österreich sehr unterschiedlich. Das Habsburgerreich ist primär dank seiner militärischen Stärke gewachsen, die Schweiz dagegen durch den freiwilligen Anschluss weiterer Kantone, interessanterweise auch solcher lateinischer Zunge. Während die Habsburger ihren Vielvölkerstaat zusammenhalten mussten, war die Schweiz ein Zusammenschluss souveräner Staaten. Und während im Habsburgerreich alle nach Wien schauten, handelten die Schweizer Kantone weitgehend autonom und selbstverantwortlich.

Geschichte prägt. Auch wenn obige „Kurzgeschichte“ sehr plakativ ist, so zeigt sie doch fundamentale Unterschiede zwischen diesen zwei Nachbarländern auf. Die Schweiz ist noch heute eines der liberalsten und föderalistischsten Länder Europas. Auch die Schweizer Neutralität (seit rund 200 Jahren), der Verteidigungswille in den beiden Weltkriegen und die Ablehnung eines EU-Beitritts der Schweiz passen in dieses Bild. Österreichs Geschichte ist weit weniger geradlinig.

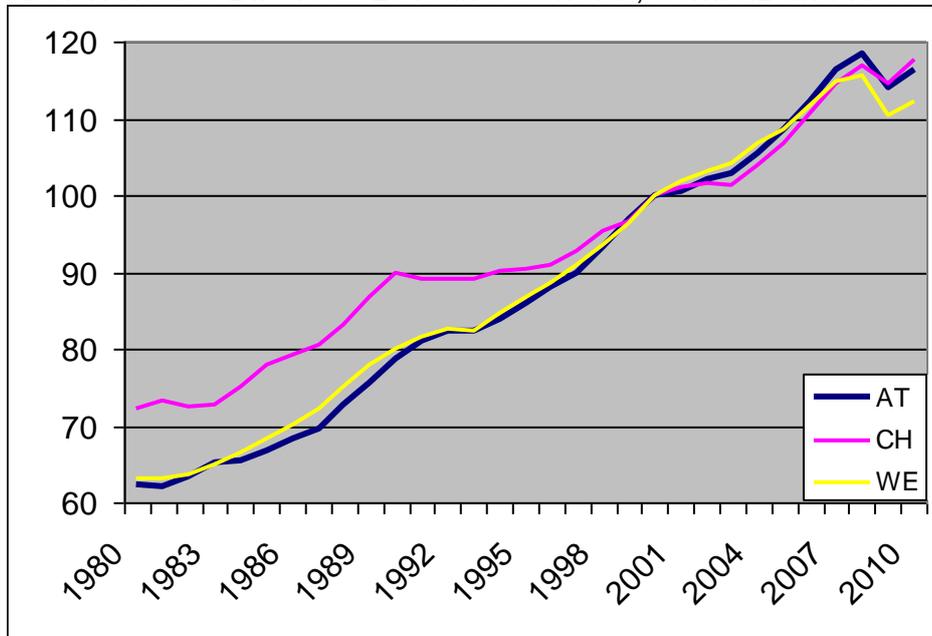
Wir können also festhalten, dass sich die beiden Alpenrepubliken auseinander gelebt haben. Das gilt nicht nur für die Geschichte, sondern auch für die politische und wirtschaftliche Situation. Lassen Sie mich zunächst kurz die aktuelle wirtschaftliche Situation darstellen und danach – primär aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Optik, aber durchaus auch mit der Narrenfreiheit des aussenstehenden Betrachters – einige österreichische Aspekte thesenartig aufgreifen und etwas vertiefen.

Wirtschaft 2010

Wirtschaftlich betrachtet steht Österreich vergleichsweise gut da. Die Exporte haben sich in den letzten 10 Jahren sehr stark und besser als die Importe entwickelt. Die Leistungsbilanz hat sich entsprechend von einem leichten Minus in ein gutes Plus

gewandelt. Im Vergleich zu anderen Staaten in Westeuropa ist auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum (reales BIP) ansehnlich: Österreich hat in den letzten 30 Jahren mit Westeuropa mithalten können, in den letzten drei Jahren verlief die Entwicklung gar leicht besser. Und auch die Haushaltslage ist im Vergleich zu anderen EU-Ländern noch relativ akzeptabel.

