

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**WIFO-Weißbuch:
Mehr Beschäftigung durch Wachstum
auf Basis von Innovation und Qualifikation**

Zusammenfassung

**Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen
(Projektleitung und Koordination)**

Oktober 2006

WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation

Zusammenfassung

**Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen
(Projektleitung und Koordination)**

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von
Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischem Gewerkschaftsbund
und Landwirtschaftskammer Österreich

Mit finanzieller Unterstützung von Oesterreichischer Nationalbank, Androsch International
Consulting, Investkredit, Gewerkschaft Metall – Textil, Raiffeisenlandesbank Oberösterreich,
Oberbank AG, D. Swarovski & Co, Rauch Fruchtsäfte Ges.m.b.H.

Autorinnen und Autoren: Karl Aiginger, Gudrun Biffel, Julia Bock-Schappelwein,
Michael Böheim, Fritz Breuss, Margarete Czerny, Martin Falk, Rahel Falk, Klaus S. Friesenbichler,
Alois Guger, Franz R. Hahn, Heinz Handler, Werner Hölzl, Peter Huber, Ulrike Huemer,
Serguei Kaniovski, Daniela Kletzan, Angela Köppl, Kurt Kratena, Hannes Leo, Thomas Leoni,
Hedwig Lutz, Helmut Mahringer, Markus Marterbauer, Peter Mayerhofer, Ina Meyer,
Michael Peneder, Andrea Pöschl, Wilfried Puwein, Margit Schratzenstaller, Susanne Sieber,
Franz Sinabell, Egon Smeral, Jan Stankovsky, Sandra Steindl, Fabian Unterlass, Thomas Url,
Ewald Walterskirchen, Michael Weingärtler, Yvonne Wolfmayr, Michael Wüger

Begutachtung: Kurt Bayer, Gudrun Biffel, Werner Bönnte, Nikolaus Franke, Friedrich Fritzer,
Stefan Griller, Heinz Handler, Heinz Hollenstein, Helmut Kramer, Helmut Mahringer,
Gerhard Palme, Michael Pfaffermayr, Karl Pichelmann, Wilfried Puwein, Werner Rothengatter,
Stefan Schleicher, Helene Schuberth, Viktor Steiner, Karl Steininger, Gunther Tichy,
Gerhard Untiedt, Thomas Url, Herbert Walther, Yvonne Wolfmayr, Andreas Wörgötter,
Martin Zagler

Wissenschaftliche Assistenz: Martina Agwi, Sabine Fragner, Dagmar Guttman,
Florian Hammerle, Julia Hudritsch, Christine Kaufmann, Dietmar Klose, Thomas König,
Irene Langer, Eva Latschka, Christa Magerl, Elisabeth Neppl-Oswald, Sonja Patsios,
Waltraud Popp, Eva Sokoll, Roland Spitzlinger, Martha Steiner, Andreas Steinmayr,
Andrea Sutrich, Maria Thalhammer, Roswitha Übl, Alexandra Wegscheider-Pichler,
Dietmar Weinberger, Gabriele Wellan

Literaturrecherchen: Angelina Keil, Eva Novotny

Projektmanagement: Dagmar Guttman, Kristin Smeral

Technische Redaktion: Marianne Uitz, Tatjana Weber

Oktober 2006

Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation

Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	I
1. Eine Strategie für Wachstum und Beschäftigung	1
2. Die neuen Rahmenbedingungen am Beginn des 21. Jahrhunderts	3
2.1 <i>Technischer Fortschritt beschleunigt den Strukturwandel</i>	4
2.2 <i>Informationstechnologie revolutioniert Organisation von Firmen und Staat</i>	4
2.3 <i>Europäische Integration erreicht neue Dimensionen</i>	5
2.4 <i>Globalisierung intensiviert weltweite Arbeitsteilung</i>	6
2.5 <i>Einkommensunterschiede und Vermögen wachsen</i>	7
2.6 <i>Heterogenität in Produktion und Konsum nimmt zu</i>	9
2.7 <i>Das traditionelle Familienmodell verliert an Bedeutung</i>	9
2.8 <i>Strukturwandel bewirkt Verunsicherung</i>	10
2.9 <i>Arbeitsbeziehungen werden differenzierter</i>	10
2.10 <i>Migration bremst Alterung, verhindert sie aber nicht</i>	12
2.11 <i>Klimawandel und Ressourcenengpässe erzwingen Reaktionen</i>	14
3. Österreichs Position unter den neuen Rahmenbedingungen	15
3.1 <i>Die bisherige Performance Österreichs</i>	15
3.2 <i>Die neuen Herausforderungen</i>	20
3.2.1 <i>Vom Technologienehmer zum Technologiegeber</i>	20
3.2.2 <i>Änderung in der Unternehmenslandschaft</i>	20
3.2.3 <i>Umkämpfte Position bei mittlerer Technologie</i>	21
3.2.4 <i>Chancen der weltweiten Globalisierung</i>	23
3.2.5 <i>Aufgeschobener Angebotsengpass durch Migration</i>	23
3.2.6 <i>Nutzung der Vermögen nach Beendigung der Unterkapitalisierung</i>	28
3.2.7 <i>Heterogenisierung von Produkten, Arbeitsverhältnissen, Bedürfnissen</i>	29
4. Wachstum auf Basis von Innovationen und Qualifikation	30
4.1 <i>Rolle von Wachstum</i>	30

4.2	<i>Makroökonomische Steuerung</i>	35
4.2.1	Europäische Ebene	37
4.2.2	Regionale Ebene	38
4.2.3	Nationale Wirtschaftspolitik bleibt wichtig	39
4.3	<i>Drei Phasen mit unterschiedlichen Erfordernissen</i>	40
4.3.1	Kick-off-Phase 2006 bis 2008	40
4.3.2	Reformphase: 2009 bis 2015	41
4.3.3	High-Tech-Phase: ab 2015	41
5.	Die elf Strategieelemente	42
5.1	<i>Innovation</i>	42
	Österreichs Position	43
	Reformprogramm	45
	Umsetzung in Maßnahmen	46
5.2	<i>Ausbildung und Weiterbildung</i>	49
	Österreichs Position	51
	Reformprogramm	53
	Umsetzung in Maßnahmen	53
5.3	<i>Infrastruktur als Standort- und Nachfragefaktor</i>	57
	Österreichs Position	58
	Reformprogramm	60
	Umsetzung in Maßnahmenbündel	60
5.4	<i>Wettbewerb und Gründungsaktivität</i>	62
	Österreichs Position	62
	Reformprogramm	63
	Umsetzung in Maßnahmenbündeln	64
5.5	<i>Flexibilität und Sicherheit</i>	69
	Österreichs Position	70
	Reformprogramm	71
	Umsetzung in Maßnahmenbündel	71
5.6	<i>Die Qualität des öffentlichen Sektors</i>	73
	Österreichs Position	74
	Reformprogramm	74
	Umsetzung in Maßnahmenbündel	76
5.7	<i>Erfolgreiche Technologie- und Dienstleistungscluster</i>	78
	Österreichs Position	80
	Reformprogramm	80
	Umsetzung in Maßnahmenbündel	81

5.8	<i>Innovative Energie- und Umweltpolitik</i>	83
	Österreichs Position	83
	Reformprogramm	84
	Umsetzung in Maßnahmenbündel	85
5.9	<i>Umwandlung von informeller Arbeit in Erwerbstätigkeit</i>	87
	Österreichs Position	87
	Reformprogramm	88
	Umsetzung in Maßnahmenbündel	88
5.10	<i>Forcierung der Chancengleichheit der Geschlechter</i>	89
	Österreichs Position	90
	Reformprogramm	90
	Umsetzung in Maßnahmenbündel	91
5.11	<i>Das Sozialsystem als Produktivkraft</i>	92
	Österreichs Position	92
	Reformprogramm	95
	Umsetzung in Maßnahmenbündel	95
6.	Die acht Pakete	95
6.1	<i>Beschäftigungspaket</i>	96
6.2	<i>Nachfragestimulierungspaket</i>	98
6.3	<i>Produktivitätsoffensive</i>	101
6.4	<i>Forcierung von Wettbewerb und Flexibilität</i>	103
6.5	<i>Qualifizierungsoffensive</i>	106
6.6	<i>Integrationspaket</i>	108
6.7	<i>Energie- und Umweltpaket</i>	110
6.8	<i>Dienstleistungs- und Exportpaket</i>	113
7.	Die Ergebnisse der 22 Teilstudien	115
	<i>Teilstudie 1: Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum</i>	115
	<i>Teilstudie 2: Wachstum und Beschäftigung in Europa seit 1995</i>	117
	<i>Teilstudie 3: Wachstum, Strukturwandel und Produktivität</i>	121
	<i>Teilstudie 4: Europäische Wirtschaftspolitik: Binnenmarkt, WWU, Lissabon, Erweiterung</i>	123
	<i>Teilstudie 5: Der Einfluss der Finanz- und Kapitalmarktssysteme</i>	125
	<i>Teilstudie 6: Bevölkerungsentwicklung und Migration</i>	127
	<i>Teilstudie 7: Die Rolle des Staates</i>	129
	<i>Teilstudie 8: Forschung und Innovation als Motor des Wachstums</i>	131
	<i>Teilstudie 9: Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung für Innovation</i>	134
	<i>Teilstudie 10: Produktivitätssteigernde Infrastrukturinvestitionen</i>	138
	<i>Teilstudie 11: Maßnahmen zur Belebung der privaten Inlandsnachfrage</i>	141

<i>Teilstudie 12: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand</i>	143
<i>Teilstudie 13: Exporte von Waren und Dienstleistungen stärken die Nachfrage</i>	144
<i>Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik</i>	148
<i>Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung</i>	151
<i>Teilstudie 16: Alternde Dienstleistungsgesellschaft</i>	153
<i>Teilstudie 17: Wachstums- und Beschäftigungschancen im Tourismus</i>	154
<i>Teilstudie 18: Elemente einer Wachstumspolitik für den ländlichen Raum</i>	155
<i>Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung</i>	158
<i>Teilstudie 20: Neugründung und Entwicklung von Unternehmen</i>	160
<i>Teilstudie 21: Umweltpolitik als Teil einer Wachstumsstrategie</i>	162
<i>Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen</i>	164
8. Kosten der Implementation, Finanzierung und Erfolgswahrscheinlichkeit	166
8.1 <i>Die Grenzen der Finanzierbarkeit</i>	166
8.2 <i>Abschätzung der Wirkung von sieben Maßnahmenkategorien</i>	168
8.3 <i>Die Rolle von Synergien, Konsistenz und Konsens</i>	171
9. Zusammenfassung	172
<i>Die Strategie: Wachstum als Hebel für mehr Beschäftigung</i>	172
<i>Der Kontext: Europäische Wirtschaftspolitik für mehr Wachstum</i>	173
<i>Das Weißbuch empfiehlt: Strategie in drei Phasen</i>	174
<i>Das Weißbuch entwirft: Elf Strategielinien für Wachstum und Beschäftigung</i>	175
<i>Das Weißbuch konkretisiert: Wachstum durch Innovation und Qualität</i>	178
<i>Das Weißbuch schlägt vor: zielorientierte Umsetzungspakete</i>	178
<i>Das Weißbuch setzt sich Grenzen: Steuer- und Staatsaufgabenreform erfordert grundlegende Diskussion und Analyse</i>	180
<i>Das Weißbuch erfordert: Finanzielle Stabilität, Langfristigkeit, Konsens</i>	181
Literaturhinweise	183

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Szenarien der Bevölkerung, der Erwerbsbevölkerung und des Arbeitskräfteangebots	27
Übersicht 2:	Hauptkomponenten des Wachstums	122
Übersicht 3:	Mittel- und langfristige Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen	172

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Informationstechnologie setzt sich durch	3
Abbildung 2:	Neue Dimensionen der europäischen Integration	5
Abbildung 3:	China und Indien verdoppeln Weltmarktanteil	6
Abbildung 4:	Vermögen steigt relativ zu laufenden Einkommen	8
Abbildung 5:	Energieverbrauch und CO ₂ -Emissionen steigen	14
Abbildung 6:	Wachstumsschwäche der EU 15 in dynamischem Umfeld	16
Abbildung 7:	Ausgleich der Handelsbilanz und der Direktinvestitionsbilanz	16
Abbildung 8:	Beschäftigungsquoten in Österreich und der EU 15	18
Abbildung 9:	Die "nahe" und die "ferne" Globalisierung	22
Abbildung 10:	Bevölkerungsprognose für Österreich bis 2050	25
Abbildung 11:	Flexibilisierung der Arbeit	30
Abbildung 12:	Wachstum bestimmt Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	32
Abbildung 13:	Große Unterschiede in den Innovationsausgaben	43
Abbildung 14:	Innovationsstrategie	46
Abbildung 15:	Anteil der High-Tech-Industrien an den Exporten	48
Abbildung 16:	Intensivierung des Wettbewerbs	68
Abbildung 17:	Politikfelder in der EU	119
Abbildung 18:	Vergleich des Bildungsgrads junger Menschen mit dem ihrer Eltern	136
Abbildung 19:	Internationaler Vergleich des Anteils des ländlichen Raums	156
Abbildung 20:	Strategievorschlag des WIFO-Weißbuchs	167

Verzeichnis der Kästen – spezielle Vorschläge

Box 1: Reform der Bildungskarenz <i>Ulrike Huemer</i>	50
Box 2: Übergangsarbeitsmärkte – Chance für mehr Beschäftigung <i>Julia Bock-Schappelwein</i>	56
Box 3: Moderne Verbriefungstechniken und Marktpotenzial für Österreich <i>Franz R. Hahn</i>	66
Box 4: Experience Rating: Bonus-Regelungen in der Arbeitslosen- und Unfallversicherung <i>Alois Guger</i>	79
Box 5: Strategieforen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit <i>Karl Aiginger</i>	94
Box 6: Lohnnebenkostenentlastung niedriger Einkommen <i>Alois Guger</i>	99
Box 7: Arbeitszeitflexibilität und Weiterbildung <i>Thomas Leoni</i>	105
Box 8: Polytechnikum und Berufsschule <i>Ulrike Huemer</i>	107
Box 9: Verantwortung für Weiterbildung auf regionaler Ebene <i>Ulrike Huemer</i>	112
Box 10: Reform der Grund-, Schenkungs- und Erbschaftssteuer <i>Margit Schratzenstaller</i>	168

Executive Summary

Entstehung und Zielsetzung des Weißbuchs

(1) Das WIFO hat im März 2005 vorgeschlagen, in einem Weißbuch über Wachstum und Beschäftigung eine konsistente Strategie für die österreichische Wirtschaft zu entwerfen, die sich an den Erfahrungen der erfolgreichen Länder in Europa orientiert. Die Sozialpartner haben diese Idee aufgegriffen und dem WIFO den Auftrag erteilt, die Oesterreichische Nationalbank sowie Unternehmen und Institutionen haben dieses Projekt finanziell unterstützt.

Das vorliegende Weißbuch ist Produkt dieser intensiven wissenschaftlichen Arbeit, es bezieht den Input in- und ausländischer ExpertInnen einschließlich jener der OECD und der EU und der Auftraggeber ein. Es gibt aber trotz des intensiven Konsultations- und Begutachtungsprozesses die Meinung des WIFO und seiner Expertinnen und Experten und nicht jene der Auftraggeber wieder.

Analysen über die Erfolge der Wirtschaftspolitik von Ländern haben gezeigt, dass Arbeitslosigkeit längerfristig nur in Ländern zurückgeht, deren Wirtschaft erstens rasch wächst und zweitens eine konsistente, langfristige Strategie verfolgen – unter Einbeziehung von Sozialpartnern und Expertenwissen. Dies gilt insbesondere für europäische Länder mit einem hohen Ausgangsniveau der Einkommen und einem anspruchsvollen Sozialnetz.

Rahmenbedingungen erschweren Konsens

(2) Die österreichische Wirtschaftspolitik ist nach vielen Kriterien international erfolgreich und war auch auf lange Zeit durch einen Konsens gekennzeichnet gewesen. Dieser Konsens ist aus mehreren Gründen schwieriger geworden.

In Märkten, die von Auslandskonkurrenz abgeschottet sind, ist es leichter, interne Kompromisse zu schließen. Arbeitsverhältnisse und auch Konjunktur waren nach Branchen und Konjunktur relativ ähnlich, sodass Einkommenspolitik und Lohnverhandlungen einfacher waren. Das österreichische Bildungssystem hat die erforderlichen, relativ konstanten Qualifikationen auf hohem Niveau bereitgestellt. Die Bevölkerung war homogen, das Arbeitspotential konnte bei Vollbeschäftigung z. B. in den siebziger Jahren durch die Anwerbung von Migranten und Migrantinnen mit spezifischen Qualifikationen ergänzt werden. Erhebliche Teile der Infrastruktur und auch der Großindustrie waren verstaatlicht. Technologie konnte durch Tochterunternehmen multinationaler Konzerne importiert werden. Lebensarbeitsbeziehungen waren die Regel. Fiskalpolitik, Geldpolitik, Währungspolitik und Einkommenspolitik konnten intern optimiert werden. Die Nachbarländer, mit denen der größte Teil des Außenhandels abgewickelt wurde, hatten ähnlich hohe oder höhere Lohnkosten.

Durch die Öffnung der Wirtschaft durch Außenhandel und Direktinvestitionen, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, die Integration unserer östlichen und südöstlichen Nach-

barn in ein gesamteuropäisches Wirtschaftsgefüge, als Folge der Globalisierung und als Resultat neuer Technologien, haben sich die Rahmenbedingungen für Österreich wesentlich geändert. Arbeits- und Familienbeziehungen wurden heterogener, die Firmenlandschaft ist in Bewegung und der Arbeitsprozess erfordert neue Qualifikationen. Die Immigration wird zunehmend durch marktexterne Faktoren wie Kriege, Asylsuche oder Familiennachzug, aber auch durch steigende Einkommensdifferenzen bestimmt und betrifft vorwiegend Gruppen mit geringerer Qualifikation. Österreich weist eines der höchsten Einkommensniveaus Europas und auch der Welt, die Löhne in den östlichen und südöstlichen Nachbarländern sind deutlich niedriger. In dieser Situation funktionieren alte Regeln nicht mehr, neue Problemlösungen müssen gesucht werden.

Die Umsetzung und Feinadjustierung der Strategie obliegt dem Gesetzgeber, der Bundesregierung und allen Trägern der Wirtschaftspolitik. Politik hat auch ein breiteres Zielsystem zu verfolgen als die Hebung von Wachstum und Beschäftigung, selbst wenn diese Ziele heute zu den wichtigsten Determinanten der Wohlfahrt zählen. Das WIFO hofft, mit der vorgeschlagenen Strategie die Grundlage für eine konsensfähige Zusammenarbeit zu liefern. Das Weißbuch soll ein Kompass sein, an dem sich die Auftraggeber im Besonderen und die Träger der Wirtschaftspolitik im Allgemeinen orientieren können. Es ist ein Kompass, der Optionen aufzeigt: Es weist mehr Wege und schlägt mehr Maßnahmen vor als tatsächlich beschränkt bzw. gesetzt werden können, sodass eine Auswahl und eine Priorisierung notwendig ist. Wichtig wäre aber, dass das Strategieziel und die Strategielinien möglichst breit akzeptiert und aufeinander abgestimmt umgesetzt werden. Die Erfahrungen zeigen, dass Maßnahmen wenig Erfolg haben, wenn nicht alle Kräfte in dieselbe Richtung arbeiten.

Die Strategie: Wachstum als Hebel für mehr Beschäftigung

(3) Das prognostizierte mittelfristige Wachstumstempo in Österreich von 2,1% für die nächsten fünf Jahre reicht nicht aus, die Arbeitslosigkeit zu senken. Die Arbeitslosigkeit würde sich bestenfalls auf dem aktuellen relativ hohen Niveau verfestigen.

Es gibt keine einzelne Maßnahme, auch kein Bündel von einigen wenigen Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit deutlich und dauerhaft zu verringern. Auch eine intensive, aber kurzfristige wirtschaftspolitische Offensive ist nicht zu empfehlen, weil jede Maßnahme nur langsam wirkt und nach ihrem Auslaufen oft Gegenkräfte auftreten (z. B. Konsolidierungsbedarf in den öffentlichen Haushalten). Nur eine langfristige Strategie mit einander gegenseitig verstärkenden Strategieelementen aus vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik, unterstützt von gesellschaftlichem Konsens, kann Wachstum und Beschäftigung nachhaltig erhöhen.

(4) Das wichtigste Instrument zu mehr Beschäftigung ist ein höheres Wirtschaftswachstum. Das Wirtschaftswachstum kann beschleunigt werden durch (i) Zukunftsinvestitionen, d. h. höhere und stärker fokussierte Ausgaben für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung, Infrastruktur (die Strategieelemente 1 bis 3), (ii) Strukturreformen, d. h. mehr Wettbewerb, ausgewogene Flexibilität, Qualität des öffentlichen Sektors (Strategieelemente 4 bis 6), (iii) Betonung öster-

reichischer Stärken in Technologien und Dienstleistungen sowie innovativer Energie- und Umweltpolitik (Strategieelemente 7 und 8), (iv) Nutzung der Beschäftigungsreserven aus heute informeller Arbeit, Beseitigung der Genderungleichheit und aus der verstärkten Gestaltung des Sozialsystems als Produktivkraft (Strategieelemente 9 bis 11). Die Reformen entlang dieser elf Strategieelemente müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt und sozial ausbalanciert sein. Dann und nur dann kann die Bevölkerung die Chancen einer solchen Politik erkennen. Dann und nur dann werden die betroffenen Gruppen bereit sein, auf bestehende Rechte zu verzichten und Besitzstände aufzugeben, weil in der Zukunft bessere, nachhaltigere Einkommen und genügend Arbeitsplätze zu erwarten sind.

Es ist einfacher, die Beschäftigung zu erhöhen als die Arbeitslosigkeit zu senken. Dies ist deswegen der Fall, weil es entmutigte Arbeitskräfte gibt, die die Arbeitssuche bei günstigeren Beschäftigungsmöglichkeiten wieder aufnehmen, weil höheres Wachstum in einer offenen Volkswirtschaft Arbeitskräfte aus dem Ausland anlockt, weil Junge ihre Ausbildung abkürzen und Ältere ihren Ruhestand hinausschieben können. Das Weißbuch schätzt die Schwelle, bei der die Beschäftigung zu steigen beginnt, auf 2% jene, bei der die Arbeitslosigkeit sinkt, auf 2,5%. Beide Schwellen schwanken je nach Konjunkturphase variabel und können durch wirtschaftspolitische Maßnahmen etwas verschoben werden. Beide sind aber stilisierte Fakten mit guter Evidenz und verständlichem Hintergrund.

(5) Eine nationale Wachstumsstrategie ist möglich. Größer wäre ihre Wirkung, wenn die Wirtschaft zugleich in ganz Europa wächst. Wichtig wären daher eine Koordination von wachstums- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf EU-Ebene, eine Überwindung der mittelfristigen Wachstumsschwäche Europas, eine krisenfreie und dynamische Entwicklung in den östlichen und südlichen Nachbarländern, die Nutzung der Chancen dieser "nahen Globalisierung" und ein Anhalten des kräftigen Wachstums in China und Indien.

