

Karl Aiginger

# Die wirtschaftliche Bedeutung von Zukunftsausgaben

Vortrag gehalten auf der Universitätsversammlung  
Universität Wien, 19. Oktober 2010

- (1) Zukunftsausgaben sind Investitionen in die Verbesserung der zukünftigen Lebensbedingungen des Einzelnen und der Gesellschaft. Sie stehen in Konkurrenz zu Ausgaben, die den Status Quo oder sogar die Prioritäten und Hierarchien von gestern absichern, die Betriebe subventionieren, deren Produkte nicht mehr nachgefragt werden, Institutionen, die nicht mehr nötig sind. Wehrpflicht in Friedenszeiten, Heeresspitäler ohne Kriegsverletzungen, Grenzeinsatz des Bundesheeres innerhalb Europas, Kohlengruben im Solarzeitalter sind Beispiele für Aufgaben, die nicht mehr finanziert werden sollten.
- (2) Die Definition von Zukunftsausgaben ist nicht möglich ohne Wissen, was die Zukunft bringen wird und ohne Kenntnis, wohin eine Gesellschaft will. Wir müssen entscheiden, wie hoch Pensionen relativ zum Lebenseinkommen sein sollen, wie offen eine Gesellschaft gegen Außenseiter oder Immigranten sein soll, ob es nur gleiche Startchancen oder gleiche Einkommen unabhängig von Einsatz und Bedürfnissen geben soll, ob wir Atomenergie forcieren oder Solarenergie, Arbeit oder Freizeit.

Relativ gesichert ist, dass Menschen und Gesellschaften nach höherer Wohlfahrt streben. Und wenn man diese definieren will, so spielen dafür hohe Einkommen, aber auch – und in wohlhabenden Ländern immer stärker – soziale Absicherung von Risiken und ökologische Nachhaltigkeit eine Rolle. Auf immaterieller Ebene stehen Gesundheit, Demokratie, Sicherheit, Gerechtigkeit außer Streit. Dazu kommen Nebenbedingungen, die keine Ziele an sich darstellen, deren Verletzung aber die Erreichung der genannten Ziele verhindert: Preisstabilität, Budgetgleichgewicht, Außenhandelsgleichgewicht, Unabhängigkeit von volatilen Finanzmärkten.

Ein relativ unumstrittener Indikator, der materielle und immaterielle Ziele zusammenfasst, ist die Lebenserwartung. Ein anderes Wohlfahrtsmaß ist die Zahl der Jahre, in denen man gesund ist. Eine hohe Lebenserwartung ist das Spiegelbild einer wohlhabenden, konfliktarmen Gesellschaft. Etwas vager sind Indikatoren über die Zufriedenheit mit dem Leben und das Glück. Ein anspruchsvoller Indikator für Wohlfahrt oder Fortschritt ist die Breite der Wahlmöglichkeiten, die ein Einzelner hat oder Gruppen in der Gesellschaft haben (*Amyrta Sen: Freedom of Choice, Concept and Content, European Economic Review, März 1988, S. 269-294*). Zukunftsausgaben sind darin zusammenfassend

Ausgaben, die Wohlfahrt erhöhen, Lebenserwartung (mit guter Gesundheit und wenig Pflege-notwendigkeit) verlängern, Glück und Wahlmöglichkeiten steigern.