Abb. 1: Reales BIP 1980-2010 in Österreich, Schweiz und Westeuropa, Index 2000=100



Quelle: BAKBASEL

Dagegen hatte die Schweiz in den neunziger Jahren mit grossen strukturellen Problemen zu kämpfen. Erst ab dem Jahr 2003 hat sie ihre Wachstumsstärke zurückerlangt, ist trotz eines grossen Finanzsektors relativ gut durch die Krise gekommen und hat im Jahr 2010 das Vorkrisenniveau beim BIP bereits übertroffen. Und der Staatshaushalt steht mit schwarzen Zahlen und einer Verschuldungsquote von rund 40 Prozent in Westeuropa wohl einzigartig da.

Auf die Gefahr hin, als Spielverderber dazustehen, möchte ich anmerken, dass das österreichische Exportwunder (und damit der gute Wirtschaftsaufschwung) der letzten 10 Jahre in erster Linie der Einführung des Euro zuzuschreiben ist. Österreich hat im Unterschied zu den Ländern der südlichen Peripherie zwar kaum von tieferen Zinsen profitiert, sehr wohl aber vom Umstand, dass die Peripherie die Inflationsmentalität nicht abstreifen konnte und sich so selber aller Wettbewerbsvorteile beraubt hat. Deutschland und Österreich umgekehrt hielten ihre Lohnstückkosten besser im Griff, die Peripherie konnte wegen der Gemeinschaftswährung nicht mehr abwerten, so dass es faktisch zu einer realen Abwertung der deutschen und der österreichischen Währung kam. So profitiert Österreich sowohl direkt als auch indirekt von der relativen Preisentwicklung innerhalb des Euroraumes. Eurokritiker würden hier anfügen, dass Österreich vom Euro als Ausbeutungsmaschine des schwachen Südens durch den starken Norden profitiert. Das riecht fast ein bisschen nach Übervorteilung: genau so wie der Schweizer Franken in jüngster Zeit deutlich aufgewertet hat, müsste auch die deutsche und die österreichische Währung aufwerten (der „Nordeuro“), während die Währungen der südlichen Peripherie

(Portugal, Italien, Griechenland, Spanien und auch Irland: der „Südeuro“) abwerten müsste, damit diese Länder wieder wettbewerbsfähig werden und ihre Krise aus eigener Kraft überwinden können.

Attraktivität

Und so wage ich zu behaupten, dass Österreich zu wenig attraktiv ist; zu wenig attraktiv

- für ausländische Talente: Die Immigration ist relativ tief, und diejenigen die kommen, sind unterdurchschnittlich gut qualifiziert
- für heimische Talente: Die Emigration ist relativ hoch, und darunter hat es überdurchschnittlich viele Akademiker
- für ausländische Firmen: Es gibt relativ wenige Neuansiedlungen oder Zuzug von Unternehmen aus dem Ausland
- für heimische Firmen: Die Produktionsverlagerung ins Ausland hält an, und dies nicht nur im Industriebereich, wie das Beispiel „Bwin“ illustriert

Spötter könnten anführen, dass selbst die Geburtenrate unterdurchschnittlich ist. Eine ernsthafte Betrachtung zeigt indessen, dass das erfreuliche exportgetriebene Wachstum der letzten Dekade die Probleme Österreichs wie mit einem Zuckerguss zugedeckt hat. Warum sollte man etwas ändern, wenn alles wie am Schnürchen läuft? Doch jetzt droht der Leidensdruck zuzunehmen – bei den Staatsfinanzen wird er bereits spürbar – und je früher adäquat gehandelt wird, desto besser wird die Wettbewerbsfähigkeit gestützt. Im Folgenden deshalb drei Thesen, über die durchaus diskutiert werden kann, die jedoch die Richtung für strukturelle Verbesserungen aufzeigen sollen.