Der Kontext: Europäische Wirtschaftspolitik für mehr Wachstum

(6) Europa kann derzeit ein weltwirtschaftliches Wachstum von über 4% nicht nutzen und wächst mittelfristig mit nur 2%. Es ist zu hoffen, dass die Anfangsschwierigkeiten in der Schaffung der neuen Währung und neuer Institutionen vorüber sind und dass das derzeitige Konjunkturohoch die öffentlichen Defizite – gemeinsam mit konsolidierenden Maßnahmen – so stark senken kann, dass es wieder einen Spielraum für eine aktive, wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik gibt. Dies schließt stabilisierende Maßnahmen im nächsten Konjunkturabschwung, eine Verstärkung der Erwartungen und eine größere Akzeptanz des europäischen sozioökonomischen Modells und der europäischen Institutionen ein. Europäische Investitionen vom Verkehrssektor bis zu neuen Technologien sollten forciert, europäische Exzellenzforschungseinrichtungen geschaffen und bestehende erweitert werden. Die Qualität der nationalen Staatsfinanzen und auch die Qualität des EU-Budgets müssten verbessert werden, d. h. in Richtung mehr Forschung und Ausbildung, weniger flächenbezogene Agrarförderung, mehr Umwelt und Klimaschutz. Die Übernahme bestimmter politischer Aufgaben und die

Vorgaben der EU sollten zu einer Fokussierung der nationalen Wirtschaftspolitik in den anderen Politikfeldern führen, nicht zu einem Rückzug und zu Enthaltensamkeit der Wirtschaftspolitik. Die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen den EU-Mitgliedsländern werden durch die Ausweitung des Integrationsgebietes immer größer, die richtige wirtschaftspolitische Antwort kann daher nach Ländern unterschiedlich sein. Die wirtschaftliche Position und konsequenterweise die optimale Wirtschaftspolitik ist z. B. unterscheidet sich etwa zwischen dem Norden und dem Süden Europas beträchtlich. Dies legt regionale Strategien innerhalb eines Landes, aber auch gemeinsame Aktionen von Nachbarländern zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung nahe (zusätzlich zu stärker koordinierter Makropolitik auf EU-Ebene).

Das Weißbuch empfiehlt: Strategie in drei Phasen

(7) Das Weißbuch empfiehlt für Österreich eine Dreiphasenstrategie. In der *Kick-off-Phase* – 2007 bis 2008 – ist eine Doppelstrategie nötig. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit muss durchbrochen werden, Jugendliche und Ältere verstärkt in den Arbeitsprozess einbezogen werden. Auch ein Niedriglohnsektor soll und kann zeitlich befristet organisiert bzw. gehalten werden, teilweise auch um Jobs aus der Familie und aus dem Schwarzmarktsektor in die offizielle Wirtschaft zu überführen. Übergangsarbeitsmärkte können einen positiven Beitrag liefern, sollen aber gleichzeitig mit einem Ausbildungsangebot und einer Perspektive für spätere Vollzeitarbeitsplätze verbunden werden. Gleichzeitig muss in die Zukunft investiert werden, um den Wachstumspfad zu heben. Die Neupositionierung Österreichs im höchsten Qualitäts- und Technologiesegment und bei modernen Dienstleistungen muss vorbereitet werden. Wenn die derzeit gute Konjunktorentwicklung anhält, muss die nötige Finanzierung aus Umschichtungen der Ausgaben, Verwaltungsreform, Einsparungen und Subventionskürzungen kommen. Nur ein Teil der konjunkturrell bedingten Mehreinnahmen sollte für die Wachstumsstrategie genutzt werden, der andere Teil für Schuldentrückzahlung. Bei einer Konjunkturabschwächung kann der angestrebte Budgetausgleich hinausgeschoben werden, wenn dadurch die Zukunftsperspektiven verbessert werden.

In der *Reformphase* (2009 bis 2015) muss die Positionierung Österreichs im höchsten Qualitätssegment von Waren und Dienstleistungen erreicht werden. Die Integration der Migrantinnen und Migranten und ihre Weiterbildung muss forciert werden, Österreich muss attraktiv für qualifizierte Arbeitskräfte sein, im Niedriglohnsektor sollen die Weichen auf Abbau und Höherqualifikation gestellt sein. Eine quantitative Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes ist noch nicht nötig, sollte aber schon vorbereitet werden. Vollbeschäftigung ist noch nicht (oder erst gegen Ende der Periode) erreichbar.

In der *High-Tech-Phase* etwa ab 2015 soll die Erwerbsquote (und die Immigration von qualifizierten Arbeitskräften) mit zusätzlichen Maßnahmen erhöht werden. Technischer Fortschritt und Qualifikationsverbesserungen werden in dieser Phase die wichtigsten Quellen des Wachstums sein. Österreich muss im oberen Segment der mittleren Technologiestufe und in der Hochtechnologie positioniert sein, ebenso bei wissensintensiven Dienstleistungen und Problemlö-

sungen. Nur wenn diese Perspektive schon in den ersten beiden Phasen mitgedacht wird, können Fehlentscheidungen vermieden werden.

Das Weißbuch entwirft: Elf Strategielinien für Wachstum und Beschäftigung

(8) Das Weißbuch entwirft elf Strategielinien zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung. Jede besteht aus zahlreichen Einzelinstrumenten. Innovationen, Ausbildung und Weiterbildung sowie Ausbau der Infrastruktur erhöhen den mittelfristigen Wachstumspfad, kurzfristig über Nachfrageeffekte, langfristig über Angebotseffekte und technischen Fortschritt. Eine ausgewogene Flexibilisierung und eine neue Wettbewerbsgesinnung sowie bessere Anreize im Bereich von Steuereinnahmen und -ausgaben ("Qualität des öffentlichen Sektors") lockern Wachstumsbremsen. Das Forcieren von gegebenen Stärken (in Technologien und Dienstleistungen), und eine innovative Energie- und Umweltpolitik erhöht das Wachstum und schafft Exportchancen. Die Genderstrategie, die Umwandlung von informeller Arbeit in Erwerbstätigkeit und ein Sozialsystem, das die Chancen der neuen Herausforderungen unterstreicht, erweitern das Angebot, Qualität und Nachfrage am Arbeitsmarkt.

(9) Die **Innovationsstrategie** nimmt eine wichtige Neuorientierung vor. Das bestehende Innovationssystem war geeignet für den Aufholprozess Österreichs und seine Position als Technologienehmer: Imitation und schrittweise Verbesserung standen im Vordergrund, einige wenige Großunternehmen tätigten hohe Forschungsausgaben oft im Rahmen von Konzernüberlegungen. Die heutige Position als reiches Land verlangt, dass Österreich einen Platz an der Technologiefrente einnimmt (Frontier Position) und Technologiegeber wird. Innovationen müssen tiefer und radikaler werden, riskantere Projekte umfassen, in Nischen des Hochtechnologiesektors reichen. Forschung muss gleichzeitig einen größeren Teil der Firmen umfassen, besonders auch KMU, neu gegründete Firmen, Dienstleistungen. Firmen, Universitäten und die öffentliche Hand müssen gemeinsam die Forschungsanstrengungen erhöhen, Effizienz verbessern und Synergien stärken.

(10) Das **Ausbildungs- und Weiterbildungssystem** war für Tätigkeiten in stabilen Unternehmen, oft primär am Heimmarkt und für den Aufholprozess konstruiert. Beschäftigung war Vollzeitarbeit, oft lebenslang im selben Unternehmen, bei relativ konstantem Berufsbild und steilem Einkommensanstieg bei längerer Unternehmenszugehörigkeit.

Im Ausbildungssystem soll die soziale Selektion reduziert werden. Das System muss horizontal und vertikal durchlässiger werden, Schwächen durch Förderung ausgleichen und Stärken zu Exzellenz ausbauen. Die berufliche Ausbildung muss moderne Berufe stärker forcieren, den Zugang zu Matura und Studium offen halten. Lebenslange Weiterbildung wird zur Norm, die Integration und Qualifikation von Migranten und Migrantinnen soll intensiviert werden (z. B: Nachholen von Schulabschluss, Teilnahme an Weiterbildung). Österreich muss attraktiv für qualifizierte Einwanderer werden, ausländische Studenten sollen attraktive Angebote für Studium und Jobs erhalten.

(11) Die Lücken in der materiellen **Infrastruktur** sollen geschlossen werden, besonders jene in den Verkehrsverbindungen zu den neuen EU-Mitgliedsländern. Entscheidend für Wachstum und Beschäftigung wird immer mehr auch die immaterielle Infrastruktur (Engpassmanagement, Logistik). Die immaterielle Infrastruktur, Planungsleistungen, Optimierung von Netzen und Problemlösungen dominieren den Bedarf und ermöglichen den Export in Länder mit großem ungestilltem Infrastrukturbedarf. Der Ersatz- und Reparaturbedarf kann und soll auch zur Qualitätsverbesserung genutzt werden.

(12) **Wettbewerb** fördert Innovation, Problemlösungen, Qualität von Produkten und Dienstleistungen. Eine stärkere Wettbewerbsgesinnung fördert Betriebsgründungen und unterstützt das Wachstum der kleinen Betriebe. Verringerte Verwaltungskosten, One-Stop-Lösungen, eine besondere Forschungsförderung für KMU's und moderne Wettbewerbsbehörden ermöglichen höheres Beschäftigungswachstum bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen. Im Standortwettbewerb sollen Firmen, die Headquarters oder Forschungsabteilungen gründen oder ausbauen wollen, Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote an mittleren und höheren Schulen, Fachhochschulen und Universitäten angeboten werden. Die Bildung von Industrieclustern und Kompetenzzentren ist zu forcieren.

(13) **Flexibilität** ermöglicht eine rasche Reaktion von Unternehmen auf neue Chancen und neue Probleme und stärkt die Konkurrenzfähigkeit. Die Kosten der Flexibilität müssen dem Arbeitnehmer und der Arbeitnehmerin abgegolten werden mit ebenfalls größeren Wahlfreiheiten, höherer Bezahlung oder Weiterbildungsmöglichkeiten. Flexibilität kann die Sicherheit des Arbeitsplatzes erhöhen, Weiterbildung erhöht die Sicherheit, einen Arbeitsplatz zu behalten oder einen neuen zu finden.

14) Der Beitrag von Abgaben und Staatsausgaben zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung wird unter "**Qualität des öffentlichen Sektors**" zusammengefasst. Der öffentliche Sektor kann seine Ausgaben zur Unterstützung von Wachstum nutzen und die Abgaben so gestalten, dass sie Beschäftigung fördern und negative externe Effekte reduzieren. Der Handlungsspielraum für die Wachstumspolitik, aber auch für die Finanzierung des Sozialsystems, die Vorsorge für die alternde Gesellschaft, und für teurere Gesundheitsausgaben muss durch Umschichtungen in den bisherigen Ausgaben, durch Effizienzsteigerung und Verwaltungsreform geschaffen werden. Moderne Management-Prinzipien, eine mittelfristige Finanzplanung und eine bessere Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen ermöglichen Kosteneinsparungen, die Mehrausgaben für Zukunftsaufgaben innerhalb eines gegebenen Budgetrahmens ermöglichen.

(15) Die hervorragende Kompetenz Österreichs in bestimmten **Technologien und Wirtschaftszweigen** kann Wachstum und Beschäftigung stützen. Im Tourismus können die Expansionschancen im Städte- und Kulturtourismus, dem Wintersport, den erlebnisorientierten Kurzurlaube genutzt werden. "Creative Industries" bieten allein oder auch in Kombination mit Tourismus erhebliche Chancen. Kooperationen, Clusters, Beratung und Schulungen und eine Ausweitung der Forschungsförderung durch einen weiteren Innovationsbegriff können das

Wachstum der wissensbasierten Dienstleistungen verstärken. Medizintechnik, Tunnelbau, Telematik, Umwelt und altersgerechtes Bauen sind – neben den Bereichen Umwelttechnologie, neue Energieträger und Wasserwirtschaft – Beispiele für Technologien, wo Österreich einen First-Mover-Advantage besitzt. Er sollte für Problemlösungen im Inland und Know-how-Export genutzt werden und so Wachstum und Beschäftigung erhöhen.

(16) Innovative **Umwelt- und Energiepolitik** kann mit den empfohlenen Instrumenten die Sicherheit der Energieversorgung gewährleisten, die Steigerung der Energieeffizienz, die Verringerung des Anteils der fossilen Energieträger und der Treibhausgase bewirken und Arbeitsplätze schaffen. Die gute Position bei der Umwelttechnologie, bei erneuerbaren Energieträgern und dem ökologischen Bauen kann für den Export genutzt werden und passt zum Image Österreichs, ebenso wie die anzustrebende Vorreiterrolle Österreichs in Energieeffizienz, bei neuen Energieträgern und in den Umweltstandards.

(17) Die **Überführung bisheriger Haushaltsjobs in den Marktsektor** ermöglicht ein breiteres, übersichtlicheres Angebot. Es können Größenvorteile genutzt werden (Dienstleistungen für mehrere Auftraggeber). Qualifikationen können definiert und verbessert werden. Die Tätigkeiten können – wenn sie außerhalb oder zusätzlich zur Familie erbracht werden und angemeldet sind – auch sozial abgesichert werden (Unfall-, Krankheitsrisiko, eigenständige Pension).

(18) Die Forcierung von **Chancengleichheit** ist nicht nur ein gesellschaftliches Postulat. Die Nutzung des Potentials der Frauen erhöht das Beschäftigungsangebot, die Effizienz der Wirtschaft und die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Diskriminierung bei Löhnen, traditionsbedingte Unterschiede in Erwerbsbeteiligung und Ausbildung sind nicht nur ungerecht, sondern reduzieren Wachstum, Beschäftigung und Konkurrenzfähigkeit.

(19) Das **Sozialsystem** sichert Risiken ab, es beeinflusst auch Gesundheit, Ausbildung und Motivation der Bevölkerung. Mehr Sicherheit führt zu höherem Konsum, stetigen Investitionen und verbessert die Exportfähigkeit. Dazu muss sich ein System, das für eine geschlossene Wirtschaft und unter dem Kontext von Dauerarbeitsplätzen, stabilen Familienbeziehungen mit einem männlichen Familienerhalter und einer relativ kurzen Ruhestandsphase geschaffen wurde, an neue Rahmenbedingungen anpassen. Das scheint im kontinentalen Modell etwas schwieriger als im skandinavischen Modell, weil es Insider stärker bevorzugt und weil viele Leistungen an regelmäßige Erwerbsarbeit gebunden sind. Das europäische sozioökonomische Modell versucht, Effizienz, soziale Absicherung und ökologische Ziele zu verbinden, es kann deswegen als Produktivkraft gestaltet werden, die die Qualität von Arbeit, Kapital und neuen Technologien erhöht.

Das Weißbuch konkretisiert: Wachstum durch Innovation und Qualität

(20) Das Weißbuch entwirft eine Strategie zur Steigerung der Beschäftigung durch höheres Wirtschaftswachstum, wobei ein innovations- und qualitätsorientiertes Wachstum angestrebt wird. Die Alternative, eine gegebene Zahl der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsstunden auf

mehr Personen aufzuteilen, wird nicht empfohlen. Eine lineare Arbeitszeitverkürzung durch Gesetz oder Kollektivvertrag wäre eine passive Strategie, die Verteilungskonflikte verschärfen würde. Die Kürzung der Arbeitszeit – verbunden mit zumindest teilweiser Kürzung des Monatslohnes – würde auf den Widerstand von Gruppen stoßen, die ihre Einkommen erhöhen wollen. Auch wird eine Arbeitszeitverkürzung besonders in Zeiten eines Überangebotes an Arbeitskräften eher zu Produktivitätssteigerungen (besserer Auslastung) als zu Mehrbeschäftigung nach sich ziehen. Letztlich müsste die Arbeitszeit dann in der dritten Phase – bei Auftreten von Angebotsknappheit – wieder erhöht werden. Der Verzicht auf eine generelle, lineare Arbeitszeitverkürzung schließt intelligente, temporäre und freiwillige Formen der individuellen Arbeitszeitverkürzung bzw. Umverteilung der Arbeitszeit nicht aus (Sabbatical, Freistellung für Zusatzqualifikationen, Inanspruchnahme der Elternkarenz, kürzere Arbeitszeiten für Männer, die bisher regelmäßig über die Normalarbeitszeit hinaus arbeiten usw.).

Die empfohlene Wachstumsstrategie baut entsprechend der Position Österreichs als reichem Land auf Innovation und Qualität auf. Es ist also keine quantitative Wachstumsstrategie und keine Strategie, die auf niedrigen Löhnen basiert, sondern eine innovationsbasierte, qualitative Strategie. Schon jetzt geht ein Drittel des Wachstums auf technischen Fortschritt zurück und ein weiteres Drittel auf Qualitätsverbesserungen der Inputs. Diese Komponenten werden an Bedeutung gewinnen und in der vorgeschlagenen Strategie speziell forciert.

Das Weißbuch schlägt vor: zielorientierte Umsetzungspakete

(21) Die elf Strategielinien müssen von allen Trägern der Wirtschaftspolitik akzeptiert und in Konsum- und Investitionsentscheidungen umgesetzt werden. Sie haben Konsequenzen für die Entscheidung über Arbeitseinsatz, für die Ausbildung, für die Weiterbildung und zwar für alle Erwerbstätigen wie auch für jene, die noch nicht oder nicht mehr erwerbstätig sind.

Zur Umsetzung der Strategien schlägt das Weißbuch acht Pakete vor. Jedes Paket hat ein klares, leicht kommunizierbares Ziel, zu dessen Erreichen Maßnahmen aus mehreren oder allen Strategieelementen ergriffen werden müssen. Dabei können und müssen Kompromisse geschlossen werden, zeitlicher und finanzieller Art. Wohlerworbene Rechte werden leichter aufgegeben, wenn es dafür Anreize und Gewinnchancen gibt. Eine Kombination von Maßnahmen, die einem erkennbaren positiven Ziel dienen, ist akzeptabler als Einzelmaßnahmen, die für eine Gruppe Vorteile und vielleicht für eine andere Nachteile haben. Die Kompetenz für jedes Paket geht über ein Ministerium oder eine Institution hinaus. Wenn keine Hauptkompetenz gegeben oder eine Vielfalt von Institutionen betroffen ist, dann sollte eine "Paketverantwortung" (Person oder Institution) mit der Umsetzung betraut werden.

(22) Das **Beschäftigungspaket** soll rasch Arbeitsplätze schaffen, Arbeitslose in den Arbeitsmarkt eingliedern und dabei vorübergehend auch eine Stützung des Niedriglohnsektors in Kauf nehmen. Dies kann durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen, steuerliche Absetzbarkeit von privaten Dienstleistungen, eine Arbeitsaufnahmeprämie für Langzeitarbeitslose geschehen. Eine Beschleunigung von Infrastrukturprojekten (Lücken-

schließung) für den Fall eines Konjunktur einbruchs sollte vorgeplant werden. Das Beschäftigungspaket ist ein Teil der Maßnahmen speziell für die Kick-off-Phase – neben der Erhöhung der Zukunftsinvestitionen zur Festigung der mittelfristigen Position.

(23) Das **Nachfragestimulierungspaket** soll der mittelfristig schwachen Inlandsnachfrage entgegenwirken. Es enthält einige Impulse für Bezieher niedriger Einkommen und eine Einschränkung der Spar- und Wohnbauförderung bei höheren Einkommen. Spezielle Investitionen, bei denen es einen gesellschaftlichen Zusatznutzen gibt (positive externe Erträge), werden durch eine sachlich eingegrenzte Investitionsprämie gefördert: Energiesparen, Umweltinvestitionen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Software, Breitband, Telekominfrastruktur, Teleworking Arbeitsplätze.

(24) Das Paket zur **Produktivitätsoffensive** soll Österreich auf den höheren Wachstumspfad bringen und die Umstellung von der Aufholstrategie zur Frontier-Position beschleunigen. Maßnahmen aus der Innovationsstrategie, die Umstellung des Bildungssystems, Technologie-schwerpunkte und Impulse durch öffentliche Beschaffung werden hier gebündelt.

(25) Das **Wettbewerbspaket** soll mehr Flexibilität und Wettbewerb bringen. Das Potential der kleinen und mittleren Betriebe wird stärker genutzt. Gründungen erfolgen schneller, unbürokratischer und billiger. Die öffentliche Hand übernimmt (für ein Jahr) die Sozialversicherungskosten für die erste Vollzeitbeschäftigte in einem neugegründeten Unternehmen. Das technologische Niveau der Betriebe soll gehoben und das Wachstum beschleunigt werden. Sicherheit und Flexibilität können sich gegenseitig stützen. Übergangsmärkte erleichtern den Umstieg von Ausbildung zu Erwerbstätigkeit, von Vollzeit zu Teilzeit und umgekehrt. Die Arbeitsplätze müssen abgesichert sein und die Übergangsphase muss zeitlich begrenzt sein (Maximaldauer von Praktika für fertige Akademikerinnen und Akademiker oder Zahl pro Betrieb). Die maximal mögliche Tagesarbeitszeit wird angehoben, nicht die Normalarbeitszeit, ab der Überstunden fällig werden.

(26) Die **Qualifizierungsoffensive** bündelt die kurz- und mittelfristigen Reformen im Aus- und Weiterbildungssystem. Sie nutzt die Synergien mit der Innovationsstrategie, nutzt und verändert die immaterielle Infrastruktur. Die Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Wirtschaft wird intensiviert, indem der Staat bei Drittmittelforschung der Universitäten einen Bonus zuschießt. Technologien und hochwertige Dienstleistungen mit österreichischen Stärken werden entwickelt und exportiert.

(27) Das **Integrationspaket** lenkt vorausblickend die Migration in höher qualifizierte Bereiche. Es bezieht Migranten und Migrantinnen in Schulorganisation, Weiterbildung und in den politischen Entscheidungsprozess insgesamt stärker ein. Ausbildungsdefiziten bei Migrantinnen und Migranten erster und zweiter Generation soll gegengesteuert werden, bzw. sie werden reduziert, falls sie schon eingetreten sind.

(28) Das **Energie- und Umweltpaket** macht Umweltpolitik zur Querschnittsmaterie. Sie nutzt das Steuersystem und weitere marktwirtschaftliche Instrumente zur Reduktion der Emissionen.

Umwelttechnologie, Steigerung der Energieeffizienz und der Einsatz alternativer Kraftstoffe und Energiequellen werden in Technologiepolitik, Setzung von Standards und öffentlicher Beschaffung forciert. Die gute Position Österreichs in der Umwelttechnologie und im Bereich der alternativen Energieträger wird für Wertschöpfung, Beschäftigung und Export genutzt.

(29) Das **Dienstleistungs- und Exportpaket** entwirft Strategien für erfolgreiche und chancenreiche Dienstleistungen. Es entwirft Strategien für den ländlichen Raum, für wissensbasierte Dienstleistungen, für hochwertigen Tourismus. Es forciert den Export, besonders jenen in Schwerpunktländer und besonders die Schnittstelle, an der Waren und Dienstleistungsexporte kombiniert werden.

Das Weißbuch setzt sich Grenzen: Steuer- und Staatsaufgabenreform erfordert grundlegende Diskussion und Analyse

(30) Das Weißbuch baut auf umfassenden Analysen verschiedener Bereiche der österreichischen Wirtschaft auf und bezieht die Erfahrungen von Ländern mit ähnlichen Problemen ein. Der vorliegenden Zusammenfassung liegen 22 Teilstudien zugrunde, mit einem Umfang von fast 2.000 Seiten (vgl. Kapitel 7). Die Ergebnisse der Teilstudien dieses Weißbuchs sind ergänzt um die Resultate früherer Studien des WIFO, aber auch anderer Forschungsinstitutionen. Nicht alle Vorschläge sind neu, viele sind in der langjährige Beratungstätigkeit der WIFO-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen schon vorgeschlagen worden oder sind Common-Knowledge in dem Sinn, dass sie oft vorgeschlagen, im Prinzip akzeptiert, aber nicht oder nur teilweise umgesetzt sind. Die Forschungsergebnisse der Teilstudien wurden ergänzt und korrigiert durch interne und externe Gutachter, viele davon aus dem Ausland.