- (3) Es besteht Konsens darüber, folgende Ausgaben als zentrale Zukunftsausgaben zu verstehen: Forschung, Bildung, Umwelt und Gesundheit. Alle diese Investitionen haben einen hohen Ertrag – gemessen am materiellen Ziel spricht man von Rendite. Den höchsten Ertrag haben Bildungsausgaben im niedrigsten Lebensalter, weil hier das gesamte zukünftige Leben (Einkommen, Glück, Wahlfreiheiten) beeinflusst wird.
- (4) Österreich ist eines der erfolgreichsten und reichsten Länder der Welt, unter den Top 5 in Europa und unter den Top 10 der Industrieländer gemessen am Pro-Kopf-Einkommen. Und die Position Österreichs wird noch besser, wenn man Sozial- und Umweltindikatoren einbezieht. Österreich hat aber nur eine mittlere Position bei Zukunftsausgaben. Im Bereich Bildung liegen die Ausgaben im Mittelfeld, mit leicht sinkender Tendenz und mit großen Umsetzungsdefiziten. Im Pisa-Rating liegt Österreich um Platz 20. Die Zahl der Universitätsabsolventen liegt im europäischen Schlussfeld. Kinder von AkademikerInnen studieren, Arbeiterkinder sehr viel weniger. Genderdifferenzen sind erheblich, Bildung ist vererbt wie in keinem anderen reichen Land. Kinderbetreuungsplätze liegen weit unter EU-Vorgaben, Sprachkenntnisse und soziale Skills sind sehr ungleich verteilt, Lehrlingsplätze haben starre Gendermuster und konzentrieren sich auf früher wichtige Berufe (z.B. Friseur) und bieten zu spezialisierte Fähigkeiten angesichts der sich rasch verändernden Berufserfordernisse.

Umweltausgaben standen traditionell hoch auf der Agenda, Österreich verliert aber seit einigen Jahren immer mehr seine Spitzenposition und verfehlt die Kyoto-Ziele mit Bravour. Die Gesundheitsausgaben sind hoch, aber vor allem in kurative Medizin, im Präventionsbereich sind sie niedrig. Wohlstandskrankheiten und falsche Ernährung sind stärker verbreitet als in vielen anderen Ländern. Auch in der jungen Generation sind Dickleibigkeit, Alkohol- und Tabakkonsum häufig, mit stark steigender Tendenz.

- (5) Im Bereich Forschung und Innovation liegt Österreich im vorderen Mittelfeld, weit entfernt von der Spitze in Schweden, Finnland, Schweiz und Israel; Europa liegt generell hinter den USA. Österreich hat aber durch hohe Investitionen in den letzten zehn Jahren die Chance, in das Spitzenfeld vorzustoßen. Das Innovationssystem ist generell auf den Aufholprozess abgestimmt, nicht für die Spitzenposition, die Österreich heute ökonomisch einnimmt. Hohe Aufwendungen sind notwendig, um mittlere Ergebnisse zu erzielen. So liegt Österreich bei den Forschungsausgaben gemessen an der Wirtschaftsleistung an dritter Stelle, bei Indikatoren über den Innovationserfolg nur auf Rang acht (*Janger, J. (Koord.), Böheim, M., Falk, M., Falk, R., Hölzl, W., Kletzan-Slamanig, D., Peneder, M., Reinstaller, A., Unterlass, F.: Forschungs- und Innovationspolitik nach der Krise, WIFO-Positionspapier zur FTI-Strategie 2020, WIFO-Monographien, 8/2010*).