Sozialismus – Liberalismus

Erste These: Österreich ist zu sozialistisch.

Ich hoffe, Sie haben richtig gelesen: zu sozialistisch, nicht zu sozial. Gegen eine funktionierende soziale Marktwirtschaft ist beileibe nichts einzuwenden. Nein, Österreich ist zu einem üppigen Subventionsstaat geworden: ohne Förderung läuft fast gar nichts und nichts läuft ohne Förderung. Das ist gefährlich, da sich die Bürger immer weniger als handelnde Subjekte verstehen; vielmehr warten sie darauf, dass der Staat etwas tut, ihnen etwas anbietet, sie mittels einer Förderung zu einem bestimmten Handeln animiert. Das System ist korporatistisch, etatistisch, eine im Feudalismus verhaftete Pfründen- und Günstlingswirtschaft. Welcher Politiker oder Funktionär träumt nicht davon, Vorstandsmitglied bei der ÖBB oder gar bei einer grossen Bank zu werden? Entsprechend treibt das Klientelwesen seine Blüten.

Dazu ist die Politik garniert von der sprichwörtlich-österreichischen ordnungspolitischen Beliebigkeit. Kaum ein Problem, das nicht weggefördert würde. Doch die Kosten sind hoch. Dieses Fördersystem kostet Geld, Steuergelder, und trägt auch zum strukturellen Defizit bei. Förderung für alle und alles heisst aber auch Verzicht auf Exzellenz. Gefördert wird nicht primär dort, wo es aus übergeordneter Sicht notwendig ist, sondern an beliebig vielen Orten. Es ist wohl unbestritten, dass beispielsweise öffentliche Güter staatlicher Unterstützung bedürfen. Grundlagenforschung gehört sicher dazu. Förderung verdienen auch positive Externalitäten (Spillovers). Hier ist neben der Forschung auch die Ausbildung zu nennen. Die Förderung für alle führt dazu, dass die wichtigen Dinge zu wenig gefördert werden. Österreich ist heute wissenschaftlich und technologisch nicht an

der Spitze, weder an den Universitäten noch in der Industrie. Will man das im internationalen Vergleich hohe Lohn- und Wohlstandsniveau beibehalten, ist das für die Zukunft gefährlich.

Doch noch herrscht ein Konsens oder stabiles Gleichgewicht bezüglich der Förderpolitik. So besteht die Parteienlandschaft (von links nach rechts) aus grünen Sozialisten, Parteibuch-Sozialisten, bürgerlichen Sozialisten und fremdenfeindlichen Sozialisten. In der Konsequenz führt dies zu einem ineffizienten Staat und hohen Steuern: Die Bürger bekommen zu wenig wirkliche Gegenleistung für ihr Geld. Irgendwie hat Österreich den nahtlosen Übergang vom Feudalismus zum Sozialismus geschafft, ohne den Umweg über den Kapitalismus. Da sich der Kapitalismus als dem Sozialismus überlegen erwiesen hat, ist diese Entwicklung vielleicht sympathisch, aber wohl wenig zukunftsweisend.

Sozialpartnerschaft ist gut, aber sie darf die effiziente Ressourcenallokation nicht behindern. Etwas weniger Staatsgläubigkeit und etwas mehr Vertrauen in Marktlösungen bringen in der Regel bessere Ergebnisse. Oder etwas theoretischer formuliert: Unter recht allgemeinen Bedingungen führt der Markt zu effizienten Lösungen (1. Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie). Allfällige Verteilungsprobleme können unabhängig vom Marktergebnis gelöst werden (2. Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie). Staatseingriffe sind nur bei Marktversagen gerechtfertigt. Fortschritt braucht Freiheit, eine liberale Wirtschaftsordnung. Da muten auch Zwangsmitgliedschaften bei den Sozialpartnern seltsam an. Österreich muss generell liberaler denken.

Eigenständigkeit und Unabhängigkeit

Zweite These: Österreich ist zu wenig eigenständig.