Dennoch sind nicht alle denkbaren Gebiete der Wirtschaftspolitik ausgelotet. Bewusst verzichtet das Weißbuch zum Beispiel auf ein detailliertes Konzept für eine umfassende, strukturelle Steuerreform und eine detaillierte Analyse der Staatsaufgaben. Grundlage der nächsten "Großen Steuerreform" sollte eine tiefgehende Analyse des derzeitigen Steuer- und Abgabensystems, der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und des Wandels der Staatsaufgaben sein. Es werden hier im Weißbuch nur Trends angeschnitten und Prioritäten vorgeschlagen, die klar erkennbar sind. Es sind dies (i) die Entlastung des Faktors Arbeit besonders im Niedriglohnbereich, (ii) die Notwendigkeit, externe Effekte schrittweise und kontinuierlich in der Besteuerung wiederzuspiegeln, (iii) den Anreiz zur Aufnahme von Arbeit zu begünstigen, (iv) einen Beitrag der Wohlhabenden zum Sozialsystem beizubehalten, (v) Grenzsteuersätze dort möglichst niedrig zu halten, wo sie Investitionsentscheidungen und Arbeitsentscheidungen behindern würden. Die Feinadjustierung einer Reform, die diesen fünf Grundsätzen entspricht, erfordert detailliertere Analysen, die Kenntnis der Konjunkturlage und des Handlungsspielraumes und politischer Prioritäten.

Das Weißbuch erfordert: Finanzielle Stabilität, Langfristigkeit, Konsens

(31) Das Weißbuch konzipiert alle Strategielinien aus der Sicht der Schaffung von Beschäftigung und der Senkung der Arbeitslosenquote. Dies sind nicht die einzigen aktuellen wirtschaftlichen und noch weniger die einzigen gesellschaftlichen Prioritäten. Das Weißbuch macht explizit, wie groß der Veränderungsbedarf durch die neuen Trends in Technologie, weltweiter Arbeitsteilung und Heterogenisierung der Bedürfnisse ist. Es geht davon aus, dass diese Veränderungen keineswegs immer negative Konsequenzen haben, aber die Reaktion auf die Veränderungen geplant und wirtschaftspolitisch begleitet sein muss. Das Weißbuch deutet einen möglichen Beitrag Österreichs zur Veränderung der europäischen Rahmenbedingungen an und empfiehlt, den Einfluss Österreichs auf die europäische Politik zu nutzen. Er könnte bei Ergänzung um eine Nachbarschaftspolitik etwas größer werden.

(32) Das Weißbuch entwirft eine Wachstumsstrategie auf Grundlage von Innovation und Qualifikation. Es schlägt Strategielinien vor und empfiehlt eine Umsetzung in aufgabenorientierten Paketen. Es hat nicht die Aufgabe, alles neu zu erfinden und nicht die Aufgabe, alle Vorschläge im Detail auszuarbeiten. Dennoch wurde versucht, über bestehende Ansätze in der Strategie, in der Implementation von Wirtschaftspolitik hinauszugehen und mehr und tiefere Maßnahmen vorzuschlagen als es derzeit der Fall ist. Spezifische, innovative Ansätze wurden näher ausgearbeitet. Andere Vorschläge sind als Optionen zu verstehen, die gegebenenfalls im Detail durchgearbeitet werden müssen. Die meisten Maßnahmen gewinnen erst durch die Umsetzung der Gesamtstrategien bzw. des jeweiligen Pakets ihre Wirksamkeit.

(33) Modellberechnungen zeigen deutlich, dass es keine einfache Aufgabe ist, das Wachstum zu heben. Im Schnitt kann mit einem Aufwand von jeweils 1 Mrd. € das Wachstum *kurzfristig* um 0,5 Prozentpunkte im Fünfjahresabstand¹⁾ und um 0,1 Prozentpunkt pro Jahr beschleunigt werden. Die Beschäftigung steigt bis 2010 um 14.000 bei Forschungsausgaben und Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bzw. um 2.000 bis 6.000 bei Steuersenkungen. Der *langfristige* Wachstumseffekt liegt bei Forschung und Bildung bei 0,2% pro Jahr. Die *langfristigen* Effekte im Beschäftigungsbereich liegen für die meisten Maßnahmen unter 10.000, lediglich bei Forschungsausgaben bei 17.000 und bei Bildungsmaßnahmen bei 19.000. Die Modellberechnungen zeigen auch, dass ein Teil des Wachstumseffektes sich in einer Senkung der Arbeitslosigkeit, ein anderer Teil in der Erhöhung des Arbeitsvolumens (Anhebung der Erwerbsquote) niederschlägt. Dies sind wichtige Warnungen gegen die Behauptungen, man müsse nur die eine oder andere Maßnahme treffen und die Arbeitslosenquote würde deutlich sinken. Die Berechnungen stellen allerdings auch eine Untergrenze dar, da sie qualitative und komplexe Politikempfehlungen wie steigende Standortattraktivität und ein Vertrauen, Flexibilität und Sicherheit förderndes Sozialsystem nicht berücksichtigen.

(34) Die finanziellen Anforderungen wurden für einige wichtige Vorschläge abgeschätzt. Vorschläge zur Einsparung von Kosten in der Spar- und Wohnbauförderung, dem Alleinverdie-

¹⁾ Differenz nach fünf Jahren verglichen mit dem Basisszenario.

nerfreibetrag, durch Verwaltungsreform und Verbesserung der Budgeterstellung werden gemacht, die Reform der Grund-, Schenkungs- und Erbschaftssteuer bringt zusätzlichen Spielraum. Viele Maßnahmen (z. B. in den Innovationstrategien) machen Ausgaben effizienter ohne Zusatzkosten. Insgesamt gehen die Vorschläge weit über die unmittelbare Finanzierbarkeit hinaus, besonders wenn man festhält, dass es in der spezifisch österreichischen Lage (Mitte und Kante Europas) sinnvoll wäre – aus Gründen der Sicherheit und des zukünftigen Handlungsspielraums –, keine höhere Steuer- und Abgabenquote als die Konkurrenten mit gleichem Einkommensniveau zu haben und einen leicht sinkenden Trend beizubehalten. Eine Finanzierung der Zusatzausgaben oder der vorgeschlagenen Kürzungen von Steuern und Sozialbeiträge sind möglich durch (i) eine Verschiebung des Zeitpunktes der Steuerreform, (ii) über eine breit angelegte, kostensparende Verwaltungsreform, (iii) Verlagerung der Prioritäten innerhalb der Budgets, (iv) zusätzliche Privatisierungen (auch und vor allem in den Ländern und Gemeinden), (v) Mobilisierung von privaten Vermögen für Forschung und Sozialanliegen. Die derzeit gute Konjunkturlage und die Hoffnung, dass Europa seine Wachstumsschwäche überwinden kann, sollte auch zusätzliche Mittel erbringen, die allerdings größtenteils zum Schuldenabbau genutzt werden sollten. Letztlich finanziert sich ein Teil der Maßnahmen durch das gestiegene Wachstum selbst, aber eben nur ein Teil. Auch deswegen ist es wichtig, dass die Strategie konsensual durchgeführt wird, damit sie durchgehalten werden kann bis dieser Wachstumseffekt und die finanzielle Entlastung eintritt. Konsens verringert auch die wirtschaftliche Unsicherheit während der Durchführung der Maßnahmen.

(35) Die Schaffung von Beschäftigung und die Senkung der Arbeitslosigkeit durch eine wirtschaftspolitische Strategie ist keine einfache Aufgabe. Neben den wirtschaftspolitischen Zielen konkurrieren andere Ziele um die knappen Finanzmittel. Viele Maßnahmen verpuffen, wenn nicht andere Länder ebenfalls das Wachstum erhöhen. Noch schwerer ist die Senkung der Arbeitslosenquote, da neue Jobs oft an Personen gehen, die sich heute gar nicht im Arbeitsangebot befinden (Migrantinnen und Migranten, Junge, Entmutigte). Jede einzelne Maßnahme ist für sich wenig wirkungsvoll, wenn nicht andere Maßnahmen sie ergänzen und wenn sie nicht verstanden und akzeptiert werden. Vertrauen, Sicherheit, Optimismus sind mindestens so wichtig wie finanzielle Maßnahmen und Wettbewerb. Deswegen gibt das Weißbuch auch keine Wachstumsrate und keine Arbeitslosenquote an, die mit Sicherheit erreichbar ist. Es scheint jedoch wahrscheinlich, dass höhere Beschäftigung und höhere Einkommen möglich sind, wenn die vorgeschlagene Strategie längerfristig und im Konsens umgesetzt wird.

1. Eine Strategie für Wachstum und Beschäftigung

Analysen über die Erfolge der Wirtschaftspolitik von Ländern haben gezeigt, dass Arbeitslosigkeit längerfristig nur in jenen Ländern zurückgeht, deren Wirtschaft erstens rasch wächst und zweitens eine konsistente, langfristige Strategie verfolgen – unter Einbeziehung von Sozialpartnern und Expertenwissen. Dies gilt insbesondere für europäische Länder mit einem hohen Ausgangsniveau der Einkommen und einem anspruchsvollen Sozialnetz (bei niedrigem Ausgangsniveau kann der Aufholprozess alleine ein hohes Wachstumstempo begünstigen).

Die österreichische Wirtschaftspolitik ist nach vielen Kriterien international erfolgreich und war lange Zeit durch einen Konsens gekennzeichnet gewesen. Dieser Konsens ist aus mehreren Gründen schwieriger geworden.

Auf Märkten, die von Auslandskonkurrenz abgeschottet sind, ist es einfacher, interne Kompromisse zu schließen. Arbeitsverhältnisse und auch der Konjunkturverlauf waren nach Branchen relativ ähnlich, sodass Einkommenspolitik und Lohnverhandlungen einfacher waren. Das österreichische Bildungssystem hat die erforderlichen, relativ konstanten Qualifikationen auf hohem Niveau bereitgestellt. Die Bevölkerung war homogen, das Arbeitspotential konnte bei Vollbeschäftigung z. B. in den siebziger Jahren durch die Anwerbung von Migranten und Migrantinnen mit spezifischen Qualifikationen ergänzt werden. Erhebliche Teile der Infrastruktur und auch der Großindustrie waren verstaatlicht. Technologie konnte durch Tochterunternehmen multinationaler Konzerne importiert werden. Lebensarbeitsbeziehungen waren die Regel. Fiskalpolitik, Geldpolitik, Währungspolitik und Einkommenspolitik konnten intern optimiert werden. Die Nachbarländer, mit denen der größte Teil des Außenhandels abgewickelt wurde, hatten ähnlich hohe oder höhere Lohnkosten.

Durch die Öffnung der Wirtschaft durch Außenhandel und Direktinvestitionen, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, die Integration der östlichen und südöstlichen Nachbarländer in ein gesamteuropäisches Wirtschaftsgefüge, als Folge der Globalisierung und als Resultat neuer Technologien, haben sich die Rahmenbedingungen für Österreich wesentlich geändert. Arbeits- und Familienbeziehungen wurden heterogener, die Unternehmenslandschaft ist in Bewegung und der Arbeitsprozess erfordert neue Qualifikationen. Die Immigration wird zunehmend durch marktexterne Faktoren wie Kriege, Asylsuche oder Familiennachzug, aber auch durch steigende Einkommensdifferenzen bestimmt und betrifft vorwiegend Gruppen mit geringerer Qualifikation. Österreich weist eines der höchsten Einkommensniveaus Europas und auch der Welt auf, die Löhne in den östlichen und südöstlichen Nachbarländern sind deutlich niedriger. In dieser Situation funktionieren alte Mechanismen nicht mehr, neue Problemlösungen müssen gesucht werden.

Das WIFO hat im März 2005 vorgeschlagen, in einem Weißbuch über Wachstum und Beschäftigung eine konsistente Strategie zu entwerfen, die sich an den Erfahrungen der erfolgreichen Länder in Europa orientiert und die Grundlage eines neuen Konsenses sein könnte. Die Sozial-

partner haben diese Idee aufgegriffen und dem WIFO den Auftrag erteilt, eine Strategie zur Erhöhung der Beschäftigung in Österreich auszuarbeiten. Die Oesterreichische Nationalbank sowie Unternehmen und Institutionen haben dieses Projekt finanziell unterstützt. In der Erarbeitung und Diskussion wurden die Auftraggeber zu Workshops eingeladen, ebenso die Scientific Community in Österreich, aber auch Experten und Expertinnen aus dem Ausland einschließlich jener der OECD und der EU.

Das vorliegende Weißbuch ist Produkt dieser intensiven wissenschaftlichen Arbeit, es bezieht den Input der Experten und der Auftraggeber ein. Es gibt aber trotz des intensiven Konsultations- und Begutachtungsprozess die Meinung des WIFO und seiner Expertinnen und Experten und nicht jene der Auftraggeber wieder.

Die Umsetzung und Feinadjustierung der Strategie obliegt dem Gesetzgeber, der Bundesregierung und allen Trägern der Wirtschaftspolitik. Politik hat auch ein breiteres Zielsystem zu verfolgen als die Hebung von Wachstum und Beschäftigung, selbst wenn diese Ziele heute zu den wichtigsten Determinanten der Wohlfahrt zählen. Das WIFO hofft, mit der vorgeschlagenen Strategie die Grundlage für eine konsensfähige Zusammenarbeit zu liefern. Das Weißbuch soll ein Kompass sein, an dem sich die Auftraggeber im Besonderen und die Träger der Wirtschaftspolitik im Allgemeinen orientieren können. Es ist ein Kompass, der Optionen aufzeigt: Es weist mehr Wege und schlägt mehr Maßnahmen vor als tatsächlich beschränkt bzw. gesetzt werden können, sodass eine Auswahl und eine Priorisierung notwendig ist. Wichtig wäre aber, dass das Strategieziel und die Strategielinien möglichst breit akzeptiert und aufeinander abgestimmt umgesetzt werden. Die Erfahrungen zeigen, dass Maßnahmen wenig Erfolg haben, wenn nicht alle Kräfte in dieselbe Richtung arbeiten.

Die vorliegende Zusammenfassung des Weißbuches führt die Ergebnisse aus 22 Teilstudien zusammen. Abschnitt 2 und 3 beschreiben die veränderten weltweiten Rahmenbedingungen und die neue österreichische Position unter diesen Bedingungen. Das Weißbuch schlägt vor, die Beschäftigung in Österreich durch eine innovationsorientierte, qualitative Wachstumsstrategie zu erhöhen. Die Umsetzung soll in drei Phasen stattfinden: in einer *Kick-off-Phase*, in der die Verfestigung der Arbeitslosigkeit verhindert und die Weichen gestellt werden sollen, in einer *Reformphase*, in der der Hochtechnologiesektor und die Qualität der Dienstleistungen angehoben wird und die Arbeitslosigkeit laufend – wenn auch nicht rasch – zurückgeht, und in einer *High-Tech-Phase*, in der die Positionierung der österreichischen Wirtschaft im Hochtechnologiesektor und bei hochwertigen Dienstleistungen erreicht ist und den Wirkungen der alternden Gesellschaft und des sinkenden Arbeitsangebotes gegengesteuert wird (Abschnitt 4). Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung enthält elf Strategieelemente, die den Wachstumspfad heben, die Anpassung von Produktion und Arbeitsplätzen an die sich rasch ändernde Umwelt verbessern, bisherige Stärken unterstützen und neue Beschäftigungsfelder öffnen (Abschnitt 5).

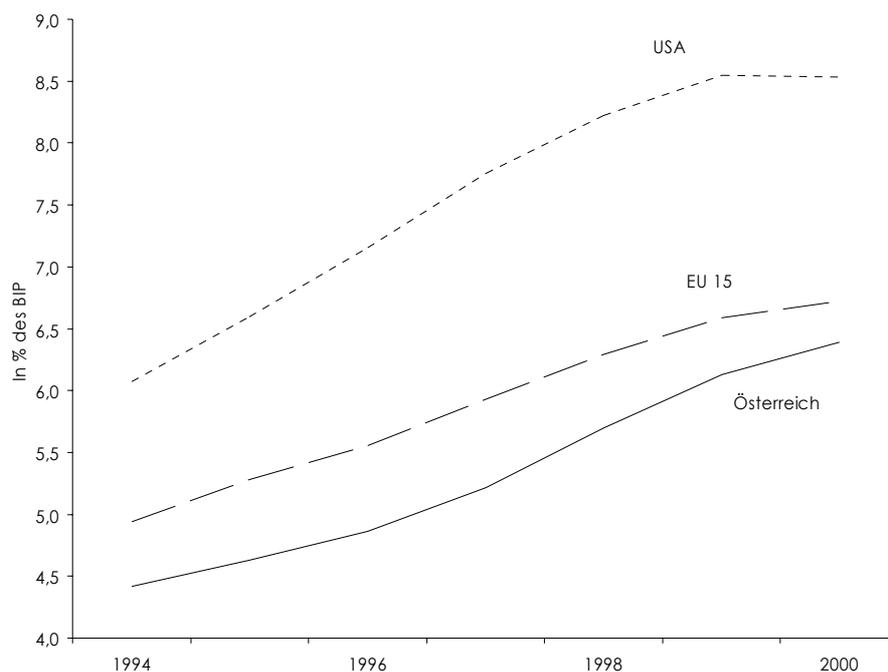
Das Weißbuch schlägt vor, die Umsetzung in acht Paketen vorzunehmen, für die jeweils Maßnahmen aus den elf Strategiefeldern kombiniert und abgestimmt werden (Abschnitt 6). Nach

einer kurzen Zusammenfassung der Teilstudien (Abschnitt 7) werden die Wirkungen eines Teils der vorgeschlagenen Strategien berechnet. Die Berechnungen zeigen, dass es (i) keine leichte Aufgabe ist, das Wachstum zu heben und die Arbeitslosigkeit zu senken, dass (ii) die Strategie langfristig durchgehalten werden muss und dass (iii) nur die Synergien zwischen den Maßnahmen imstande sind, Wachstum und Beschäftigung zu heben (Abschnitt 8).

2. Die neuen Rahmenbedingungen am Beginn des 21. Jahrhunderts

Die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen unterliegen einem dauerhaften Wandel. Dieser hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten beschleunigt, und es ist zu erwarten, dass die Dynamik der Veränderungen anhält. Es gibt aber auch neue und vermehrte Handlungsmöglichkeiten und Optionen. Im Schnitt sind diese Veränderungen vorteilhaft, aber es gibt immer Gewinner und Verlierer, sowie Personen, Branchen, Institutionen oder Länder, die mit dem Tempo der Veränderungen nicht mithalten können.

Abbildung 1: Informationstechnologie setzt sich durch
Anteil der IKT-Ausgaben in % des BIP; gleitender Fünfjahresdurchschnitt



Q: EITO. - Anmerkung: 1990 bis 2004; stark geglättet wegen "IT-Blase". Tatsächliche Werte 2004: USA: 7,7%, EU 15: 6,4%, Österreich: 6,4%.

2.1 Technischer Fortschritt beschleunigt den Strukturwandel

Die Entwicklung neuer Technologien, neuer Werkstoffe und Produkte verändert Produktion, Konsum, Kommunikation und Organisation. Informationstechnologie, Biotechnologie, Nanotechnologie sind "generelle Technologien" insofern, als sie nicht nur Veränderungen in einzelnen Branchen bewirken, sondern über das gesamte Spektrum der Produktion, des Konsums und der gesellschaftlichen Beziehungen. Ihr Einsatz verändert die Arbeitswelt, erhöht die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und senkt die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften. Die Anwendung der neuen Technologien begünstigt lernfähige Firmen, Organisationen und Personen (Skill Bias) und schafft vielfältige und attraktive Arbeitsplätze, Güter und Dienstleistungen. Wenn auch das Tempo der Veränderungen heute mit jenem anderer Perioden großer technologischer Umbrüche in Folge bahnbrechender Innovationen (Eisenbahn, Elektrizität) schwer vergleichbar ist, so ist unbestritten, dass die Umwälzungen tief greifen und viele Lebensbereiche betreffen.

2.2 Informationstechnologie revolutioniert Organisation von Firmen und Staat

Teilweise in Folge, wahrscheinlich aber auch unabhängig von der Technologie verändert sich die Organisation von Firmen. Die Unternehmen werden internationaler, Produktionsstufen werden stärker getrennt (vertikale Untergliederung), Unternehmensfunktionen ausgelagert, Vorprodukte weltweit eingekauft. Die beruflichen Anforderungen ändern sich, oft in Richtung Spezialisierung, aber gleichzeitig auch in Richtung Generalisierung. Kommunikationsfähigkeit, weiterer Horizont, Problemlösungskapazität und soziale Kompetenzen (Teamfähigkeit) bekommen dabei zunehmend Bedeutung. Die Hierarchien werden flacher, Einkommensunterschiede innerhalb der Firmen aber oft größer. Geographische Mobilität wird wichtiger. Firmen agieren international oder sogar global, aber fokussieren auf engere Produktmärkte. Besonders im industriellen Bereich, aber auch in den Netzwerkindustrien und zunehmend auch bei Dienstleistungen steigen Firmengröße und Konzentration durch Fusionen und Übernahmen. Marktmacht, Intensivierung von Lobbying sind damit verbunden. Auf Grund der Aktienfinanzierung steigt die Bedeutung der kurzfristigen Gewinnmaximierung. Das Ausmaß der nationalen und internationalen Zulieferung steigt. Neue Unternehmen und zusätzliche Beschäftigung entstehen vor allem im Dienstleistungsbereich. Unternehmensgründungen und das Wachstum der kleinen Unternehmen zu mittleren und dann zu großen ist die Quelle neuer Dynamik. Die Beschäftigung in den großen Betriebsstätten vieler Konzerne sinkt, wenn diese auch technologisch und als Kern für regionale Cluster und für Zulieferungen ungebrochen wichtig sind¹⁾. Headquarters multinationaler Firmen und die sie umgebenden hochwertigen Dienstleistungen

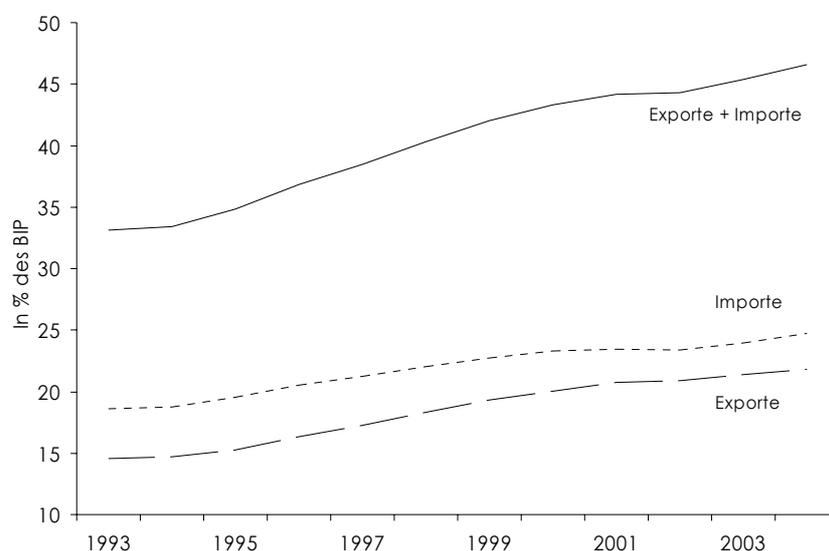
¹⁾ Durch die Auslagerung von Unternehmensfunktionen werden sich größere Unternehmen verstärkt auf ihre Kernbereiche konzentrieren, weswegen es zu einer zunehmenden Verbreitung von flexiblen, virtuellen Kleinunternehmen kommen wird, die projektbezogene Leistungen an Unternehmen liefern werden. Auch dadurch werden Netzwerke in Form von Humankapitalportfolios geschaffen werden, die die Beziehung zwischen den beiden Unternehmenstypen regeln werden (Bock – Schappelwein, 2005).