- (6) Drei Schwachstellen im Bildungsbereich sollen hervorgehoben werden:
- frühe Schultypentscheidungen machen das Erreichen der Matura mehr von der sozialen Herkunft abhängig als von Leistung und Berufswunsch; das ist ungerecht und ineffizient;
  - lange Studiendauer an den Universitäten und hohe Drop-out-Raten kosten Geld und frustrieren;
  - die getroffenen Studienentscheidungen führen dazu, dass in vielen Studienrichtungen jahrelange Praktika, Werkverträge, Projektmitarbeit die Regel sind. Letztlich wird ein Job akzeptiert, zu dem das Studium nicht nötig gewesen wäre. Gleichzeitig hat Österreich einen Mangel an StudentInnen für die Fachgebiete Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik (MINT). Die Wahrscheinlichkeit, rasch oder nie einen Vollzeitjob im gewollten Studium zu bekommen, sollte bei den Studienentscheidungen mitberücksichtigt werden.
- (7) Die Erreichung der Wohlfahrtsziele in einem reichen Land ist nur möglich, wenn die Zukunftsausgaben steigen. Es lässt sich zeigen, dass die individuellen Einkommen und die Wertschöpfung der Wirtschaft von der Höhe der Zukunftsausgaben (z.B. Forschung, Bildung) abhängig sind. Allerdings konkurrieren diese Ausgaben mit anderen Ausgaben und sie sollten möglichst ohne Erhöhung der Abgabenquote getätigt werden, da höhere Steuern wieder Wachstum und Beschäftigung und individuelle Wahlfreiheiten reduzieren. Es muss also gleichzeitig die Effizienz der Ausgaben erhöht werden, und andere Ausgaben müssen eingeschränkt werden.
- Es gibt natürlich auch Steuern, die das Wachstum nicht beeinträchtigen. Diese sind in Österreich oft nicht konsensfähig (Grundsteuer, Erbschaftssteuer). Sollten sie erhöht oder wieder eingeführt werden (was unwahrscheinlich ist), dann sollten sie langfristig zur Reduktion der Steuern auf Arbeit, besonders bei niedrigen Einkommen, eingesetzt werden. Eine mehrmalige Verwendung z.B. einer Vermögenszuwachssteuer für die (i) Abdeckung der Budgetdefizite, (ii) Erhöhung der Bildungsausgaben, (iii) Finanzierung der Pflege ist nicht möglich. Eine unendliche Quelle nicht belastender Steuern – für Beschäftigung und Wohlfahrt – gibt es nicht.
- (8) Wenn die Gesellschaft mehr für Hochschulen und Forschung ausgibt, so sind auch Effizienzreserven an Universitäten zu heben. Die Räumlichkeiten sind heute vier bis fünf Monate des Jahres nicht genutzt, moderne Lerntechniken werden nur vereinzelt eingesetzt, Vorlesungskritiken haben keine Konsequenzen, ebenso wenig wie der Nichtantritt bei Prüfungen. Forschungsarbeiten sollten stärker publiziert werden. Die Drop-out-Raten im Studium liegen zwischen 35% und 40%. Eine Abschätzung der Fähigkeiten am Studienbeginn würde helfen. Abwesenheit oder Nichterfüllung von Zielen sollte finanzielle Konsequenzen haben – auch für Lehrende.
- (9) Zukunftsausgaben sollten langfristig und dauerhaft stärker steigen als die Wirtschaftsleistung. Es war im Regierungsprogramm 2008 festgeschrieben, dass Österreich

2020 4% der Wirtschaftsleistung für Forschung ausgeben wird. Das würde einen jährlichen Anstieg von etwa 8% erfordern. Etwa in diesem Ausmaß sind auch die öffentlichen Forschungsausgaben in den letzten zehn Jahren gestiegen, damit hat Österreich eine Forschungsquote von 2,76% des BIP erreicht. In der Diskussion der neuen Forschungsstrategie der Bundesregierung wurde dieses Ziel auf 3,76% reduziert; diese Reduktion beträgt gemessen an der voraussichtlichen Wirtschaftsleistung 2020 rund 1 Mrd. €. Dieser reduzierte Betrag wurde als nationales Ziel für die EU 2020-Strategie gemeldet. Der Beschluss der Forschungsstrategie wurde allerdings aufgeschoben, sodass selbst dieses reduzierte Ziel nicht verbindlich ist.

In der Phase der Budgetkonsolidierung (2011 bis 2014) werden die Forschungsausgaben absolut reduziert. Dass die Rücknahme prozentuell etwas geringer ist als für andere Ausgaben (vielleicht 1% statt 4%) ist kein Trost, weil erstens damit ein kontinuierlicher Aufwärtstrend gebrochen wird. Zweitens ist der Unterschied zur bisherigen Entwicklung und zu den Zielen größer ist als bei den meisten anderen Ausgabenkategorien. Gegenüber dem geplanten Pfad ist damit die Kürzung bei Forschung nicht geringer als bei anderen Ausgaben, sondern stärker.

In den vergangenen zehn Jahren sind die Forschungsausgaben (gemessen an den Rubriken Wissenschaft und Forschung, Wirtschaft, Verkehr, Innovation und Technologie des Budgets) um 5,7% pro Jahr gestiegen, in den nächsten Jahren werden sie um 1% p.a. sinken. Damit ist die Reduktion mit 6,3% stärker als in vielen anderen Budgetkapiteln.

- (10) Österreich hat einen besonders hohen Anteil an öffentlichen Ausgaben für Forschung im Vergleich zu privaten. Das ist teilweise historisch bedingt, z.B. durch den Mangel an großen Firmen und damit auch an Forschungszentralen in Österreich. Daher ist Forschung auch sehr stark konzentriert. Von den Forschungsausgaben der Industrie entfallen 50% auf 33 Firmen.