Liberal heisst, dass das Individuum eigenverantwortlich im Vordergrund steht. Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt festgehalten, sind Staatseingriffe nur bei Marktversagen gerechtfertigt. Indessen: Es kann gar nicht so viel Marktversagen geben um all diese Förderungen und Subventionen zu begründen. Also muss es sich um meritorische Güter handeln. Das bedeutet aber, dass die Bürger für unmündig erklärt worden sind. Sie werden in ihren Entscheidungen übermässig vom Staat beeinflusst; die Bürger sind fixiert auf öffentliche Förderungen und zu wenig eigenständig.

Auch die Wirtschaft wird stark durch den Staat und staatsähnliche Institutionen beeinflusst. Viele grosse österreichische Firmen haben einen staatlichen oder genossenschaftlichen Hintergrund, wodurch sie (zu) oft in den Focus der Politik und den Einflussbereich der Politiker kommen. Durch die zu geringe Distanz zur Politik wird konsequent unternehmerisches Handeln in diesen Firmen erschwert.

Es fällt einem Aussenstehenden auch auf, dass es keine grossen international bekannten Firmen gibt. Während die etwa gleich grosse Schweiz stolz Weltkonzerne wie Nestlé, Novartis, Roche oder UBS und CS vorweisen kann, fehlen in Österreich die Leuchttürme und die grossen Vorbilder. OMV und die grossen Banken sind in Westeuropa kaum bekannt. Andere Grossfirmen sind ausländisch beherrscht (Rewe, Porsche, Magna). Und ein Red Bull alleine kann nicht genügen.

So tönt denn Österreich im Ausland für viele träge und verstaubt, eben wenig attraktiv. Eine grosse Ausnahme sei aber angeführt: Beim Tourismus ist Österreich sehr attraktiv und sehr erfolgreich. Und dieses Kompliment kommt aus der Schweiz.

Die mangelnde Unabhängigkeit äussert sich auch in einer anderen Hinsicht: Die österreichische Industrie ist stark als Zulieferer für die deutsche Investitionsgüterindustrie aufgestellt und damit zu einem beträchtlichen Teil einseitig abhängig von einem einzelnen Handelspartner und von einer einzelnen Branche. Das hat sich gerade in der jüngsten Krise deutlich auf die Entwicklung der österreichischen Industrieproduktion ausgewirkt. Diese Abhängigkeit kann auch zu einer fatalistischen Sicht der Wirtschaftsentwicklung führen. Es wird als Pech wahrgenommen, wenn es der deutschen Investitionsgüterindustrie schlecht geht. Und wenn es ganz schlimm kommt, dann muss eben der österreichische Staat korrigierend eingreifen.

In der Konsequenz warten Bürger und Wirtschaft und reagieren auf die nächste Subvention. Sie handeln zu wenig selbständig und eigenverantwortlich. Das ist ein schlechtes Rezept für die Zukunft. Gebt dem Bürger seine Eigenverantwortlichkeit zurück. Der Staat soll sich auf diejenigen Bereiche konzentrieren, in denen der Markt wirklich versagt. Österreich muss vermehrt unternehmerisch denken. Dann wird es auch für Unternehmer attraktiv.

Zentralismus – Föderalismus

Dritte These: Österreich ist zu zentralistisch.

Liberal bedeutet Selbstverantwortung auf jeder Ebene. Dies betrifft auch die Staatsebene der Länder und Gemeinden. Zugegeben, im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist Österreich föderalistisch organisiert. Im Dezentralisierungsindex von BAKBASEL liegt Österreich hinter der Schweiz, Deutschland, Belgien und Spanien auf dem fünften Platz.

Wohl ist das Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung explizit festgeschrieben (Art 15 B-VG), doch ist die Liste der Kompetenzen des Bundes so lange, dass für die Länder kaum etwas Relevantes übrig bleibt. Lesen Sie mal die Artikel 10 bis 14 sorgsam durch und überlegen Sie, was den als selbständig bezeichneten Bundesländern als Kompetenz und Verantwortung – nicht Vollziehung – effektiv zusteht.