(inkl. Forschungszentralen) werden immer mobiler und sind von entscheidender Bedeutung für Wirtschaftsstandorte.

Die Informationstechnologie revolutioniert auch den öffentlichen Sektor. Beziehungen zwischen Bürger und Staat können elektronisch erfolgen, Steuerzahlung, Betriebsgründungen und Genehmigungen werden erleichtert, bürokratische Vorgänge müssen nicht ständig wiederholt werden, E-Card und Elektronik revolutionieren den Gesundheitssektor, One-Stop-Lösungen werden möglich, Entfernungen werden leichter überwunden, Bildung kann über Regionen und Länder auf höchster Stufe und mit breiter Vielfalt angeboten, konsumiert und kontrolliert werden.

Abbildung 2: Neue Dimensionen der europäischen Integration

Anteil der Warenexporte und -importe Österreichs in die EU 15; gleitender Dreijahresdurchschnitt



Q: WIFO-Datenbank.

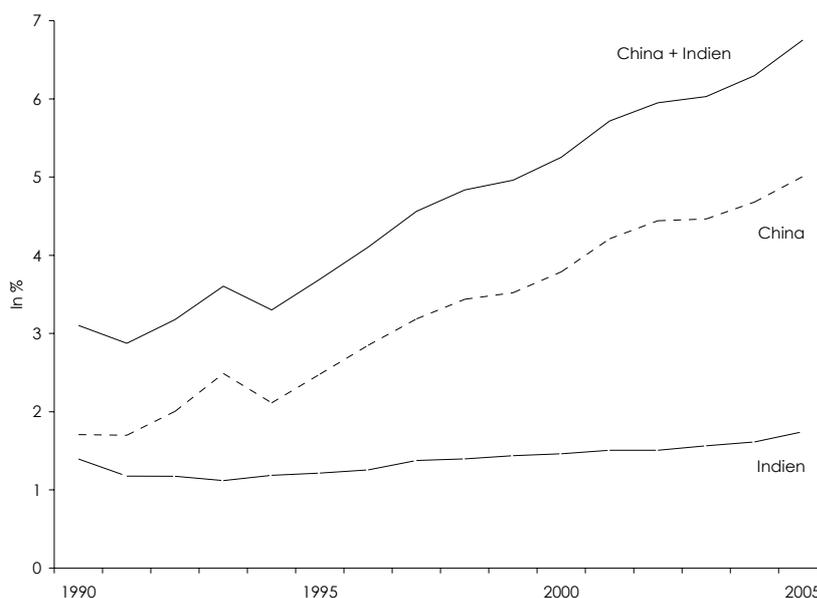
2.3 Europäische Integration erreicht neue Dimensionen

Die Zahl der Mitgliedsländer in der EU hat sich in den vergangenen zehn Jahren beinahe verdoppelt. Der europäische Integrationsprozess wird in Zukunft noch wesentlich mehr Länder erfassen, besonders wenn man auch jene Staaten einbezieht, die Freihandelsvereinbarungen oder spezielle integrationsähnliche Vereinbarungen mit der EU abschließen. Dies wird die Unterschiede in Einkommen, Wirtschaftsstruktur und den sozioökonomischen Systemen in Europa erhöhen. Die Integration erfasst auch immer neue Bereiche, wobei zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert werden, und dann mit Zeitverzögerung die Freiheit für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen auch tatsächlich immer intensiver genutzt wird.

Im Warenverkehr ist der Liberalisierungsprozess fast abgeschlossen, er erstreckt sich heute immer mehr auf Dienstleistungen. Regeln für Finanzhilfen, Unternehmenskäufe, Wettbewerb, Finanzierung, Bilanzierung, Ausbildung werden vertieft, die Mobilität der Arbeitskräfte steigt rechtlich und faktisch. Die Bedeutung der Regionen – sowohl innerhalb von Nationalstaaten, als auch von Großregionen, die weit über Nationalstaaten hinausgehen (Skandinavien, Südwesteuropa, Südosteuropa usw.) – steigt. Sie übernehmen einen Teil der wirtschaftspolitischen Steuerung von den nationalen Regierungen.

Das Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedsländern ist höher als in Westeuropa, der europäische Raum inklusive der Nachbarn der heutigen EU (Südosteuropa, Türkei, Ukraine) wächst ähnlich dynamisch wie die USA. Das Einkommensgefälle zwischen diesen Nachbarn und den älteren Mitgliedern der EU ist ähnlich dramatisch wie jenes zwischen den USA und Mexiko. Höhere Dynamik im Zuge eines erfolgreichen Aufholprozesses ist die positive Folge. Der Aufholprozess der "neuen Nachbarn" bringt Dynamik und Chancen für die derzeitige EU, die größeren Differenzen in den Löhnen, den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und den Verhaltensweisen können jedoch auch Spannungen auslösen.

Abbildung 3: China und Indien verdoppeln Weltmarktanteil
Anteil von China und Indien am nominellen BIP der Welt in %



Q: IMF, Oxford Economic Forecast.

2.4 Globalisierung intensiviert weltweite Arbeitsteilung

Der Horizont für Produktionsentscheidungen, Standortwahl, die Herkunft von Zulieferungen, Konsumgütern und Maschinen weitet sich, das Spektrum von Ziel- und Herkunftsländern im

Tourismus wird breiter. Letztlich verändert sich der räumliche Kontext für unternehmerische Entscheidungen. Wenn dieser Internationalisierungsprozess die regionale Sphäre überschreitet, sprechen wir von Globalisierung, wobei es keine feste Grenze gibt zwischen "weiterer Integration" (z. B. Europas mit den Nachfolgestaaten der UdSSR) und weltweiter Globalisierung.

Die Globalisierungsdiskussion steht heute oft unter dem Eindruck des historischen Aufholprozesses von China und Indien. Die Wirtschaft Chinas ist in den letzten sechs Jahren um spektakuläre 68% gewachsen (jährlich 9,0% im Zeitraum 2001 bis 2006), jene Indiens um 48% (6,7% pro Jahr). China hat einen hohen Leistungsbilanzüberschuss gegenüber Asien, aber auch im Austausch mit Europa, und wird zum Konkurrenten nicht nur bei arbeitsintensiven Produkten, sondern bei allen Gütern mit Vorteilen der Massenproduktion und geringer Transportkostempfindlichkeit und schrittweise auch in Bereichen mittlerer Technologie. Dennoch liegt das Einkommensniveau 2005 nach heutigen Wechselkursen nur bei 5% von jenem in Österreich, nach Berücksichtigung der Kaufkraft bei 20%.

Die Entwicklung ist überaus ungleichgewichtig und es gibt erhebliche Umwelt- und Energieprobleme. Auf lange Sicht wird der Aufholprozess in China und Indien für Europa nicht nachteilig sein, weil die hohe Nachfrage Chinas auch die Weltkonjunktur und damit europäische Exporte beschleunigt und das Handelsbilanzdefizit zukünftig eher kleiner werden muss. Auch andere Weltregionen (z. B. Arabien, Südamerika) – mit der teilweisen Ausnahme von Afrika – wachsen gegenwärtig stärker als Europa und geben Impulse für Europas Wirtschaft.

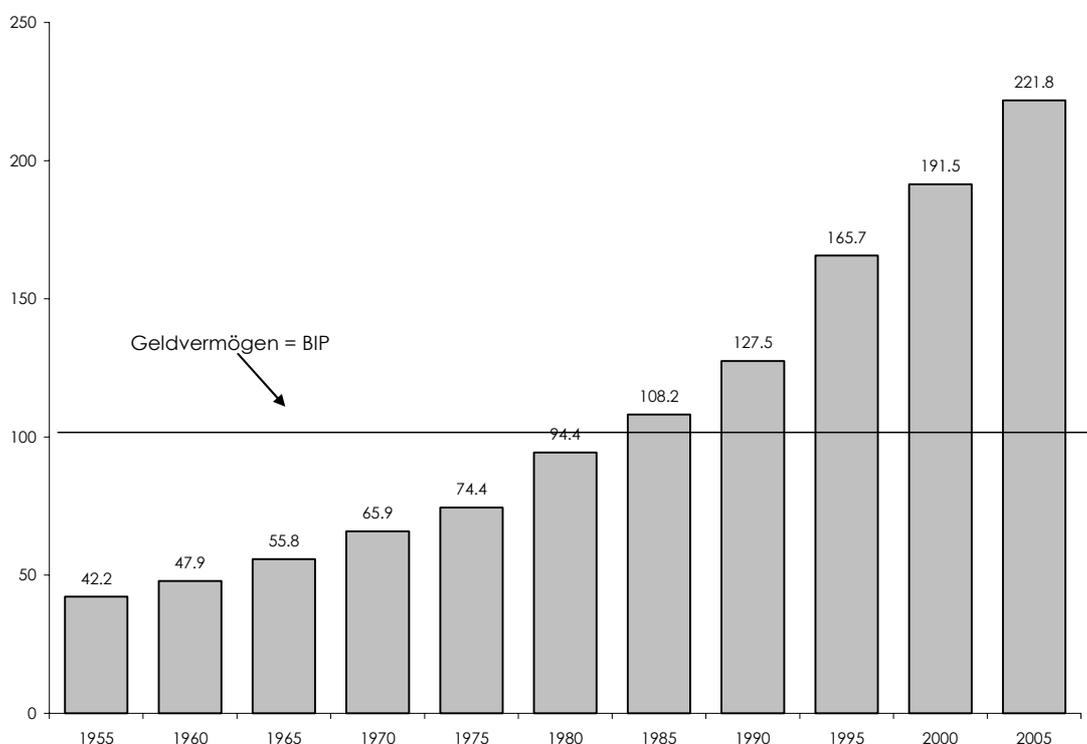
2.5 Einkommensunterschiede und Vermögen wachsen

Jahrzehnte der guten Wirtschaftsentwicklung haben dazu geführt, dass die akkumulierten Vermögen von Haushalten im Verhältnis zu den jährlichen Einkommen stark gestiegen sind. Diese Veränderung gibt individuelle Sicherheit, sie begünstigt ältere Personen gegenüber jüngeren, sie erhöht den Spielraum für längerfristige Anlagen (Realinvestitionen und Finanzinvestitionen) und ermöglicht unterschiedlichste Anlagestrategien. Vermögen – breiter Schichten der Bevölkerung und von Firmen – übersteigt allerdings die Sicherheitsreserven (Vorsichtsmotiv) und kann Schwankungen auf den Finanzmärkten verstärken. Auf Unternehmensebene besteht ein Trend zu höherer Eigenkapitalquote und Aktienfinanzierung. Die Höhe der Finanzvermögen, der globale Markt sowie neue Finanzinstrumente ermöglichen vielfältige Strategien und Entscheidungen. Diese umfassen den Kauf von Unternehmen, Beteiligungen, Diversifikation, Finanztransaktionen mit absicherndem, aber auch mit spekulativem Charakter, sowie den Rückkauf von eigenen Aktien. Neue Finanzinvestoren und Intermediäre erhöhen die Effizienz, stärken die Wahlmöglichkeiten und Chancen, können aber auch zu Instabilitäten beitragen und reduzieren die Möglichkeiten nationaler Politik.

Die individuelle Einkommensverteilung ist in den meisten Ländern in den vergangenen beiden Jahrzehnten ungleicher geworden. Jedenfalls würde man in reichen Gesellschaften und nach jahrzehntelanger Verfolgung des Zieles der Chancengerechtigkeit und durch Bemühungen, in Erziehung und Ausbildung Chancengleichheit unabhängig vom Geschlecht und

sozialer Herkunft zu forcieren, eine schrittweise Angleichung der Qualifikationen und dann auch der Einkommen erwarten. Die Vergrößerung der Spanne zwischen hohen und niedrigen Einkommen stößt an Grenzen der Leistungsgerechtigkeit und des Solidaritätsgedankens und senkt auch – besonders in Perioden der Unterauslastung – die volkswirtschaftliche Nachfrage (Konsum). Gleichzeitig ist eine massive Erhöhung niedriger Einkommen wegen der Gefahr einer größeren Arbeitslosigkeit im geringer qualifizierten Segment problematisch. Die im Verhältnis zu den Einkommen noch größeren Unterschiede in der Vermögensverteilung verhindern für breite Schichten jene Zunahme an Sicherheit, die mit höheren Vermögen verbunden sein sollte.

Abbildung 4: Vermögen steigt relativ zu laufenden Einkommen
Relation des Geldvermögens zum BIP in Österreich



Q: WIFO-Berechnungen, OeNB. - Vermögen: Privates Geldvermögen von Unternehmen (ohne Banken und Versicherungen) und Haushalten. Laufende Einkommen: nominelles BIP.

Die Vermögensverteilung nach Personen, Alter, Vermögensgegenstand und Akkumulationszweck ist eine der am wenigsten untersuchten Forschungsgegenstände. Da Bestände im Verhältnis zu laufenden Einkommen – nicht zuletzt durch über Jahrzehnte anhaltende Wohlfahrt und Frieden – deutlich steigen, ist das ein Fehler.

Die relativ steigende Bedeutung von Vermögen ist nur eine Veränderung in der Risikoverteilung. Höhere Einkommen und Vermögen können besser diversifiziert werden. Besonders große

Unternehmen können regional und produktmäßig diversifizieren. Der Aktienmarkt erwartet und verlangt relativ stabile Dividenden und Kursentwicklung. Dies gelingt – abgesehen von der erwähnten Diversifizierung – durch Flexibilisierung der Inputs. Vorleistungen werden aus unterschiedlichen Ländern bezogen, Technologien und Maschinen werden flexibler, die Arbeit wird von einem Fixkostenfaktor zu einem flexiblen Input transformiert. Damit wird ein Teil des gestiegenen Risikos durch die globalen Märkte auf die Arbeitnehmer übertragen. Langfristig erfolgreiche Firmen mit Corporate Social Responsibility und anspruchsvolle sozioökonomische Systeme beziehen diese Veränderungen in ihre Lösungsansätze ein.

2.6 Heterogenität in Produktion und Konsum nimmt zu

Ein Kennzeichen der Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten ist der Trend zu zunehmender Heterogenität: Produktionstechnologien, Qualifikationen, Arbeitszeiten, Vertragsformen, Konsumentenwünsche und Präferenzen differenzieren sich immer mehr aus. Dies ist zum Teil Folge der über Jahrzehnte gestiegenen Einkommen und der größeren Einkommensdifferenzen, zum Teil Resultat der Internationalisierung und Globalisierung, zum Teil auch bedingt durch neue Technologien (IKT, Biotechnologie). Die steigende Heterogenität der Konsumentenwünsche fördert seinerseits die Differenzierung des Angebotes. Sie impliziert vielfach eine Abweichung von gewohnten Formen und Regeln und kann höhere Unsicherheit bringen, wenn die Wirtschaftssubjekte nicht lernen, mit ihr umzugehen. Die Politik muss Rahmenbedingungen setzen, die die Differenzierung zur Kenntnis nehmen und teilweise abfedern.

Die Heterogenität der Produktion zeigt sich in dem Nebeneinander von High-Tech-Produktion, in der Spezialisten mit höchster Ausbildung nötig sind, und einfachen Routinetätigkeiten etwa in manchen Dienstleistungen. Die Heterogenität der Nachfrage verlangt ein variantenreiches Angebot und begrüßt Produktinnovationen.

Die Einkommensschere zwischen Bestausgebildeten und gering Qualifizierten steigt, wahrscheinlich auch die Qualifikationsunterschiede (und nicht nur die Nachfrage). Die Qualifikationsschere öffnet sich nicht zuletzt durch fehlende Integration der Migrantinnen und Migranten.

Arbeitsverträge weichen immer mehr von Standardverträgen ab, z. B. in der Arbeitszeit, in den Aufgaben und Nebenbedingungen.

2.7 Das traditionelle Familienmodell verliert an Bedeutung

Das klassische Familienmodell einer dauerhaften Partnerschaft mit oft nach Geschlechtern verteilten Rollen in Beruf, Erziehung und Betreuung verliert an Bedeutung. Das Modell mit einem Haupteinkommensbezieher ("male breadwinner model") wird zur Ausnahme, frühere Teilerwerbstätigkeit, Teilzeitarbeit und Werkverträge werden häufiger. Partnerbeziehungen werden fragiler, Biographien weniger linear, Familienmuster vielseitiger. Ein-Personenhaushalte und Alleinverdienerhaushalte einerseits und Doppel- oder Mehrfachverdienerhaushalte an-

dererseits nehmen zu. Berufliche Anforderungen verändern sich, räumliche Mobilität steigt, Erwerbsmöglichkeiten wie Teilzeit, Werkverträge, flexibler Wechsel zwischen selbständigen und unselbständigen Tätigkeiten steigen. Das kontinentale, an den Erwerbseinkommen orientierte Wohlfahrtsmodell, das primär auf stabile Beschäftigungs- und Partnerbeziehungen ausgerichtet war, ist besonders gefordert. Die Bindung der sozialen Absicherung an die kontinuierliche Erwerbstätigkeit zumindest eines Partners wird dem Tempo der Veränderung, der Vielfalt der individuellen Wünsche nicht gerecht und bezieht die Neuen und die Außenseiter nicht genügend ein. Es ist oft – aber nicht in allen Ländern – der Verzicht auf Kinder, der Berufskarrieren für beide Partner ermöglicht.

2.8 Strukturwandel bewirkt Verunsicherung

Der Strukturwandel der vergangenen zwei Dezennien hat die Bevölkerung vielfach verunsichert. In dem primär quantitativen Wachstum der Aufholperiode hatte man sich daran gewöhnt, dass der Arbeitsplatz gesichert ist und Strukturveränderungen nahezu ausschließlich Verbesserungen bewirken; es war selbstverständlich, dass jede Generation deutlich höhere Einkommen haben würde als die letzte.

Vielleicht beginnend mit der Ölkrise um die Mitte der siebziger Jahre ist dies unsicher geworden. Die Verlangsamung des Wachstums nach Abschluss des Aufholprozesses (Europas gegenüber den USA) hat den Höhenflug allerseits begrenzt: Die Einkommen konnten mit dem wohlstandsbedingt stark steigenden Konsumansprüchen nicht immer und nicht bei allen Schritt halten, Finanzierungsprobleme des Staatshaushalts und hohe Verschuldung begrenzten die Expansion des Sozialstaats, und das langsamere Produktionswachstum bei anhaltendem oder sich verstärkendem technischen Fortschritt setzte Arbeitskräfte frei.

Dazu kamen die zunehmende Konkurrenz aus den Schwellenländern und der ehemaligen Ostblockstaaten sowie die zunehmende Immigration. Sie verschärfte nicht bloß den Druck auf den Arbeitsmarkt, die Öffnung der Grenzen schürte auch die Angst vor importierter Kriminalität und erlaubt, eigene Probleme auf externe Einflüsse zurückzuführen. Terroristische Gruppen suchten die Verunsicherung – nicht ohne Erfolg – zu einer Destabilisierung zu nutzen, die durch unsensible Reaktionen von Politik und Medien noch verstärkt wurde.

Die weitgehende Verunsicherung ist vor allem deswegen problematisch, weil sie Tendenzen zur Besitzstandswahrung verstärkt und dadurch Reformen und positive Reaktionen zur Nutzung der neuen Chancen erschwert.

2.9 Arbeitsbeziehungen werden differenzierter

Der Arbeitsprozess befindet sich in einer tief greifenden Umstrukturierung entlang mehrerer Dimensionen. Die Arbeitsnachfrage verschiebt sich vom produzierenden Sektor zum Dienstleistungssektor, der heute schon mehr als drei Viertel der Beschäftigung umfasst (mit steigender Tendenz). Innerhalb des Dienstleistungssektors entfallen die Arbeitsplätze einerseits auf

produktionsnahe, moderne Dienstleistungen mit hohem Qualifikationsanspruch (Informationstechnologie, Planung, Medizin, Beratung), andererseits auf einfache Tätigkeiten mit relativ niedriger Bezahlung (Betreuung, Reinigung, Hilfstätigkeiten). Neue Dienstleistungsjobs entstehen an der Schnittstelle zwischen Markt und Staat (Outsourcing öffentlicher Institutionen, Regulierung, NGO's, NPO's) oder zwischen Erwerbstätigkeit und erwerbsferner Tätigkeit (oder Schwarzmarkt). Der Einsatz neuer Informationstechnologien fördert diese Trends, ist aber nicht die einzige Ursache.

Die Zahl der Berufe, die man ein Leben lang, oft bei demselben Dienstgeber ausüben kann, wird geringer. Weiterbildung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit werden wichtiger. Nicht standardisierte unselbständige Beschäftigungsformen wie Teilzeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse, geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit breiten sich aus. Gleichzeitig gewinnt auch die selbständige Erwerbstätigkeit im Rahmen von Werkverträgen oder freien Dienstverträgen sowie in anderen Arbeitsformen, die einen hohen Grad an Zeitsouveränität gewähren, an Bedeutung. Viele dieser neuen Beschäftigungsverhältnisse sind nicht zur Gänze sozialversicherungsrechtlich abgesichert. Neuartige Arbeitsverhältnisse entstehen auch am oberen Ende des Qualifikationsspektrums, es handelt sich dabei um individualisierte, hochflexible und spezialisierte Tätigkeiten, häufig im konsultierenden Bereich. Manche werden zusätzlich zu einer Kernarbeit (oder im Anschluss daran) ausgeübt, manche als Einstiegsjobs im Anschluss an die Ausbildung.

Die Arbeitsnachfrage verschiebt sich von standardisierten Qualifikationen zu multidimensionalen Fähigkeiten. Erfahrungswissen gewinnt an Bedeutung; soziale Kompetenzen, Managementfähigkeiten sowie die Fähigkeit, Probleme und Konflikte zu lösen, treten in den Vordergrund. Ein Abweichen von oft lebenslangen Arbeitsverträgen mit relativ eng vorgeschriebenen Aufgaben, Arbeitszeit und Position (inklusive hierarchischem Aufstieg) ist sichtbar. Der Trend von den Produktions- zu den Dienstleistungsberufen erfordert größere Flexibilität in der Arbeitszeit, in der Tätigkeit, im Ort der Arbeit. Diese Entwicklung, die von der Seite der Arbeitgeber forciert wird, entspricht zum Teil auch den Wünschen der Arbeitnehmer nach mehr Flexibilität in der Tages- und Wochenarbeitszeit und in der Urlaubseinteilung, wobei freilich die Präferenzen für Überstunden bzw. Reduktion der Arbeitszeit mit dem Lebenszyklus, den Partnern, der Familiensituation und dem Lebensalter wechseln. Allerdings müssen die Präferenzen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht gleich gerichtet sein.