Wenn der Anteil der öffentlichen Ausgaben – bei insgesamt steigendem Trend – auf ein Drittel gesenkt werden kann (EU-Ziel), dann ist "nur" ein Anstieg der öffentlichen Forschungsausgaben um 5% p.a. für die Erreichung der Forschungsziele von 3,76% notwendig. Dazu ist es allerdings notwendig, dass die privaten Ausgaben um mehr als 10% pro Jahr steigen. Um dies zu erreichen müsste einerseits die steuerliche Forschungsförderung vereinfacht und erhöht werden. Andererseits müssten die Universitäten hervorragende Absolventen hervorbringen und die universitäre Forschung von so hoher Qualität sein, dass internationale Firmen sich Österreich als Forschungsstandort aussuchen. Außerdem müssten die Zukunftsbedingungen für innovative Gründungen (Risikokapital, Regulierung etc.) verbessert werden.

Österreich hat sich im Regierungsprogramm auch das Ziel gesetzt, 2% in Grundlagenforschung und Universitäten zu investieren. Dieses Ziel wird in die neue Forschungsstrategie wahrscheinlich **nicht** aufgenommen werden. Auch für Grundlagenforschung können private Gelder lukriert werden, aber mit geringerer Wahrscheinlichkeit.

Eine Möglichkeit ist es, die Steuerbegünstigungen für Stiftungen und Erbschaften an einen Beitrag für Forschung (und andere Ausgaben mit positiven externen Effekten oder für soziale Zwecke) zu knüpfen. In die gleiche Richtung wirkt eine Alumni-Kultur, nach der die Universitäten den Kontakt zu ihren Absolventen halten und von diesen Spenden und auch immaterielle Unterstützung erhalten.

Eine dritte Möglichkeit sind Studiengebühren, bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Stipendien. Damit kann ein Finanzierungsbetrag eingefordert und soziale Gleichheit erhöht werden. Verringerte Studienaufnahmen sind nicht zu befürchten, da die StudentInnen mit schwächerem finanziellen Hintergrund keine Studiengebühren zahlen und höhere Stipendien als bisher bekommen. Kürzere Studiendauer und geringere Drop-outs sollten die Folge sein. Das Recht der StudentInnen, eine Leistung einzufordern, wird durch Studiengebühren offensichtlich. Das sollte auch explizit durch stärker verankerte Rechte der Studierenden fixiert werden. Wer für Fairness eintritt, muss einen Beitrag der StudentInnen zum Studium befürworten, wenn es gleichzeitig ein Stipendiensystem gibt. Akademiker haben ein signifikant höheres Lebenseinkommen (nach Schätzung zwischen 30% und 100% verglichen mit MaturantInnen). Der größte Teil der Topeinkommen ist an den Abschluss von Studien gebunden. Zusätzlich zum Stipendium für das Drittel mit schwächerem finanziellen Background sollte es billige Kredite mit Rückzahlungsverpflichtung geben, wenn ein bestimmtes Einkommen überschritten wird. Dies hilft bei der Abdeckung der im Vergleich mit Studiengebühren viel höheren Lebenshaltungskosten. Ein günstiger Kredit ermöglicht eine Abkapselung der StudentInnen von ihrer familiären Situation (Beitrag zur Verringerung der sozialen Vererbung von Bildung).