Die Bundesverfassung schwankt zwischen republikanischem Bund und föderaler Republik. Die Landesverfassungen regeln die innere Organisation der Bundesländer, ihr Verhältnis untereinander und ihre Beziehung zum Bundesstaat; Kompetenzen und Verantwortungen kommen dagegen kaum vor. Faktisch sind die Bundesländer Vollzugsanstalten Wiens und tragen (wie auch die Gemeinden) wenig Verantwortung. Dies trifft nicht zuletzt auch auf die Finanz- und Steuerhoheit zu.

Die topografisch bedingte Heterogenität der Bundesländer verlangt jedoch heterogene Lösungen. Dies betrifft nicht nur die Vollziehung, wo die regionalen Instanzen die Gegebenheiten, Märkte und Akteure besser kennen und deshalb effizienter (im Sinne von kostengünstiger) umsetzen können. Es betrifft auch die politischen Ziele, die aufgrund der Heterogenität Österreichs im Burgenland und im Tirol unterschiedlich sein können (und teilweise auch sind), so dass eine einheitliche Gesetzgebung nicht effektiv ist (und damit an den unterschiedlichen Bedürfnissen in den Ländern vorbeizieht).

Dies gilt natürlich auch für die Wirtschafts- und die Bildungspolitik. Wäre es für Linz nicht sinnvoll eine technisch ausgerichtete Hochschule zu haben? Stattdessen steht die nächste TU in Wien, in einem Umfeld, das durch Headquarter-Funktionen, Beamte und

andere Dienstleister geprägt ist. In der Schweiz sind die Universitäten – abgesehen von zwei eidgenössischen Hochschulen – Sache der Kantone. Dies ermöglichte es der Region Basel, ihre Universität schwerpunktmässig auf die „Life Sciences“ auszurichten, um die ansässige pharmazeutische Forschung und Entwicklung (Novartis, Roche etc.) optimal zu unterstützen und zu ergänzen sowie die notwendigen Ausbildungsgänge anzubieten.

Es fällt auf, dass in Österreich, von der Verwaltungszentrale Wien abgesehen, ein deutliches West-Ost Gefälle besteht. Die Bundesländer im Westen sind erfolgreicher als die im Osten.

Abb. 2: Pro-Kopf-Einkommen 2009

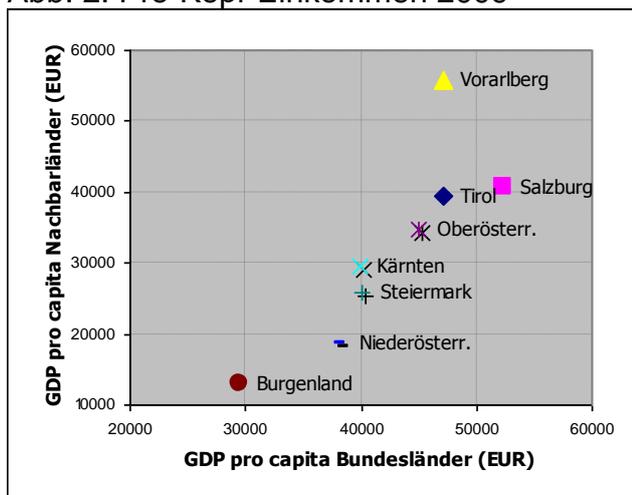
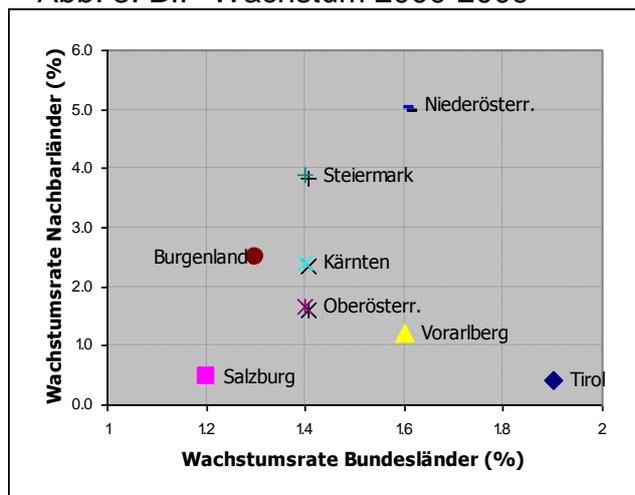