Diese Veränderungen erfordern von allen Erwerbstätigen die Bereitschaft, Änderungen zu akzeptieren, bieten ihnen aber auch die Chance, die Vielfalt der Möglichkeiten entsprechend den eigenen Präferenzen zu nutzen. Die neue Vielfalt bringt es mit sich, dass Automatismen und die derzeitigen Formen der sozialen Absicherung nicht mehr ausreichen, sie erfordert vielmehr Eigeninitiative und neue Formen der sozialen Absicherung. Die Vorteile der neuen Arbeitsformen sind ungleich verteilt: sie sind für besser Qualifizierte leichter zu nutzen und haben Nachteile für gering Qualifizierte und von Risiken Betroffene.

Diese Veränderungen unterbrechen den linearen Ablauf von Phasen der Ausbildung bis zur Vollerwerbstätigkeit und letztlich bis zur Pension. Häufiger als bisher wird schon während der Ausbildungsphase Jobberfahrung gesammelt, die Berufslaufbahn wird häufiger unterbrochen; Berufsphasen werden von anderen Phasen abgelöst (für Ausbildung, Freizeit, Arbeitsplatzsuche, Familie). Der Übergang in die Pension wird fließend. Während Befristungen und Jobwechsel in der Eintrittsphase häufig ein Suchprozess in beiderseitigem Interesse sein können, ist die Freiwilligkeit und Symmetrie im mittleren Alter oft nicht mehr gegeben (Ausnahme: Kinderbetreuung).

2.10 Migration bremst Alterung, verhindert sie aber nicht

Die Alterung der Bevölkerung ist ein weltweiter Trend. Er trifft Europa in überdurchschnittlichem Ausmaß, sowohl die alten als auch die neuen Mitgliedsländer. Weltweit wird 2050 erstmals der Anteil der Weltbevölkerung mit 60 Jahren und älter größer als der Anteil der "Jungen" (jünger als 15 Jahre) sein. In den entwickelten Regionen hatten sich die relativen Anteile von jungen und älteren Menschen bereits 1998 gedreht (*Vereinte Nationen*, 2001).

Alterung ist ein tief greifendes Phänomen, d. h. es wirkt sich auf Wirtschaftswachstum, Ersparnisse, Investitionen, Konsum und Arbeitsmärkte aus. Ohne umfassende Maßnahmen würde ein höherer Anteil älterer Menschen an den Erwerbstätigen die Produktivität und den technischen Fortschritt wahrscheinlich dämpfen (*Kramer*, 2003). Alterung bringt Spannungen in das Pensions- und das Gesundheitssystem, verändert Besteuerung und Transferleistungen, beeinflusst Familienbeziehungen, Erbschaftszeitpunkt und Lebensgestaltung. Alterung ändert den Wohnungsbedarf und bewirkt Migration. Der Trend ist unumkehrbar, er ist auf sinkende Kinderzahl pro Haushalt und auf niedrigere Sterbeziffern zurückzuführen. Das Schrumpfen der Bevölkerung in Europa kann durch Migration verringert oder verschoben werden, die Kinderhäufigkeit kann durch familien- und transfer- bzw. betreuungspolitische Maßnahmen etwas erhöht werden²⁾. Beides macht den Trend zur Hebung des Durchschnittsalters nicht rückläufig, mildert ihn jedoch ab³⁾.

Europas Bevölkerung wird 2050 etwas kleiner und deutlich älter sein als heute. Die Geburtenzahl je Haushalt liegt weit unter der Reproduktionsrate. Die Lebenserwartung wird um weitere sechs Jahre steigen. Der Rückgang der Bevölkerung wird nach der derzeitigen Prognose der EU zwischen 2004 und 2050 nur geringfügig ausfallen, weil Migration den Geburtenrückgang

²⁾ Bezüglich Kinderhäufigkeit wird EU-weit ein Anstieg von 1,53 auf 1,62 pro Frau prognostiziert, in Österreich von 1,40 auf 1,45.

³⁾ Der Alterungstrend ist unterschiedlich: In entwickelten Ländern ist ein Fünftel der Bevölkerung 60 Jahre und älter, in den weniger entwickelten sind es 8%. Der "Belastungskoeffizient", der angibt, wie viele Personen im erwerbsfähigen Alter einen älteren Menschen erhalten, sinkt von 12 Personen (1950) auf 8 Personen (2000) und wird bis 2050 auf 1 : 4 sinken (*Vereinte Nationen*, 2001).

fast kompensiert⁴⁾. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sinkt allerdings schon ab 2010⁵⁾.

Der steigende Anteil der Erwerbstätigkeit fängt die schrumpfende Erwerbsbevölkerung in der EU bis 2017 auf, dann setzt sich der Alterungstrend gegen den Trend höherer Erwerbsbeteiligung durch. Das ergibt drei Phasen:

- In der ersten Phase bis 2011 unterstützen die Demographie und die steigende Erwerbstätigkeit das Wachstum; hohes Wachstum ist nötig, um die Arbeitslosigkeit zu senken/stabilisieren.
- Zwischen 2011 und 2017 sinkt zwar bereits die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, doch steigt die Zahl der Erwerbstätigen noch (durch starke Erwerbsbeteiligung und Verlängerung der Lebensarbeitszeit); es kann zu steigenden Friktionen zwischen Qualifikation des Angebotes und der Nachfrage kommen.
- Ab 2017 sinken Bevölkerung wie Erwerbstätigkeit und dämpfen das Wachstum, die Arbeitslosigkeit wird sinken.

Die EU bezeichnet daher die erste Phase als das "Zeitfenster für strukturelle Reformen"⁶⁾. Die EU Prognose kommt auf Grund dieses Trends und einer exogenen Annahme über den technischen Fortschritt zur Ansicht, dass das Potenzialwachstum von derzeit 2,2% (2004 bis 2010) zunächst auf 1,8% (2011 bis 2030) und dann auf 0,9% (2031 bis 2050) fällt. Die budgetären Belastungen durch altersbedingte Ausgaben (Pensionen, Gesundheit und Pflege) werden für die EU 15 mit zusätzlichen Ausgaben von 4 Prozentpunkten des BIP geschätzt⁷⁾.

4) Die europäische Bevölkerung sinkt um 4 Mio. auf 454 Mio., das ist weniger als 1% (EU, Special Report, 1/2006). Die Zuwanderung (Nettomigration) beträgt 40 Mio. Personen (0,3% p. a. mit abnehmendem Trend von 0,4% p. a. auf 0,2% p. a.). Nach Ländern wird für Deutschland ein Rückgang um 5% erwartet (für Personen im erwerbsfähigen Alter -10%). Weitere Rückgänge sind für Portugal, Italien und Griechenland prognostiziert). Diese Trends sind eine Prognose unter Status-Quo-Bedingungen. Strategien zur Beantwortung dieser Herausforderung wie Innovationspolitik, Ausbildung, Strukturwandel und neue Formen der Arbeitsteilung, aber auch gezielte Einwanderungspolitik oder Aufholprozesse in den Erweiterungs- und Nachbarländern sind nicht abgebildet.

5) Der Rückgang zwischen 2004 und 2050 wird mit 48 Mio. oder 16% prognostiziert. Die Zahl der "Älteren" steigt um 77% oder 58 Mio. Personen.

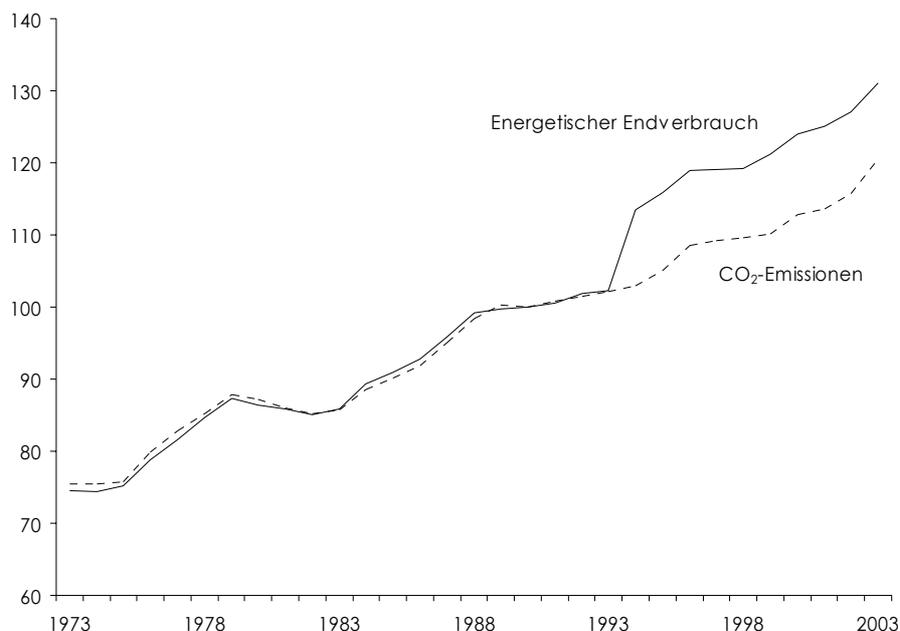
6) Die drei Phasen haben rein statistisch folgende Konsequenzen. In der ersten Phase wird das Wachstum der Wirtschaft höher liegen als das Wachstum pro Kopf und auch das Wachstum pro Erwerbstätigen (Produktivität), in der zweiten Phase wird das Wachstum pro Erwerbstätigen niedriger liegen als das Wirtschaftswachstum, in der dritten Phase wird das Wachstum pro Kopf und pro Erwerbstätigen höher liegen als das Wirtschaftswachstum. Inhaltlicher gesprochen: in der dritten Phase wird nur noch der Technische Fortschritt das Wachstum erhöhen (und eventuell Kapitaleinsatz), aber nicht mehr die Quantität der Arbeitskräfte)

7) Für die Erweiterungsländer betragen die zusätzlichen Budgetausgaben 1,5% des BIP. Geringere Ausgaben für Erziehung und Arbeitslosigkeit verringern die Last, für Österreich liegen die altersbezogenen Ausgaben heute bei 25%. Österreich ist aber eines der wenigen Länder, bei dem die Ausgaben nach dieser Schätzung nicht steigen werden.

2.11 Klimawandel und Ressourcenengpässe erzwingen Reaktionen

Die Produktions- und Konsumprozesse der industrialisierten Länder und zunehmend auch der Schwellen- und Entwicklungsländer erweisen sich als ressourcenintensiv und nicht nachhaltig. Umwelt- und Energiefragen werden als wirtschafts- und gesellschaftspolitische Herausforderungen erkennbar. Das rasche Wachstum der Weltwirtschaft, die Urbanisierung auch in Europa sowie die vorherrschende Entwicklung bei Konsum- und Produktionsaktivitäten lenken die Aufmerksamkeit auf den globalen Klimawandel und die gegebenen Strukturen von Energie- und Verkehrssystemen. Die Erderwärmung stellt – wenn auch Ausmaß und Folgen nicht eindeutig vorhergesehen werden können – eines der größten, globalen Umweltprobleme dar. Die Verringerung der Kohlenstoffintensität des Energieverbrauchs, eine Umgestaltung der Mobilitätssysteme sowie die Versorgungssicherheit für Energie bekommen einen zentralen Stellenwert.

Abbildung 5: Energieverbrauch und CO₂-Emissionen steigen
Wachstum des Weltenergieverbrauchs und der CO₂-Emissionen; 1990 = 100



Q: IEA-Datenbank, CO₂-Emissionen aus Fuel Combustion (2005 Edition).

Die Politik reagiert darauf in Ansätzen und nach Ländern und Regionen unterschiedlich. In der EU steigt die Bedeutung der Besteuerung fossiler Energie, in Ansätzen werden in Städten Maut und Verkehrsplanung verstärkt. Ein europäischer Markt für CO₂-Emissionen wurde geschaffen. Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz des Energie- und Ressourceneinsatzes werden intensiviert, Bezug- und Transportwege werden diversifiziert.

Umweltpolitik stellt eine Querschnittsmaterie in vielen Politikbereichen dar. Alternative Energieträger werden verstärkt genutzt, Umwelt- und Energietechnologien sind ein Wachstumsmarkt. Dennoch hat vorausblickende Umweltpolitik noch nicht in allen Regionen und besonders nicht bei Ländern mit hohem Verbrauch und dem stärkstem Entwicklungstempo jenen Stellenwert, den sie benötigt, um die Entwicklung nachhaltig zu gestalten. Die Systemumstellung bestimmt jedoch die Wachstumschancen von Regionen, Firmen und Wirtschaftszweigen.

3. Österreichs Position unter den neuen Rahmenbedingungen

Österreich ist von den sich ändernden Rahmenbedingungen in besonders hohem Maße betroffen, mit allen Chancen, die mit den hohen Veränderungen verbunden sind und mit der Notwendigkeit, dass Unternehmen, Arbeitnehmer und die Wirtschaftspolitik hier richtig reagieren. Die spezifische Position Österreichs, bereits eingeleitete Anpassungsprozesse und der weitere Veränderungsbedarf werden im Folgenden – entsprechend den im Abschnitt 2 geschilderten Trends – strukturiert.

3.1 Die bisherige Performance Österreichs

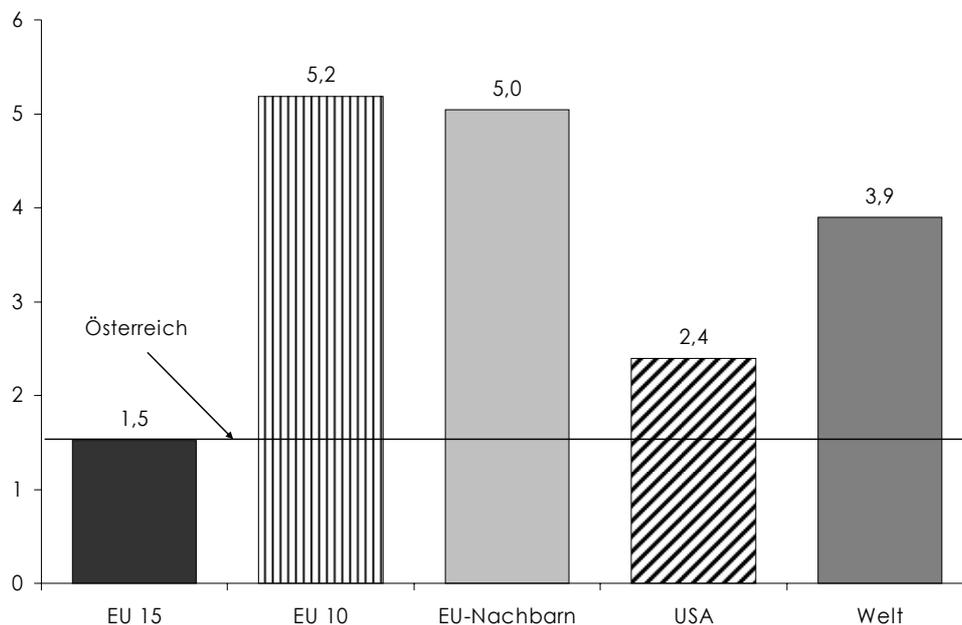
Österreich ist durch überdurchschnittliches Wachstum bis Mitte der neunziger Jahre⁸⁾ zu einem der fünf reichsten EU-Länder geworden und gehört zu den zehn Industrieländern mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen. Diese Position wurde bis heute knapp gehalten, mit einem Vorsprung von rund 13% vor der EU 15 und von 23% vor der EU 25 (gemessen am BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten 2005).

Österreichs früherer Wachstumsvorsprung im Vergleich zum Durchschnitt der EU-Länder ist in den vergangenen zehn Jahren aber verloren gegangen: Das Wirtschaftswachstum Österreichs betrug im Durchschnitt dieser Periode 2,2%. Das ist fast exakt gleich hoch wie in der EU 15, aber höher als im Euroraum (in dem die rascher wachsenden Wirtschaften Großbritanniens, Schwedens und Dänemarks nicht vertreten sind). Die zehn neuen Mitgliedsländer sind im Schnitt der vergangenen zehn Jahre mit 4% erstaunlich rasch und stabil gewachsen und erhöhen damit die Wachstumsraten der EU 25.

In Summe lässt sich Österreichs wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren kennzeichnen durch mittlere Dynamik, gute Konkurrenzfähigkeit und Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials. Alle diese Trends sind zu qualifizieren.

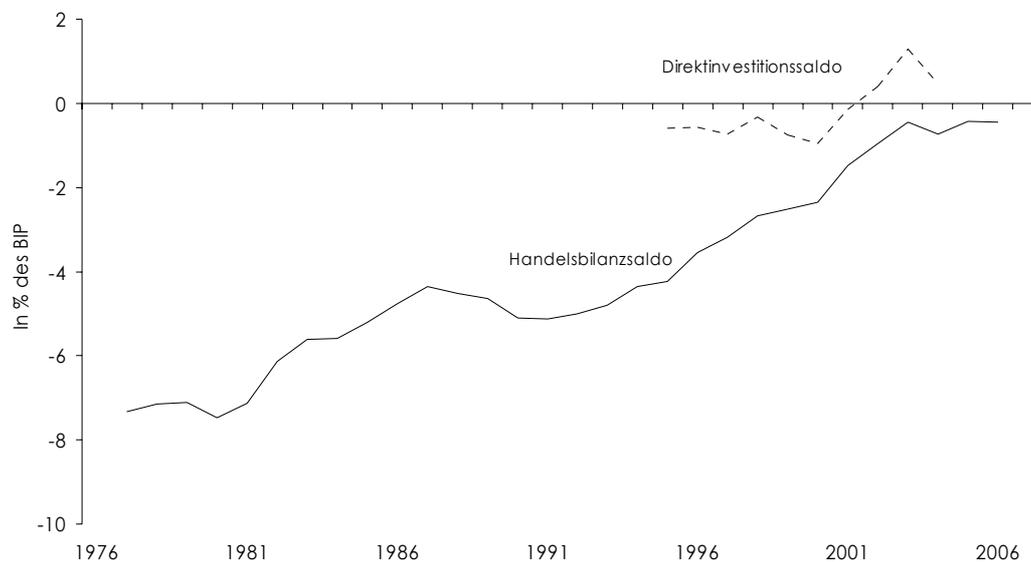
⁸⁾ Im Schnitt war Österreich in der Periode 1960 bis 1995 mit 3,3% gewachsen, das ist um 0,2 Prozentpunkte schneller als die EU 15.

Abbildung 6: Wachstumsschwäche der EU 15 in dynamischem Umfeld
BIP real; durchschnittliche jährliche Veränderung 2000 bis 2005 in %



Q: WIFO-Berechnungen, WIIW. - EU-Nachbarn: Kroatien, Serbien, Bulgarien, Rumänien, Ukraine, Weißrussland, Türkei.

Abbildung 7: Ausgleich der Handelsbilanz und der Direktinvestitionsbilanz
Handelsbilanz- und Direktinvestitionsbilanz Österreichs in % des BIP; gleitender Dreijahresdurchschnitt



Q: WIFO-Datenbank, Statistik Austria, OeNB.

Wettbewerbsfähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit basiert zum Teil auf den in der Vergangenheit erwiesenen Stärken und noch nicht auf jenen, die für ein Hocheinkommensland heute nötig sind. Die Nachbarschaft von neuen kostengünstigen Anbietern fordert Österreich in seiner Konkurrenzfähigkeit heraus.

Die Konkurrenzfähigkeit Österreichs zeigt sich im raschen Wachstum der Exporte und der Export-Marktanteile, dem Ausgleich der Handelsbilanz, den relativ zu der EU 15 sinkenden Arbeitskosten. Qualitative Verbesserungen zeigen sich in der Qualitätssteigerung der Exporte, dem Ausgleich der Handelsbilanz bei technologiegestützten Industrien und auch im Ausgleich der Direktinvestitionsbilanz⁹⁾.

Dennoch basiert die positive Außenhandelsposition nicht auf Industrien mit höchster Technologiestufe. Die Forschungsausgaben haben erst in den vergangenen Jahren den EU-Durchschnitt überschritten, die Ausgaben für Ausbildung stagnieren relativ zur Wirtschaftsleistung. Weiterbildung hat einen geringen Stellenwert, bei technologieintensiven und wissensintensiven Dienstleistungen fehlen international tätige österreichische Unternehmen. Als Land mit hohem Einkommen hat Österreich damit ein Defizit bei jenen Faktoren, die die Konkurrenzfähigkeit eines Spitzenlandes auf Dauer definieren.

Beschäftigung

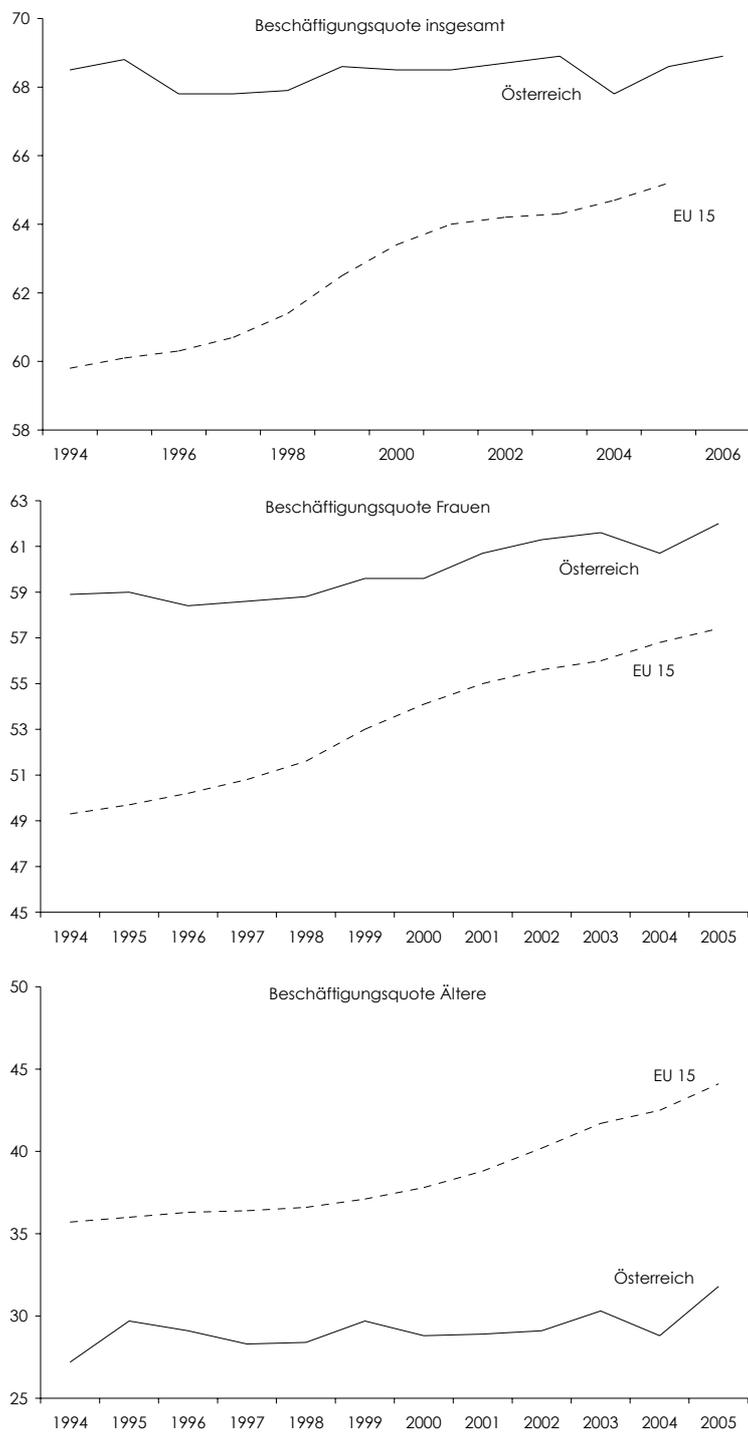
Das Wirtschaftswachstum ist in Österreich derzeit zu gering, um das Arbeitsangebot voll auszuschöpfen. Die Arbeitslosenquote ist historisch hoch, wenn auch niedriger als in den meisten anderen Ländern. Sie resultiert zum Teil auch aus der höheren Erwerbsbeteiligung, dem Zustrom neuer Arbeitskräfte aus Deutschland und der Zuwanderung aus anderen Ländern.