- (11) Ökonomen sehen Bildung oft primär unter dem Blickwinkel der Verwertbarkeit z.B. im Arbeitsprozess. Dies ist schon aus wohlfahrtsökonomischer Sicht falsch. Wenn es das Ziel des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems ist, die Wohlfahrt zu steigern und für die Definition von Wohlfahrt neben Einkommen auch immaterielle Werte eine Rolle spielen, so trägt Bildung auch zu diesen Werten bei. Wir wissen, dass die Lebenserwartung und noch stärker die Zahl der gesunden Jahre sehr direkt und kräftig von der Bildung abhängt. Ebenso sind soziales Verständnis, Umweltbewusstsein, Sicherheit und Demokratie von Bildung abhängig. Ob Bildung damit einen "Wert an sich" für ein Individuum hat oder an einem Beitrag zur individuellen oder gesellschaftlichen "Wohlfahrt" gemessen werden soll, wird damit zu einer sehr philosophischen Frage. Ich glaube, dass mit Bildung auch der Wunsch entsteht, das Wissen anzuwenden, individuell und gesellschaftlich. Und wenn die Gesellschaft die Bildung größtenteils bezahlt, so besteht auch eine Verpflichtung, das Wissen anzuwenden, zumindest ist der Versuch zu starten, das Wissen für andere einzusetzen (und dafür gibt es meistens eine Gegenleistung). Und auch Anstrengungen zu unternehmen, eher anwendbare und nachgefragte (= "wichtige") Aspekte stärker zu erforschen, als solche, die nur der eigenen Verwirklichung dienen. Damit hebt sich der Gegensatz zwischen dem Dämon

der "Ökonomisierung der Bildung" und der hehren Vorstellung von "Bildung als Selbstzweck" (oder als Emanzipationsvehikel, das die Gesellschaft großzügig zu finanzieren hat) etwas auf.

- (12) Österreich wird 2025 nur weiter unter den Top 5-Ländern sein, wenn es bei allen Zukunftsfaktoren vorne liegt, und zwar im Ergebnis, in der Produktivität, nicht nur im Input und in den Kosten. Dafür müssen Weichen für eine Spitzenstrategie in Zeiten knapper Budgets gestellt werden. "Jetzt die Mittel einzufrieren, heißt den Anschluss verlieren" – Stop and Go funktioniert nicht, weil die Absorptionsfähigkeit des Innovationssystems nicht mit Knopfdruck verändert werden kann. Bei Durchforstung der vergangenen Prioritäten gibt es auch in Zeiten der Budgetknappheit expansive Finanzierung für Zukunftsausgaben. Ohne Expansionstrend verkrusten die Strukturen, die beharrenden Kräfte gewinnen, Reformen bleiben aus.

Es wäre sinnvoll, gerade bei Budgetknappheit die Überlegungen zu forcieren, wie die österreichische Gesellschaft 2030 aussehen soll und welche Investitionen dafür notwendig sind. Das könnte zu einer Art Zukunftsvertrag führen, in dem die Bildungs- und Forschungsstruktur unter Einbezug der Lernenden und Lehrenden, aber insbesondere der Jugend, festgeschrieben wird. Ein zukunftsorientiertes System würde mehr Mitbestimmung aber auch mehr Mitverantwortung der Jugend, der Studierenden und ihrer VertreterInnen erfordern, eine Balance aus individuellen Wünschen und gesellschaftlichen Notwendigkeiten. Gerade die Gruppe mit den höchsten Lebenseinkommenserwartungen ist gefordert, hier aktiv und nicht nur eigennützig mitzugestalten. Die öffentliche Hand kann und soll mehr Mittel als bisher zur Verfügung stellen, diese müssen aber angesichts der hohen Steuer- und Abgabenquote und der zusätzlichen Anforderungen an den Staat für Pflege, Umwelt, Alterung aus einer Durchforstung der bestehenden Aufgaben oder aus höherer Effizienz kommen.

Österreich sollte mehr zur Verbesserung der längerfristigen Lebensbedingungen tun. Dafür sind mehr Zukunftsausgaben, aber auch eine gezieltere Verwendung von Mitteln in den Bereichen Bildung, Forschung, Umwelt und Gesundheit notwendig. Ressourcen sind knapp, das gilt für physische, für finanzielle Ressourcen und ebenso für die Zeit als unwiederbringliche Ressource. Österreich hat ein hervorragendes Wirtschaftsergebnis gemessen am Einkommen pro Kopf, fast noch mehr nach weiteren Wohlfahrtsindikatoren. Aber Österreich gibt wenig für die Zukunft und viel für die Vergangenheit aus. Entscheidungen fallen im Stop and Go-Verfahren und nicht nach strategischen Überlegungen. Wenn Österreich während der Phase der Budgetkonsolidierung die Zukunftsausgaben vernachlässigt, dann wird es weder Budgetkonsolidierung erreichen, noch die gegenwärtige Wohlfahrtsposition erhalten können.