Abb. 3: BIP-Wachstum 2000-2009



Quelle: BAKBASEL

Interessanterweise besteht eine hohe Korrelation zwischen dem Wohlstandsniveau (BIP pro Kopf) der Bundesländer und dem ihrer Nachbarstaaten (gewichtet mit der jeweiligen Grenzlänge, 2009 in EUR). Bei den Wachstumsraten ist dagegen kaum ein Zusammenhang ersichtlich. Dies bedeutet, dass die Bundesländer im Westen offensichtlich vom hohen Wirtschaftsniveau ihrer Nachbarländer profitieren, die Länder im Osten dagegen in den letzten zehn Jahren nicht vom hohen Wachstumstempo ihrer Nachbarländer profitieren konnten. Dies kann nur als Versagen der Wirtschafts- und Regionalpolitik gedeutet werden.

Natürlich ist Wien oft weit weg von den Landeshauptstädten, die das fallweise auch ausnutzen. Dennoch: Während Österreich auf dem Papier nur mässig föderal ist, ist es mental noch zentraler. Im Zweifels- oder Krisenfall zielt der Reflex sowohl von Politikern als auch der Bevölkerung auf den Bund. Als Konsequenz führt dieser „mangelhafte“ Föderalismus zu einem ineffektiven und ineffizienten Staat. Dies ist eine weitere Hypothek für eine erfolgreiche Zukunft. Österreich muss föderalistischer werden.

Fazit

Österreich ist trotz seines momentanen wirtschaftlichen Erfolgs zu wenig attraktiv. Dies trifft insbesondere auf seine Attraktivität für Unternehmen und Talente zu. Das Land ist zu sozialistisch: Zu viele Leute sind auf die Verteilung von Staatsmitteln und anderer Pfründen bedacht und zu wenige auf die Generierung dieser Mittel, also auf Wachstum.

Natürlich liegt es in der Natur der Sache (respektive der Akteure), dass Arbeitnehmer eher konservativ und ängstlich, während Arbeitgeber als Unternehmer eher vorausschauend und risikofreudig sind. Die Versozialisierung der Arbeitgeber und der Wirtschaft führt deshalb zu Konservatismus und Risikoscheu und schadet dem Unternehmertum. Österreich läuft Gefahr, sich auf dem Weg von der beschaulichen Alpenrepublik zum erfolgreichen Wohlfahrtsstaat selber im Weg zu stehen.

Im aktuellen politischen Wohlfühl-Kontext tönen Begriffe wie „liberal“, „selbstverantwortlich“ und „föderalistisch“ wie aus einer anderen Welt. Des Staates vornehmste Aufgabe wäre es, die entsprechend bewerteten Bedürfnisse der Bevölkerung optimal zu befriedigen, insbesondere aber die Voraussetzungen zu schaffen, dass diese Bedürfnisse von der Bevölkerung selbst optimal befriedigt werden können. Letzteres bedingt Selbstverantwortung mündiger Bürger. Ernst genommene Subsidiarität bedeutet letztlich auch, dass sich der Staat dezent zurückhält und nur dort aktiv wird, wo die Bürger überfordert sind. Dies führt auch zu einem schlanken Staat. Ein Land hingegen, in dem ein Spitzenpolitiker das Wort „Sparen“ ernsthaft zum Unwort des Jahres erklärt, ist ein armes Land. Schliesslich ist Sparen ein kategorischer Imperativ, der kantiger nicht sein könnte.

Ein liberales Österreich wäre ein attraktives Österreich!

*) Urs Müller ist Direktor des unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituts BAKBASEL und Professor für öffentliche Finanzen an der Universität Basel, Schweiz.