Das Beschäftigungswachstum Österreichs betrug in den letzten zehn Jahren ca. 1% jährlich. Das Arbeitsvolumen in Stunden wächst um 0,3% pro Jahr (*Peneder*, Teilstudie 3). Die Dynamik der Beschäftigung ist damit niedriger als in den EU 15. Dies spiegelt sich auch in der Annäherung der österreichischen Arbeitslosenquoten an jene in der EU wider. Die Arbeitslosenquote nach EU-Konzept lag 1995 in Österreich bei 4%, in der EU 15 bei 10%. 2005 ist sie in Österreich auf 5,2% gestiegen, in der EU 15 hingegen auf 7,9% gefallen¹⁰⁾.

⁹⁾ Der Ausgleich der Handelsbilanz gelang bei den technologieintensiven Industrien, nicht bei den enger definierten Hochtechnologiebranchen. In der ersten Definition ist die Autozulieferindustrie enthalten, in der Hochtechnologie-definition der OECD sind nur fünf Industrien zusammengefasst (Luft- und Raumfahrzeugbau; pharmazeutische Erzeugnisse; Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und Computer; Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik; Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik).

¹⁰⁾ Die Differenz hat sich damit von 6 Prozentpunkten auf weniger als 3% halbiert (die größte Differenz war 1994 gewesen, die Verringerung des Vorsprungs war 1994 bis 2000 mit 2,6 Prozentpunkten größer als 2000 bis 2006 mit 1,3 Prozentpunkten).

Abbildung 8: Beschäftigungsquoten in Österreich und der EU 15



Q: Eurostat.

Diese Annäherung der Quoten kann im Prinzip auf drei Faktoren zurückgeführt werden: erstens resultiert sie aus dem Verlust des Wachstumsvorsprunges Österreichs, zweitens aus der Nutzung von Produktivitätsreserven etwa im öffentlichen Sektor, in den früher verstaatlichten Industrien und in Infrastrukturbetrieben und drittens in der stärkeren Dynamik des Beschäftigungsangebotes. In der Periode 2000 bis 2006 steigt das Arbeitsangebot in Österreich um 150.000 Personen (mit steigender Tendenz in den letzten Jahren). Die Quellen des höheren Angebotes waren steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Personen (u. a. durch Verringerung der Frühpensionen), erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt für niedergelassene Familienangehörige, steigendes Angebot aus alten und letztlich auch neuen EU-Mitgliedsländern und Drittländern.

Die Arbeitslosenquote nach nationaler Messung liegt mit 7,3% (2005) noch höher als nach der EU-Messung (5,2%). Das liegt einerseits daran, dass mehr Personengruppen (registrierte Arbeitslose mit Einstellungszusage und temporär verringerter Verfügbarkeit, sowie mit geringfügiger Beschäftigung) als arbeitslos gezählt werden, andererseits der Nenner kleiner ist (Selbstständige und geringfügig Beschäftigte werden nicht berücksichtigt). Nach der weitesten Definition von Arbeitslosigkeit, die auch entmutigte und marginalisierte sowie teilzeitarbeitslose Personen mitberücksichtigt, kann man von einer erweiterten Arbeitslosenquote von 9% sprechen (Bock – Schappelwein, 2005).

Die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen ist in Österreich zwar niedrig aber steigend. Besonders hoch ist das unausgeschöpfte Arbeitspotential bei älteren Arbeitskräften: Die Beschäftigungsquote bei den über 55-Jährigen liegt in Österreich bei 32% (1995 30%; das Lissabonziel lautet für 2010 50%). Die Arbeitslosenquote von Frauen ist je nach nationaler oder internationaler Statistik höher oder niedriger als bei Männern (lt. nationaler Rechnung niedriger, lt. internationaler höher), das Lissabonziel für Frauenbeschäftigung ist 60%, derzeit liegt Österreich mit 62% bereits darüber.

Die Zahl der offenen Stellen liegt 2005 mit 26.000 bei rund 10% der Arbeitslosen nach nationaler Definition. Diese Quote ist seit 1995 (12%) und seit 2000 (18%) gesunken. Diese Relation ist wichtig, weil sie ein Indikator für den Teil der Arbeitslosigkeit darstellt, bei dem Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitsnachfrage wegen Unterschieden in der Qualifikation nicht "zusammenkommen" ("Mismatch"). Allerdings ist die Relation offene Stellen zu Arbeitslosen ein unzureichender Indikator, da nur ein Teil der offenen Stellen beim AMS gemeldet wird und dieser Indikator regionale und viele andere Faktoren nicht beinhaltet, die eine Gleichzeitigkeit von Überangebot und Übernachfrage am Arbeitsmarkt ergeben.

Der leichte Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahr 2006 ist konsistent mit der Regel, dass ab einer Wachstumsrate von 2,5% die Arbeitslosigkeit sinkt.

3.2 Die neuen Herausforderungen

3.2.1 Vom *Technologienehmer* zum *Technologiegeber*

Österreich kann auf Grund seiner Einkommensposition keinen Preiswettbewerb bei undifferenzierten Produkten gewinnen. Österreich muss sich auf hochwertige Produkte spezialisieren und zumindest in Nischen eine Technologieführerschaft anstreben. Die Dienstleistungskomponente muss verstärkt werden, insbesondere die Konzentration auf moderne, wissensintensive Dienstleistungen. Reiche Länder besitzen Know-how in der Unternehmensführung und werden Zentren für multinationale Unternehmen, sei es als Headquarter, Kompetenz- oder als Regionalzentrum.

Österreich war lange ein Technologienehmer: Technologien wurden über Maschinen und Management über multinationale Unternehmen importiert. Dabei profitierte man davon, dass die Löhne niedriger waren als in der dynamischen deutschen Wirtschaft. Die Bildungsstruktur (hoher Anteil auf Sekundärstufe, geringe Akademikerdichte, Defizite im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich) spiegelt noch die alten Stärken wider und ist ein Hindernis, eine adäquate Position an der "Technologiefront" zu erreichen (vgl. *Aghion et al., 2005, Biffi, 1998*). Geringe Forschungsausgaben, Defizite in der Patentbilanz, eine traditionelle Industriestruktur, geringe Zahl an Headquarters und an Naturwissenschaftler sind Indikatoren für den Veränderungsbedarf am Weg zur Position an der Technologiefront.

Schrittweise Innovationen, Genauigkeit und Verlässlichkeit, intelligente Facharbeit haben den Ruf österreichischer Firmen bestimmt. Das Image Österreichs wird noch weiters durch Kultur, Fremdenverkehr und Umwelt, Landwirtschaft und Holzreichtum geprägt. Diese "harten" und "sanften" Standortfaktoren bilden ein Spannungsverhältnis zu einer Gesellschaft, in der neue Technologien Konsum und Produktion bestimmen. Heterogenität, neue Technologien, exzellente Ausbildung auf höchster Stufe und Internationalität bestimmen die Wirtschaft eines Landes an der Technologiefront. Dessen Unternehmenslandschaft besteht aus großen multinationalen Firmen und gleichzeitig aus einer Vielzahl von Start-Ups und neuen Dienstleistungsbetrieben im höchsten Technologie- oder Qualitätssegment.

Die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit eines Landes mit hohem Pro-Kopf-Einkommen wird bestimmt von Innovation, Aus- und Weiterbildung und moderner Infrastruktur. Trotz aller Anstrengungen der vergangenen zehn Jahre hat Österreich die Umorientierung vom Aufholprozess zur Spitzenposition (Frontier-Position) im Innovationssystem, im Bildungssektor und in der Infrastruktur noch nicht vollzogen.

3.2.2 *Änderung in der Unternehmenslandschaft*

Österreichs Unternehmen wurden als Weltmeister in bestehenden Strukturen bezeichnet. Gute Umsätze und hohe Qualität gab es vorwiegend in traditionellen, langsam wachsenden Industrien, weniger in technologischen Industrien und in technologie- oder beratungsintensiven

Dienstleistungen. Österreich hat wenige Großunternehmen. Der Dienstleistungssektor ist relativ klein, die Zahl der Betriebsgründungen war lange niedrig, Branchen waren durch Lohn- und Preisregelungen und durch Gesetze und Regulierungen vor ausländischer Konkurrenz und neuen Wettbewerbern abgeschottet und sind es teilweise immer noch (z. B. freie Berufe).

Unter den ausländischen Eigentümern dominieren die Nachbarländer, die Direktinvestitionen im Ausland sind gering und konzentrieren sich auf wenige Branchen, Exporte gehen zum Großteil in die Nachbarländer – ein gravierender Unterschied etwa zur Schweiz.

Arbeitsplätze in bestehenden Unternehmen sind relativ gut gesichert. Die Gehaltsschemata und Kollektivverträge bewirken – im internationalen Vergleich – den steilsten Anstieg der Gehälter mit Alter und/oder Betriebszugehörigkeit (im internationalen Vergleich). Die Löhne enthalten betriebsgebundene Sozialleistungen und erschweren den Wechsel ebenso wie die branchenspezifischen Unterschiede in der Bezahlung. Versicherungsleistungen und Pensionen sind mit dem Arbeitsverhältnis bzw. Familienzugehörigkeit verbunden.

Österreichs EU-Beitritt, die Ostöffnung und die Erweiterung der EU, die Privatisierung der Verstaatlichten Industrie, die Liberalisierung etwa von Finanz-, Energie- und Telekommärkten haben in der österreichischen Unternehmenslandschaft tief greifende Veränderungen gebracht. Es entsteht eine steigende Zahl von industriellen Unternehmen mit einem Netz von Auslandstöchtern. Die früher verstaatlichten Unternehmen wurden zu multinationalen Konzernen mit österreichischem Headquarter. Der Bankensektor, die Versicherungen, der Realitensektor (Immobilien) internationalisieren sich, großteils auch mit Österreich als Headquarter. Unternehmen im Infrastrukturbereich sehen sich nach Teilprivatisierung verpflichtet und befähigt, außerhalb des Landes zu expandieren und zu investieren. Betriebe in Gemeinde- oder Landeseigentum sehen hingegen oft noch keine Veranlassung, über die Gemeinde- bzw. Stadtgrenze Dienstleistungen oder Know-how anzubieten, Größenvorteile zu nutzen oder im Fall größerer Städte das vorhandene Wissen im Ausland zu nutzen.

Die Reorganisation der Unternehmen erfolgt nach internationalen Trends – sowohl die interne Unternehmensorganisation als auch die Nutzung von Telekommunikation. Der Aktienmarkt wird von großen Unternehmen zunehmend genutzt, ohne dass es bisher über den Aktienmarkt zu einer Fusionswelle und feindlichen Übernahmen gekommen ist. Die Wettbewerbskontrolle und das Wettbewerbsbewusstsein sind in Österreich eher unterdurchschnittlich. Fusionen von öffentlichen Unternehmen zwecks Schaffung eines nationalen Versorgers werden als wichtiger angesehen als Konkurrenz.

3.2.3 *Umkämpfte Position bei mittlerer Technologie*

Österreich ist lange am Rand, teilweise sogar außerhalb des europäischen Integrationsraumes gelegen. Die Wirtschaftsbeziehungen in Richtung Westeuropa wurden intensiviert, jene nach dem Osten waren viel geringer, als es historischen Beziehungen und geografischer Nähe entsprochen hätte. Heute liegt Österreich geographisch und wirtschaftlich in der Mitte

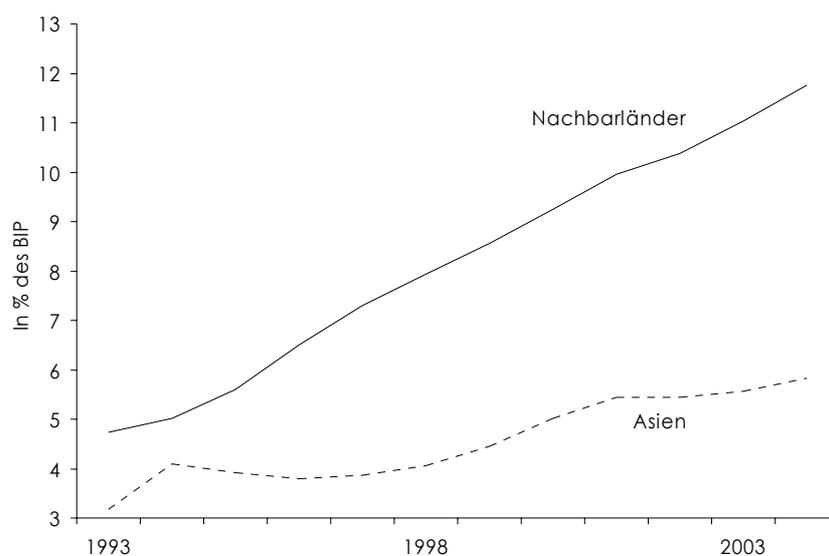
des EU-Raumes, eine Position, die bei der Erweiterung der EU in den Südosten und in die derzeitigen Nachbarländer noch verstärkt werden wird. Die Position im Zentrum eines dynamischen, im Umbruch befindlichen Wirtschaftsraumes ist mit großen Chancen verbunden, allerdings auch mit stärkster Konkurrenz um die Realisierung der Vorteile aus dieser zentralen Lage. Mehrere Regionen und Großstädte wetteifern darum, sich als Standorte für Headquarters, Forschungszentren oder Kommunikationszentralen in diesem Raum zu profilieren.

Dazu kommt für Österreich, dass es an einer "Wohlfahrtskante" liegt. Anders als für das Zentrum einer langsam gewachsenen Großregion typisch, stellt die Mitte zugleich eine Kante dar: Die Einkommen fallen in Richtung Osten ungewöhnlich stark ab: In nur 500 km Entfernung liegen die Einkommen bei einem Fünftel von jenen in Österreich. Auch dies bringt bei optimaler Arbeitsteilung Vorteile (günstige Kombiprodukte, Zulieferungen, leicht erreichbare Produktionsstandorte und niedrige Lohnkosten). Gleichzeitig ist die Gefahr der Konkurrenz groß, wenn in Österreich Waren produziert werden, die auch in Niedriglohnländern erzeugt werden können.

Österreich ist historisch auf das mittlere Technologiesegment spezialisiert. Relativ billige Löhne – im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz – und die gute Qualifikation der österreichischen Facharbeiter haben diese Position ermöglicht. Motivation, Flexibilität, kleine Innovationen und Adaptionen haben die Konkurrenzfähigkeit unterstrichen und die Exporterfolge ermöglicht. Der technologische Lernprozess in den Erweiterungsländern und das schon gegebene Potential bei Facharbeitern und Technikern weist diese traditionelle österreichische Spezialisierung nun den Erweiterungsländern zu.

Abbildung 9: Die "nahe" und die "ferne" Globalisierung

Anteil der Exporte und Importe Österreichs nach Asien und in die Nachbarländer; gleitender Dreijahresdurchschnitt



Q: WIFO-Datenbank. - Nachbarländer: neue Mitgliedsländer, Bulgarien, Rumänien, ehemalige UdSSR.

3.2.4 Chancen der weltweiten Globalisierung

Die "weite" Globalisierung ist für Österreich eine besondere Herausforderung, weil Österreich sich export- und importseitig auf nahe Märkte konzentriert hat und dadurch wenige Firmen mit Betriebsansiedlungen in China und Indien (und auch Asien, Afrika und Südamerika) besitzt. Die dynamischen Länder in Asien sind ein besonderer Hoffungsmarkt, den Österreich noch nicht voll nutzt. Allerdings kommen auch billige Produkte aus diesen Ländern und konkurrenzieren die arbeitsintensive Industrieproduktion, die lange Zeit – und teilweise noch immer – in Österreich überproportional große Anteile an der Wertschöpfung besetzt. Die geringe Zahl an Großbetrieben bringt es mit sich, dass die Handelsbilanz Österreichs gegen China und Indien trotz guter Exporterfolge negativ bleibt. Die Chancen in diesen Ländern müssen dennoch stärker von österreichischen Firmen genutzt werden. Dies gilt auch wenn die Marktanteile Österreichs in China immer klein bleiben werden und der positive Außenbeitrag eher in den Ländern mit naher Globalisierung erreichbar sein wird.

Den österreichischen Mittelbetrieben, die im Zuge der EU-Erweiterung zu internationalen Spielern geworden sind, bieten sich Chancen auch für den Export in Überseemärkte. Die Arbeitsteilung Österreichs mit den Nachbarländern ermöglicht den Export eines kombinierten Produktes aus einfachen Vorleistungen und anspruchsvollen Unternehmensfunktionen (vertikale Arbeitsteilung) in ferne Länder.

3.2.5 Aufgeschobener Angebotsengpass durch Migration

Die Bevölkerung Österreichs lag zwischen 1970 und 1988 relativ stabil bei 7½ Mio. Bedingt durch den Balkankrieg stieg sie bis Mitte der neunziger Jahre um 350.000¹¹⁾ auf 8 Mio., dann flachte das Bevölkerungswachstum wieder ab. Von 2000 bis 2005 stieg die Bevölkerung dann wieder um 215.000 Personen oder 43.000 pro Jahr, diesmal vorwiegend durch Familienzusammenführung und wirtschaftliche Migration. Wirtschaftliche Migration, d. h. Wanderung zwecks Nutzung der Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, vorwiegend aus Deutschland und anderen EU-Mitgliedsländern, stellt bestenfalls die Hälfte der Zuwanderung dar.

Bevölkerungsprognose

Prognosen für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung unterscheiden eine Hauptvariante (HV) und eine Variante mit höherer Wanderung (Obere Wanderungsvariante OWV). Die Hauptvariante nimmt an, dass sich die Nettozuwanderung bis 2020 merklich abschwächt (auf rund 20.000) und dort verharrt. Trotzdem steigt die Bevölkerung auf knapp 9 Mio. im Jahre 2050¹²⁾. In der Variante mit höherer Wanderung sinkt die Nettozuwanderung nur auf 37.000

¹¹⁾ Das sind 58.000 Personen pro Jahr.

¹²⁾ Derzeit liegt die Bevölkerung bei 8,233 Mio. Personen (Statistik Austria, Wert für 2005).

und die Bevölkerung erreicht die 9-Mio.-Grenze schon 2024, und es werden 2050 9,8 Mio. sein. Beide Szenarien sehen eine wachsende Bevölkerung, der Zuwachs beträgt eine $\frac{3}{4}$ Mio. bis zu $1\frac{1}{2}$ Mio. Personen¹³⁾.

Das zukünftige Bevölkerungswachstum ergibt sich dabei fast ausschließlich aus dem Wanderungssaldo (und hier aus der Nettozuwanderung von Ausländern). Der Anteil der Personen, die im Ausland geboren wurden, an der Wohnbevölkerung liegt derzeit bei 13% und steigt in der Hauptvariante bis 2025 auf 15,5% und nach der höheren Variante auf 18%¹⁴⁾¹⁵⁾.

Erwerbsbevölkerung

Der Anstieg der Bevölkerung verschiebt den Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der Hauptvariante bis 2018, wobei der Anstieg bis 2015 relativ steil ist und dann abflacht. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt dann um 80.000 (von 5,732 Mio. Personen im Jahr 2015 auf 5,649 Mio. Personen im Jahr 2025). In der Variante mit höherer Wanderung verlagert sich der Höhepunkt der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in das Jahr 2022¹⁶⁾. Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung dauert bis 2036 an, danach steigt die Erwerbsbevölkerung wieder.

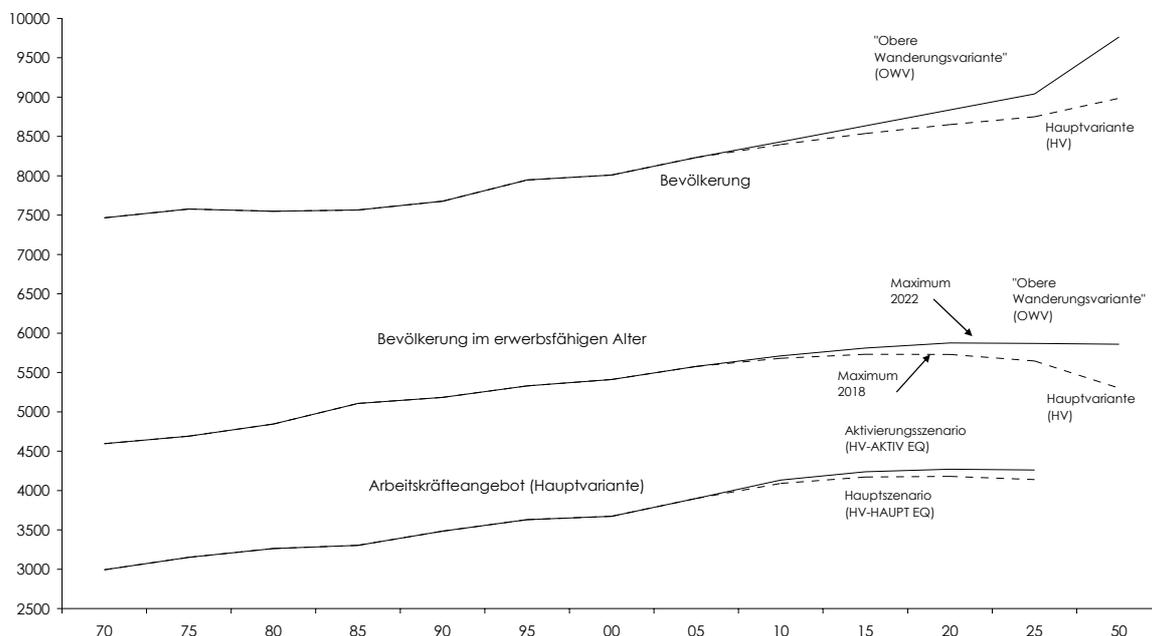
¹³⁾ Die Bevölkerungsprognose enthält auch eine niedrigere Variante, nach der die Bevölkerung bis 2022 noch wächst und bis 2050 wieder auf 8,2 Mio. sinkt. Sie ist nicht realistisch, da sie von einer Nullwanderung ausgeht. Eine derartige Annahme ist angesichts der zunehmenden, von der EU angestrebten Mobilität innerhalb der EU und der zusätzlichen Erweiterungen (z. B. Bulgarien und Rumänien 2007) sowie dem Auslaufen der Übergangsregelungen nicht realistisch. Des Weiteren ist angesichts der zunehmenden Vernetzung der Wirtschaften im Rahmen der Globalisierung mit einer anhaltenden Wanderung zu rechnen, die nicht notwendigerweise zu einer endgültigen Niederlassung führt sondern nur zu einer temporären (Circular Migration).

¹⁴⁾ Das ist ein Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung, der derzeit in der EU nur in Luxemburg übertroffen wird. Höher liegt der Ausländeranteil in Europa heute nur in der Schweiz bzw. in Übersee in Kanada und Australien. Allerdings ist in der Schweiz der Anteil der Ausländer aus den alten EU-Ländern wesentlich höher.

¹⁵⁾ Nach Abschluss der Redaktion des Weißbuches wurde noch eine neue Anpassung der Bevölkerungsprognose (Projektion 2006) vorgenommen. Sie unterscheidet sich von der hier zugrundeliegenden kaum. Der Wanderungssaldo 2005 wurde an die tatsächliche Wanderung angepasst (Projektion 2005: 36.300 für 2005; jetzt 49.170; für 2006 wurde der Saldo von 34.985 auf 34.729 gesenkt. Die Gesamtbevölkerung ist damit nach der neuen Berechnung im Jahr 2006 um rund 20.000, ab 2015 um rund 18.000, 2025 um 15.000 (2050 noch um 4.000) größer als laut Projektion 2005, wobei jeweils rund drei Viertel davon im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) sind. Alle anderen Annahmen (Gesamtfertilität, Sterblichkeit, Lebenserwartung) unterscheiden sich nicht bzw. nur für die Jahre 2005 und 2006.

¹⁶⁾ Der steilere Anstieg der Kurve am Ende von Abbildung 10 ergibt sich aus dem Maßstab, der von einem Fünfjahresintervall in der letzten Periode auf 25 Jahre wechselt. Wegen der Flachheit der Kurve ist das genaue Jahr des Höhepunktes nicht abgesichert.

Abbildung 10: Bevölkerungsprognose für Österreich bis 2050



Q: WIFO, Statistik Austria. - Anmerkung: Zwei Varianten der Bevölkerungsprognose (Hauptvariante und obere Wanderungsvariante). Zwei Annahmen (Szenarien) für die Erwerbsquote, beide angewandt nur auf die Hauptvariante der Bevölkerungsprognose.

Arbeitskräfteangebot

Das Arbeitskräfteangebot (Erwerbspersonen) hängt zusätzlich von der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung ab. Diese ist auch kurz- bis mittelfristig stärker wirtschaftspolitisch beeinflussbar als die natürliche Bevölkerungsentwicklung.

Deswegen unterscheidet das WIFO ein Hauptszenario definiert durch eine Erwerbsquote, die mit Ausnahme der älteren Arbeitskräfte dem längerfristigen Trend folgt: bei den Älteren wird als Reaktion auf die Pensionsreform eine Angleichung des derzeitigen Eintrittsalters in die Pension in Richtung Regelalter vorgenommen. Diese Erwerbsquote wird auf die Hauptvariante der Bevölkerungsprognose angewandt: In dieser Kombination¹⁷⁾ steigt das Arbeitskräfteangebot bis 2015 gegenüber heute um 133.000 Personen.

In einem Aktivierungsszenario wird eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung in Richtung der heutigen Werte in Dänemark angenommen; das Arbeitskräfteangebot liegt dann 2015 um 339.000 über dem Wert von 2005¹⁸⁾. Zwischen 2020 und 2025 nimmt das Arbeitskräfteangebot

¹⁷⁾ Hauptvariante der Bevölkerungsprognose plus qualifizierter Status Quo der Erwerbsbeteiligung.

¹⁸⁾ Diese Prognose kombiniert die obere Wanderungsvariante der Bevölkerungsprognose mit dem Aktivierungsszenario der Erwerbsbeteiligung. Nach der höheren Zuwanderungsvariante liegt die Spanne zwischen 4,094 Mio. und

ab, nach der Hauptvariante um 40.000 Personen, nach der Aktivierungsvariante um 10.000. Dieser Rückgang liegt innerhalb der Prognoseunsicherheit und kann durch wirtschaftspolitische Maßnahmen verändert werden.

Bevölkerungsprognosen sind relativ unsicher. Das WIFO betrachtet als realistisches Szenario die Hauptvariante der Bevölkerungsprognose kombiniert mit dem Aktivierungsszenario bei der Erwerbsbeteiligung. Nach dieser Prognose gibt es bis Mitte der zwanziger Jahre keine Behinderung des Wachstums durch eine quantitative Knappheit an Beschäftigung. Es gibt jedoch einen Aktivierungsbedarf, der etwa ab 2015 einsetzt.

Steigende Bevölkerung durch Immigration

Der steigende Bevölkerungstrend und das hohe Aktivierungspotential sind eine Chance, stellen aber auch alle Gesellschafts- und Politikbereiche vor neue Herausforderungen. Die Auswirkungen des durch Migration und Steigerung der Erwerbsquote steigenden Arbeitskräfteangebotes auf die Qualifikation und die Anforderungen im Schul-, Aus- und Weiterbildungssystem sind ein Schwerpunkt dieses Weißbuchs.

Innerhalb der Immigranten und Immigrantinnen ist der Anteil der Männer etwas höher als der der Frauen, die 20- bis 29-Jährigen sind die stärkste Altersgruppe. Die Zuwanderung aus der EU steigt (hohe Nettozuwanderung von Deutschland und Polen). Die Immigration ist heute nur zum Teil wirtschaftlich bedingt; der Großteil der Zuwanderung ist eine Folge der lang anhaltenden Zuwanderung nach Österreich, die Auslöser für Kettenwanderung ist, die in Österreich heute im wesentlichen in Gestalt des Familiennachzugs stattfindet¹⁹⁾. Die Zuwanderung ist daher mehr angebotsbedingt als in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts und richtet sich weniger nach dem langfristigen Bedarf Österreichs. Zunehmend werden auch geringe Beschäftigungs- und Einkommenschancen im Herkunftsland die Ursache der Wanderung, zum Teil auch der Anreiz, das Recht auf Niederlassung in einem EU-Land zu haben. Infolge der konkreten Hintergründe für die Zuwanderung wird vor allem das Angebot an Menschen im unteren Qualifikationssegment angehoben. Regional verschiebt sich die Struktur von den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Türkei zu den neuen EU-Mitgliedsländern, zum Teil auch von Menschen, die aus größeren Entfernungen kommen, vor allem aus Ost- und Südosteuropa und Asien. Obschon die Integration von Menschen aus Zentral- und Osteuropa infolge der besseren Qualifikationen leichter ist, stellt schon die Integration der derzeit in Österreich ansässigen Migrantinnen und Migranten, die zum Teil schon österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind, die Gesellschaft und vor allem das Aus- und Weiterbildungssystem vor große Herausforderungen. Die Zuwanderung ist in Österreich größer als

4,301 Mio. Personen. Die Unterschiede zwischen den Wanderungsvarianten sind kleiner als die Unterschiede zwischen Aktivierungsszenario und Hauptszenario und deuten den wirtschaftspolitischen Spielraum an.

¹⁹⁾ Die Qualifikationsstruktur bei wirtschaftlicher Immigration insbesondere aus der erweiterten EU unterscheidet sich nicht stark von jener der inländischen Arbeitnehmer, die Ausbildung von Asylanten und Familiennachzug ist oft signifikant schlechter.

in Deutschland oder auch den nördlichen Mitgliedern der EU (Schweden, Finnland), wenn auch in den südlichen Ländern (Portugal, Spanien, Italien) der Druck noch größer ist. In Deutschland schrumpft die Bevölkerung, da die Abwanderung von zum Teil hochqualifizierten Deutschen nicht mehr durch die Zuwanderung kompensiert wird, nicht zuletzt eine Folge der hohen Arbeitslosigkeit und der geringen Kapazität, Arbeitsplätze zu schaffen.

Übersicht 1: Szenarien der Bevölkerung, der Erwerbsbevölkerung und des Arbeitskräfteangebots

	2000 ¹⁾	2005 ¹⁾	2010	2015	2020	2025	2050	2005/ 2010	2010/ 2015	2005/ 2025	Maxi- mum	/Jahr
	Personen							Absolute Differenz				
Bevölkerung												
Hauptvariante (HV)	8.011,6	8.233,3	8.397,3	8.536,6	8.651,0	8.751,4	8.986,0	164,0	139,3	518,1	8.986,0	2050
Obere Wanderungsvariante (OWV)			8.432,4	8.634,9	8.838,5	9.041,1	9.765,1	199,1	202,5	807,7	9.765,1	2050
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter												
Hauptvariante (HV)	5.410,3	5.577,2	5.681,6	5.732,2	5.730,7	5.648,5	5.302,3	104,4	50,6	71,3	5.732,2	2018
Obere Wanderungsvariante (OWV)			5.710,2	5.810,1	5.876,0	5.869,1	5.859,0	133,0	99,9	292,3	5.810,1	2022
Arbeitskräfteangebot (Hauptvariante)												
Hauptszenario (HV-HAUPT EQ)	3.673	3.900,0	4.021,0	4.033,0	3.959,0	3.848,0		121,0	12,0	-52,0	4.033,0	2018
Aktivierungsszenario (HV-AKTIV EQ)			4.132,0	4.239,0	4.271,0	4.261,0		232,0	107,0	129,0	4.271,0	2022

Q: Biffi (2006). - ¹⁾ Tatsächliche Werte.

Angesichts der langfristig notwendigen Spezialisierung Österreich wäre es wünschenswert, wenn vorwiegend mittlere und höher qualifizierte Arbeitskräfte gewonnen werden könnten. Mit der Neuregelung des Zugangs ausländischer Arbeitskräfte auf den österreichischen Arbeitsmarkt mit Jahresanfang 2003 ist eine Maßnahme in diese Richtung gesetzt. Entgegen den Zuwanderungsströmen der letzten Jahrzehnte könnte diese Art der Akquirierung ausländischer Arbeitskräfte die Wettbewerbsfähigkeit in wachsenden Branchen und die Zahl der Forscherinnen und Forscher in Österreich erhöhen²⁰⁾. Dennoch wird auch zukünftig ein erheblicher Teil der Zuwanderung im geringer qualifizierten Segment stattfinden. Diese müssen – gemeinsam mit den heute schon in Österreich befindlichen Migranten und Migrantinnen erster und zweiter Generation – in eine anspruchsvolle Integrationsstrategie eingebunden werden²¹⁾.

²⁰⁾ Mit der Neuregelung des Fremdenrechts 2005 wird die Niederlassung und der Zugang zum Arbeitsmarkt neu geregelt. Demzufolge können sich hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten (keine Staatsbürger aus dem EWR) in Österreich niederlassen und arbeiten, wenn sie im Rahmen der Niederlassungsquote für Schlüsselarbeitskräfte aufgenommen werden. Hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die sich nur vorübergehend in Österreich aufhalten, erhalten im Falle einer Tätigkeit, die länger als 6 Monate dauert eine befristete Aufenthaltsbewilligung, bei einem Aufenthalt von weniger als 6 Monaten ein Visum zu Erwerbszwecken. Hiervon betroffen sind typischerweise Betriebsentsandte, Forscher, Künstler, Rotationsarbeitskräfte oder Sonderfälle unselbständiger Erwerbstätigkeit (Medienbedienstete, Forscherinnen und Forscher an nicht zertifizierten Forschungseinrichtungen; Bichl – Schmid – Szymanski, 2006, Biffi – Schappelwein, 2006).

²¹⁾ Die Umsetzung eines komplexen Integrationsinstrumentariums wird sich an dem von der Europäischen Kommission veröffentlichten Handbuch orientieren müssen, das zur Erleichterung eines offenen Koordinationsprozesses der Migrations- und Integrationspolitik erstellt wurde.

Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung mildert, verändert aber nicht die Tendenz zur Alterung der Gesellschaft. Der Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren, der heute bei 16,2% (2004) liegt, sinkt nach der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose bis 2025 auf 14,3% und 2050 auf 13,6%. Der Anteil der Personen mit 60 und mehr Jahren, der heute bei 21,9% liegt, steigt auf 28,4% bzw. 33,7% (2050). Unter den Erwerbstätigen wird die Gruppe der 45 bis 64-Jährigen sogar die größte Altersgruppe.

3.2.6 Nutzung der Vermögen nach Beendigung der Unterkapitalisierung

Die Vermögensbestände der Österreicher sind heute höher als das Bruttoinlandsprodukt, aus einem kapitalarmen Land ist ein reiches Land geworden. Das private Geldvermögen (nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften plus private Haushalte) lag 1960 unter der Hälfte der Wirtschaftsleistung (48%), heute ist es mehr als doppelt so hoch wie das BIP (2005: 222%).

Auch in der Umschichtung von Sparkapital in längerfristige und riskantere Anlagen hat Österreich internationale Maße erreicht. Die Börsenkapitalisierung in Relation zur Wirtschaftsleistung ist 2005 noch unterdurchschnittlich (41% verglichen mit 79% in der EU 15), weil es wenige Aktiengesellschaften gibt. Die Aufbringung von Eigenkapital für mittlere Betriebe und die Finanzierung von Betriebsgründungen über den Kapitalmarkt und insbesondere durch Venture Capital ist noch ungenügend. Die Nutzung von großen Vermögen für Forschung, Ausbildung, aber auch für soziale Zwecke ist unterentwickelt, ebenso die Anwerbung seitens der zu finanzierenden Institutionen (Objekte, Aktionen, Werbung). Stiftungen werden eher zur Steuerminimierung als für gesellschaftliche Anliegen genutzt. Es hat den Anschein, als ob Grundstücke und Häuser eher ungenutzt bleiben als zur Vermietung und Gewinnerzielung, der Ergänzung der Pensionen oder der Pflege und Betreuung im Alter genutzt zu werden. Weitervermietung oder Teilvermietung ist vielleicht aus historischen Gründen, aber auch durch sozialen Wohnbau, Mietpreisregelungen, Wohnbauförderung wenig üblich. Genereller wird Vermögen selten erfasst, realistisch bewertet und als Quelle für Konsum und Kreditaufkommen herangezogen. Eine Zunahme der Hauspreise wird in Österreich auch nicht als Chance für einen weiteren Kreditrahmen und damit für einen höheren Konsum betrachtet (im Gegensatz zu einer Diskussion in den USA und Großbritannien).

Über eine Unterkapitalisierung Österreichs kann nicht mehr gesprochen werden, die Nutzung der Finanzmärkte und Vermögen entspricht aber noch nicht den Marktgesetzen mit allen differenzierten Angebots- und Nachfrageformen. Allerdings ist die Einkommens- und Vermögenslage sowie die Nutzung von Vermögen statistisch wenig untersucht, sodass die Aussagen nicht hart abgesichert sind. Dies betrifft auch Aussagen über die personelle Verteilung der Vermögen. Sie dürfte in den letzten 15 Jahren ungleicher geworden sein. Der Anteil der hohen Einkommen ist gestiegen. Die Spanne zwischen hohen Einkommen und niedrigen ist mittelfristig größer geworden, aber geringer als in vielen anderen EU-Ländern. Die Möglichkeiten zu Zusatzverdiensten und Teilzeit sind gestiegen, sodass sich Tendenzen für Einkommen nicht immer auf Haushalte übertragen. Auch gleichen staatliche Transfers die Tendenz zu größeren

Einkommensunterschieden teilweise aus. Die Quote der Armut und der von Armut Gefährdeten ist konstant, aber für ein reiches Land hoch. Gewinneinkommen steigen stärker als Lohn-einkommen, innerhalb der Gewinneinkommen eher die Vermögenserträge als die operativen Einkommen der Betriebe.

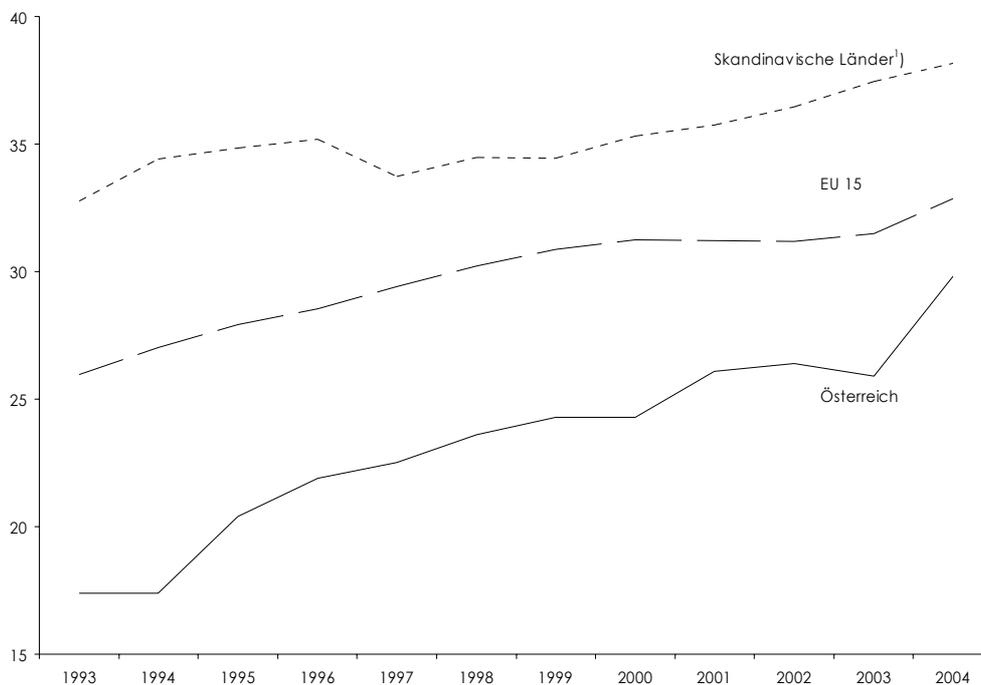
3.2.7 Heterogenisierung von Produkten, Arbeitsverhältnissen, Bedürfnissen

Die Heterogenität der Produkte ist nicht zuletzt durch die Integration und die Globalisierung auch in Österreich sprunghaft gestiegen. Die Formen der Arbeitsverhältnisse sind durch die Flexibilisierung des Arbeitsrechts, durch neue Dienstverträge, neue Selbständigkeit, durch die steigende Vielfalt des Arbeitsangebotes durch ausländische Arbeitskräfte und nicht zuletzt den Schwarzmarkt (Hidden Economy) stark gestiegen. Auch hier war der Veränderungsbedarf in Österreich besonders groß.

Gesicherte Vollzeit Arbeitsplätze, oft lebenslang im selben Unternehmen, waren eher die Regel (auch wenn die Unternehmen Verluste gemacht haben). Konsumentenschutz, Preisregelung, Marktordnung haben nicht nur die Qualität gesichert und die Inflation niedrig gehalten, sondern auch die Vielfalt beschränkt. Stabile Eigentumsformen im Großhandel und traditionelle Liefererflechtungen haben in die gleiche Richtung gewirkt. Das kontinentale Modell, das neben Frankreich, Deutschland und Italien auch für Österreich typisch ist, kann neben der positiven Wirkung auf Wachstum und soziale Sicherheit auch strukturkonservierend wirken. Die Rücksichtnahme der Lohnverhandlungen auf die Möglichkeiten einer gefährdeten Branche kann den Strukturwandel verlangsamen. Arbeitsplätze werden in bestehenden Unternehmen gesichert. Betriebsgründungen wurden oft mehr unter dem Aspekt des Schutzes bestehender Unternehmen denn der Schaffung neuer Arbeitsplätze gesehen. Hohe Lohnnebenkosten – schon bei niedrigen Einkommen –, regulierte Produkt- und Arbeitsmärkte erschweren Neugründungen und die Schaffung von Beschäftigung. Insider sind gut abgesichert, bei Verlust des Arbeitsplatzes oder Insolvenz des Unternehmens ist es jedoch schwer, eine neue Beschäftigung zu finden bzw. ein neues Unternehmen zu gründen.

Die Sozialpartner sind am erfolgreichen Aufholprozess Österreichs entscheidend beteiligt. Sie haben stabile Arbeitsbeziehungen geschaffen, Sicherheit und Stabilität in den Rahmenbedingungen, ein positives Investitionsklima und flexible Regulierungen unterstützt. Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, Einsatz von Fiskal- und Geldpolitik, Vermeidung von Arbeitslosigkeit waren Grundpfeiler der Entwicklung Österreichs zu einem der reichsten Länder Europas. Die Sozialpartner haben in entscheidenden Phasen auch die Öffnung der Märkte, die Hartwährungspolitik und letztlich den Beitritt zur EU nicht nur unterstützt, sondern mitgeprägt. Durch die neuen Veränderungen (Globalisierung, Heterogenisierung, Veränderung der Verteilung und der Arbeitsbeziehungen, Alterung, Knappheit der öffentlichen Kassen) sind neue Herausforderungen entstanden, die mit alten Methoden nicht mehr zu lösen sind. Insider-Outsider-Probleme werden schärfer, die Notwendigkeit zur Flexibilisierung und Differenzierung wird größer, Probleme werden vielseitiger.

Abbildung 11: Flexibilisierung der Arbeit
Anteil der flexiblen Verträge (Teilzeit und befristete Verträge)



Q: WIFO-Berechnungen, Eurostat, EU, Labour Force Survey und National Accounts. - ¹⁾ Dänemark, Finnland, Schweden.

Das Weißbuch versucht, darauf Antwort zu geben, wie diese neue Heterogenität sozial verträglich gestaltet werden kann. Die Komplexität der Lösungen erfordert die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit betrieblichen und gesamtwirtschaftlich orientierten Institutionen.

4. Wachstum auf Basis von Innovationen und Qualifikation

4.1 Rolle von Wachstum

Die Analyse zeigt, dass die Senkung der Arbeitslosigkeit für Österreich gegenwärtig und in den nächsten zehn Jahren die größte Herausforderung für die Wirtschaftspolitik darstellt. Diese Aufgabe ist in einem durch neue Herausforderungen und die besondere Position Österreichs bestimmten Umfeld zu lösen. Die gute Konjunktur im Jahr 2006 erweitert den Handlungsspielraum ein wenig, löst aber nicht das grundlegende Problem der mittelfristigen Unterbeschäftigung.

Definition von Vollbeschäftigung

Vollbeschäftigung ist nicht einheitlich definiert und kann letztlich auch nicht an einer einzelnen Zahl gemessen werden. Versuche, eine quantitative Grenze für Vollbeschäftigung anzugeben, schwanken um eine Arbeitslosenquote von 3%. Auf niedrigere Werte kann die Arbeitslosigkeit normalerweise nicht gedrückt werden, weil es Friktionen gibt, Saisonen, Suchprozesse und begrenzte berufliche und geografische Mobilität. Die neuere Literatur definiert Vollbeschäftigung als jene Quote der Arbeitslosigkeit, bei der die Inflation sich langfristig nicht beschleunigt bzw. keine Lohninflation zu befürchten ist (NAIRU oder NAWRU). Für Österreich könnte diese Quote bei 4% liegen, ist aber selbst konjunkturell variabel und wirtschaftspolitisch veränderbar²²⁾. Die international tatsächlich erzielten niedrigsten Arbeitslosenquoten, die über einen Dreijahresschnitt gehalten werden konnten, liegen in Dänemark, Irland und den Niederlanden mit Werten etwas über 4%. Allerdings sind das Erfahrungswerte aus einer Periode der europäischen Wachstumsschwäche. Wenn Wachstum und realisierter technischer Fortschritt höher sind, sollten niedrigere, nicht inflationäre Arbeitslosenquoten möglich sein.

Arbeitslosenquoten in der Höhe von 5% oder 7% (in Österreich 2006, je nach nationaler oder EU-Definition) – in denen wichtige Elemente der Unterbeschäftigung noch nicht erfasst sind – stellen jedenfalls keine Vollbeschäftigung dar, ebenso wenig wie die noch höheren Quoten der Arbeitslosigkeit in der EU. Die Sozialpartner haben für Österreich das Ziel gesetzt, bis 2015 Vollbeschäftigung zu erreichen (*Österreichische Sozialpartner, 2006*).

Prognose und Erfahrungswerte

Die derzeitige mittelfristige Prognose des WIFO geht davon aus, dass die Wirtschaft in den nächsten fünf Jahren um 2,1% wachsen wird und die Arbeitslosenquote konstant bei 5,3% bzw. 7,3% liegen wird (Durchschnitt 2005 bis 2010). Die Modellberechnungen in Teilstudie 2²³⁾, zeigen, dass

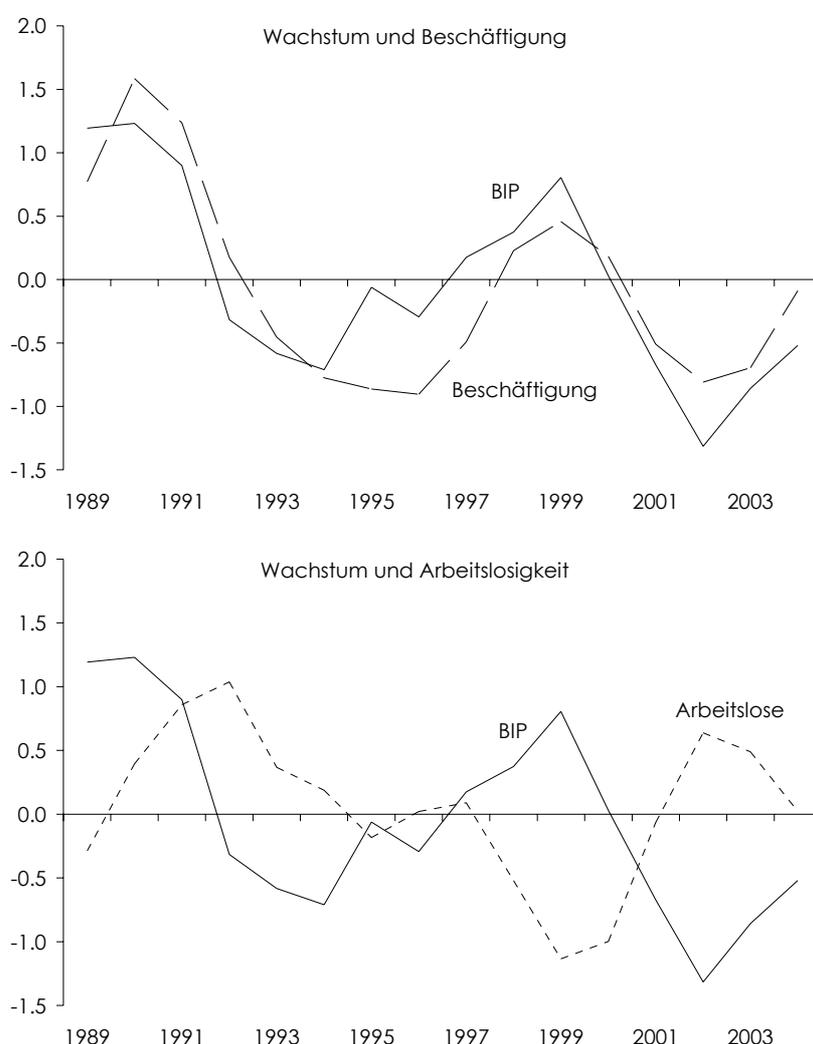
- ein Wachstum von 1¼% nötig ist, um einen Rückgang der Beschäftigung zu verhindern,
- ein Wachstum von 2%, um die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten konstant zu halten,
- und ein Wachstum von mindestens 2½%, um die Arbeitslosigkeit zu senken.

²²⁾ Das Konzept der NAIRU oder der NAWRU schätzt die Arbeitslosenquote, bei der sich die Inflation bzw. Lohninflation langfristig und bei gegebenen Institutionen nicht beschleunigt. Für Österreich schätzt die EU die NAWRU für 1995 mit 3,7%, für 2006 mit 5,0%, für die Eurozone wird sie mit 8,2% angegeben (*European Commission, 2006*). Die OECD publiziert ähnliche Werte (*OECD, 2006*). Man sieht, dass sich die natürliche Rate immer an die tatsächliche Rate annähert. Für eine Kritik des Ansatzes siehe z. B. *Pollan (2005)*. Das Konzept der NAIRU nimmt verkürzend einen mechanischen Zusammenhang an, der für Institutionen des Arbeitsmarktes keinen Platz hat. Es berücksichtigt auch die Wirtschaftspolitik nicht, obwohl diese stark in die Preis- und Lohnbildung eingreift und somit auch ihr Verhalten in die Analyse einbezogen werden müsste. Die natürliche Arbeitslosenquote sei ein Gleichgewichtskonzept für einen Markt, auf dem der Preis zum Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage führt.

²³⁾ *Aiginger – Steindl – Walterskirchen (2006)*.

Diese Werte sind nicht unabhängig von der Konjunktur, aber relativ stabil und zeigen sich im Jahr 2006 bestätigt. Das Wachstum von voraussichtlich 3,1% ist imstande, die Arbeitslosigkeit geringfügig zu senken. Es erhöht die Beschäftigung um 1,5%, ein großer Teil davon kommt aus dem steigenden Arbeitsangebot und einer höheren Erwerbsquote der älteren Bevölkerung. Diese Relation kann sich bei anhaltender Konjunktur ändern. Bei einem mittelfristig erwarteten Wachstum von 2,1% ist eine Konstanz der Arbeitslosenquote noch "günstig" und impliziert eine höhere nicht registrierte Arbeitslosigkeit.

Abbildung 12: Wachstum bestimmt Arbeitslosigkeit und Beschäftigung
Gleitender Dreijahresdurchschnitt



Q: WIFO, Statistik Austria. -Anmerkung: Die Grafik zeigt die Entwicklung des positiven Zusammenhangs von Wachstum und Beschäftigung (unselbständig Aktivbeschäftigte) sowie des negativen Zusammenhangs von Wachstum und Arbeitslosen (Personen laut AMS). Die Werte sind standardisiert, so dass die Reihen gleichen Mittelwert und gleiche Varianz haben.

Die EU verwendet die Beschäftigungsquote als langfristiges Zwischenziel auf dem Weg zu Vollbeschäftigung. Für 2010 soll die Erwerbsquote 70% betragen (bei Frauen 60%, bei älteren Personen 50%). Österreich liegt heute mit 69% nahe dem Gesamtziel, hat das Ziel der Frauenbeschäftigung erreicht, verfehlt aber deutlich jenes für die älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (2005: 32%). Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Österreich das Lehrlingsystem und die lange Dauer der Karenz (in der Personen als beschäftigt gelten) die Quote nach oben verzerrt.

Das Strategieziel

Dieses Weißbuch entwirft eine Strategie, die Beschäftigung primär durch eine qualitative, innovationsbasierte Wachstumspolitik zu steigern, also durch Erhöhung des Wirtschaftswachstums unter bestimmten Nebenbedingungen. Das Wachstum eines reichen Landes muss auf Qualifikation und Innovation aufbauen. Das Weißbuch entwirft daher eine Wachstumsstrategie, die qualifikationsorientierte, innovationsfördernde Instrumente vorrangig nutzt.

Wachstum – in der Ausprägung hoher und steigender Einkommen – ist ein wichtiger Wert in der Zielfunktion der Bevölkerung. Es ist jedoch nicht das einzige Ziel. Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Sicherheit und Stetigkeit der Einkommen sind andere hochrangige ökonomische Ziele. Ein breites Spektrum sozialer und ökologischer Ziele inklusive Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Gesundheit, sowie humanitäre, demokratische und kulturelle Ziele kommen hinzu.

Wachstum ist aber nicht nur wichtig für Personen, Gruppen und Gesellschaften, die ihre Einkommen steigern wollen. Wachstum ermöglicht es auch, andere Ziele leichter zu erreichen²⁴). Reduktion der Arbeitslosigkeit, Anstieg der Beschäftigung, ausgeglichene Budgets, Absicherung von Risiken und Pensionen und generell eine größere Dispositionsfreiheit und mehr Mobilität sind in einer wachsenden Wirtschaft leichter zu verwirklichen als in einer stagnierenden.

Es kann allerdings auch Zielkonflikte geben: Mehr Wachstum kann etwa zu höherem Energie- und Ressourcenverbrauch führen oder die Inflation beschleunigen. Die vorgeschlagene Wachstumsstrategie versucht, diese Spannungsverhältnisse anzusprechen. Zielkonflikte sollen vorausschauend erkannt und verhindert werden, mögliche Synergien zwischen den Zielen sollen gestärkt werden.

- Das *Sozialsystem* soll als Produktivfaktor gesehen und so gestaltet werden, dass es die Leistungskraft und die Konkurrenzfähigkeit hebt und nicht Flexibilität und Mobilität verhindert.

²⁴) Mit anderen Worten: Wachstum ist für die Wirtschaftspolitik wichtiger als es alleine aus der Präferenzordnung der Individuen hervorgeht (weil es neben dem engeren Zweck, hohe Einkommen zu erzielen, auch ein Instrument zur Erreichung anderer Ziele ist).

- Die *Inflationsgefahr* soll vorweg verringert werden, indem die Rate des technischen Fortschrittes erhöht wird. Bei stärkerem Produktivitätsanstieg beginnen die Preise nicht schon bei mäßigem Wachstum der Nachfrage zu steigen.
- Die *Umweltpolitik* wird gemeinsam mit anderen Teilpolitiken gestaltet (integrierte Umweltpolitik), fußt auf ökologischen Innovationen und nutzt die Beschäftigungschancen der Umwelttechnologie.

Alle diese Elemente sind Teil der qualitativen und innovationsbasierten Wachstumsstrategie.

Veränderungen in der Arbeitszeit

Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit kann im Prinzip auch ohne Wachstum erreicht werden. In diesem Fall wäre ein gegebenes Arbeitsvolumen auf eine größere Anzahl von Beschäftigten aufzuteilen oder ein Teil der Beschäftigten müsste veranlasst werden, sich aus dem Erwerbsprozess zurückzuziehen. Die Aufteilung des Arbeitsvolumens auf eine größere Zahl der Beschäftigten muss zumindest teilweise mit einem Einkommensverzicht verbunden werden (ein Teil kann via Produktivitätserhöhung und Stückkostensenkung zu einer verbesserten Konkurrenzfähigkeit führen). Die Kürzung der Einkommen kann theoretisch so erfolgen, dass die Einkommensreduktion durch die verringerte Arbeitszeit die niedrigen Einkommen weniger belastet (Umverteilung). Erfahrungsgemäß ist eine Reduktion bei den Arbeitsstunden schon generell nicht leicht durchzusetzen²⁵). Sie ist zweitens besonders schwer durchzusetzen bei Personen, die ihren Arbeitseinsatz mitbestimmen oder sogar planen können. Drittens ist Arbeitszeit besonders bei Dienstleistungen schlecht messbar und leicht gestaltbar. Die Wahrscheinlichkeit, dass Stundenreduktionen nicht zu Mehrbeschäftigung führen, ist besonders bei Unterauslastung groß. Generell ist Arbeitszeitverkürzung eine passive Strategie, die starke Eingriffe erfordert, wenn sie gleichmäßig und nicht zulasten der weniger dispositionsfähigen Berufe gehen soll.

Dennoch sollten intelligente Formen der Arbeitszeitverkürzung (längere Grundausbildung, Sabbatical, freiwillige Angebotsreduktion in bestimmten Lebensphasen) ein ergänzender Teil der Wachstumsstrategie sein, besonders in der Periode, in der es noch keinen quantitativen Engpass im Arbeitsangebot gibt. Längere Ausbildung, Wechsel von Arbeit und Weiterbildung, Rücksichtnahme auf wechselnde Präferenzen im Lebenszyklus und Verbesserung von Humankapital entsprechen auch der größeren Heterogenität der Präferenzen und den veränderten Rahmenbedingungen.

Umgekehrt ist eine Verlängerung der Arbeitszeiten kein breit anzustrebender und grundlegender Teil der vorgeschlagenen Strategie. Längere Arbeitszeiten erhöhen tendenziell die Arbeitslosigkeit, wenn sie nicht in besonders preis- und kostenabhängigen Sparten oder in

²⁵) Beschränkungen in der Arbeitszeit, Verbote von Überstunden und Zusatzerwerb sind besonders für Personen, die noch niedrigere Einkommen haben und höhere wollen, unerwünscht.

speziellen kritischen Situationen erfolgen. Wenn sie ohne Anhebung der Wochenlöhne stattfinden und in sehr umkämpften Märkten erfolgen²⁶⁾, kann der positive Mengeneffekt den negativen makroökonomischen Nachfrageeffekt übersteigen. Arbeitszeitverlängerungen aus bestimmten konkreten Notsituationen, für bestimmte Fristen und mit Gegenleistung materieller oder immaterieller Art können einen Unternehmensstandort absichern. Als Teil einer befristeten Rettungsstrategie mit Aussicht auf Konkurrenzfähigkeit nach Neupositionierung und auf Betriebsebene vereinbart, können sie einen Motivations- und Produktivitätsabfall verhindern. Win-Win-Situationen können konsensual erarbeitet werden, beispielsweise der Tausch höherer Arbeitszeiten in einer Phase hoher Nachfrage gegen eine geschlossene Weiterbildungszeit in der Phase geringer Nachfrage. Eine flächendeckende Ausweitung der Arbeitszeit ohne Kompensation hingegen würde Stundenlöhne reduzieren, Arbeitslosigkeit bestenfalls unverändert lassen, die Friktionen erhöhen und die volkswirtschaftliche Nachfrage senken.

Das Weißbuch entwirft eine Strategie, durch Wirtschaftswachstum die Beschäftigung zu steigern und die Arbeitslosigkeit zu senken. Wachstum ist für sich genommen ein wichtiges Ziel. Wachstum ermöglicht aber auch, andere wirtschaftspolitische Ziele - wie Beschäftigung, Budgetausgleich, Pensionsfinanzierung, sozialen Zusammenhalt - leichter zu erreichen. Die vorgeschlagene Wachstumsstrategie baut auf Innovationen und Qualifikation auf, nicht auf Preiskonkurrenz. Sie soll spezifisch auch ökologische Ziele anstreben und so an Stelle eines möglichen Zielkonfliktes zwischen Wachstum und Ressourcenschonung positive Synergien herstellen. Das Sozialsystem soll so gestaltet sein, dass es als Produktivkraft den Wachstumsprozess unterstützt. Inflation soll vorweg durch eine hohe Rate des technischen Fortschritts und durch Wettbewerb eingedämmt werden. Zentrale Instrumente in dieser Wachstumsstrategie sind in einem reichen Land Innovation, Ausbildung, moderne Infrastruktur und effiziente Organisation von Firmen, Märkten und Institutionen. Der Wachstumsprozess wird begleitet von einer nationalen makroökonomischen Steuerung und Österreich soll initiativ werden, die Koordination auf EU-Ebene zu verstärken.

4.2 Makroökonomische Steuerung

Die Steuerung der Wirtschaftsdynamik über makroökonomische Maßnahmen ist ein wesentlicher Teil einer Wachstumsstrategie. Die Möglichkeit, die Nachfrage durch höhere Staatsausgaben und niedrige Zinsen in einer Periode der Unterauslastung zu stützen und Überhitzung durch verringerte Staatsausgaben und höhere Zinsen in der Boomphase zu vermeiden, ist eine wichtige volkswirtschaftliche Erkenntnis. Makroökonomische Steuerung kann nicht nur die Nachfrage von der Hochkonjunktur in die Rezession verlagern, sie verringert auch Rei-

²⁶⁾ Dasselbe gilt, wenn sie über eine Senkung des Stundenlohnes z. B. durch Wegfallen des Überstundenzuschlags stattfinden.

bungsverluste, senkt und glättet die Durchschnittskosten und reduziert wirtschaftliche Unsicherheit. Makrosteuerung erhöht so das mittelfristige Wachstum von Konsum, Investitionen und Exporten und somit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Höhere Einkommen sind erreichbar. Die Bereitschaft zu mikroökonomischem Wandel braucht makroökonomische Stabilität²⁷⁾.

Die makroökonomische Steuerung ist in den letzten zehn Jahren schwieriger geworden:

- Integration, Globalisierung und Öffnung der nationalen Volkswirtschaften senken die Effektivität der nationalen Fiskalpolitik (Sickerverluste), wenn sie nicht über Landesgrenzen koordiniert wird.
- Das Fehlen von Budgetüberschüssen am Beginn von Abschwächungsphasen und die gestiegene Staatsschuldenquote relativ zur Wirtschaftsleistung haben den Expansionspielraum in der Rezession reduziert.
- Die gemeinsame Geldpolitik in der Eurozone verlangt, dass diese nach dem Durchschnitt der Wirtschaftslage in den Mitgliedsländern konzipiert wird. Zusätzlich orientiert sie sich oft an der Inflationsrate in den weniger preisstabilen Mitgliedern. Das erhöht die Realzinsen in den preisstabilen Ländern. Die Priorität der Preisstabilität ergibt sich aus der Aufgabe der EZB. Sie musste den Ruf als preisstabilisierender Politikträger erst erwerben und betrachtet Preisstabilität als Voraussetzung für ein langfristiges Wachstum. Nach erfolgreichem Aufbau dieser Reputation und wenn es der Wirtschaftspolitik gelungen ist, auch in Europa die inflationsfreie Wachstumsrate zu erhöhen, kann die Geldpolitik Wachstum besser unterstützen.
- Die Dauer der Wachstumsschwäche 2000 bis 2005 in Europa – mit ausgelöst durch die wenig wachstumsorientierte Makropolitik, aber auch durch eine vorübergehende Überinvestition in die Informationstechnologie – reduziert die Effektivität der Fiskalpolitik. Hohe Defizite, die nicht rasch zum Anspringen der Konjunktur führen (wie es der Keynesianismus erwartet und vergangene Konjunkturzyklen zeigten), belasten die Staatsfinanzen und limitieren zusätzliche fiskalische Impulse.
- Die Möglichkeit, die Konsumnachfrage durch Erhöhung der niedrigen Löhne und Verringerung der Einkommensdifferenzen zu erhöhen, ist durch die härtere Konkurrenz im Niedrigpreissektor beschränkt.

Diese "technischen" oder "institutionellen" Veränderungen in der Wirksamkeit der traditionellen Makropolitik können nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine offensivere, stärker wachstumsorientierte Makrosteuerung u. a. durch bessere Koordination zwischen den Ländern und durch Forcierung der Infrastrukturprogramme möglich gewesen wäre und möglich ist.

²⁷⁾ Makroökonomische Stabilität definiert als geringe Amplitude der Wachstumsraten.

Für die zukünftige Wirtschaftspolitik schlägt das Weißbuch vor, einerseits auf der europäischen Ebene anzusetzen, zweitens die Koordinierung der Politik im regionalen Umfeld Österreichs (Nachbarländer und Regionen) zu stärken und drittens, eine Österreich-spezifische Wachstumsstrategie mit drei Phasen zu implementieren. Die erste Phase enthält eine Doppelstrategie gegen die Verfestigung der Arbeitslosigkeit, einerseits durch kurzfristige Maßnahmen im Niedriglohnssektor, andererseits durch Investitionen in die Erhöhung des Wachstumspfades. Sollte es zu einer Abschwächung der Konjunktur kommen, können diese Maßnahmen auch durch Ausweitung der Staatsausgaben finanziert werden, bei anhaltender Konjunktur 2007/08 müssen sie durch zusätzliche Anstrengungen bei der Verwaltungsreform ("Verwaltungsreform III") und Umschichtungen in den öffentlichen Budgets ermöglicht werden. In der zweiten Phase müssen wachstumserhöhende und qualitätssteigernde Maßnahmen im Mittelpunkt stehen, die Erwerbsquote muss noch nicht um jeden Preis gesteigert werden. Nach Eintritt der demografisch bedingten Knappheit an Arbeitskräften stehen technischer Fortschritt und Erhöhung der Erwerbsquote im Vordergrund der Wachstumsstrategie.

4.2.1 Europäische Ebene

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde insofern gelockert, als das mittelfristige Budgetziel von Schuldenstand und Wachstumspotential abhängig gemacht wurde, Strukturverbesserungen werden berücksichtigt und Defizitreduktionen in guten Konjunkturphasen werden gefordert und eingemahnt.

Diese Veränderungen reduzieren die bisherige Asymmetrie der europäischen Fiskalpolitik etwas. Die Symmetrie sollte noch in die "integrierten Leitlinien" eingebaut werden, in denen heute der makroökonomische Teil noch immer mehr die fiskalische Stabilität als das nachhaltige Wachstum betonen. Sie sehen nach wie vor keine Empfehlung vor, das Defizit bei Konjunkturabschwächung diskretionär zu erhöhen.

Der harten Koordination der restriktiven Fiskalziele steht keine ähnliche verbindliche Verfolgung der Wachstums- und Beschäftigungsziele gegenüber (und keine Sanktionen). Dies ist bezüglich der Outputziele verständlich (Wachstum und Beschäftigung können in einer Marktwirtschaft mit offenen Grenzen nicht durch Gesetzesbeschluss erreicht werden). Nicht gerechtfertigt ist, dass auch die langjährige Missachtung von Inputzielen (Forschungsausgaben von 3%, höhere Dotation der Universitäten usw.) sanktions- und fast auch kommentarlos hingenommen wird. Die Forschungsausgaben der EU 15 stagnieren seit einem Jahrzehnt bei 2%. Ein Erreichen der aktiven Ziele der Lissabonstrategie könnte auch durch einen Bonus bei den Beitragszahlungen der Mitglieder berücksichtigt werden. Neben der Verstärkung der Symmetrie der Fiskalpolitik und dem Bekenntnis zu einer aktiven Rolle der öffentlichen Hand in der Periode der Konjunkturabschwächung sind noch folgende Punkte empfehlenswert:

- Die Infrastrukturprogramme sollten forciert und für den Fall einer Abschwächung eine Vorverlegung/Beschleunigung der Vorhaben geplant werden.

- Die Verbesserung der Qualität der Staatsfinanzen (Umschichtung zu wachstumswirksamen Ausgaben auf EU-Ebene) sollte ebenfalls verstärkt in die makroökonomischen Leitlinien und in die nationalen Lissabon-Pläne eingebaut werden.
- Der Finanzrahmen der EU sollte eine stärkere Priorität auf Forschung setzen und die flächenbezogene Förderung der Landwirtschaft zugunsten der umweltorientierten reduzieren.
- Der EU-Finanzrahmen könnte, statt über Jahre gleiche Ausgaben vorzusehen, mit einer konjunkturellen Komponente ausgestattet werden (Vorziehen, Vorfinanzierung).
- Die Europäische Investitionsbank sollte in eine konjunkturstabilisierende und wachstumsorientierte Strategie stärker einbezogen werden.
- Die Finanzierung des EU-Budgets über EU-weite Steuern (auf Flugbenzin, Schiffsbenzin und Finanztransaktionen) sollte überlegt werden.
- Die Wachstumsziele und das Erreichen der Lissabonziele sollten auch – innerhalb der statutarischen Aufgabe – in der Politik der EZB eine Aufnahme finden.
- Die Geldpolitik könnte – bei gegebener Priorität der Preisstabilität – ihre definitiv erworbene Reputation für eine wachstumsorientierte Strategie nutzen.
- In den nationalen Lissabon-Plänen sollten verbindliche Meilensteine fixiert werden, deren Einhaltung von der Kommission kontrolliert wird (und die eventuell auch in die Empfehlungen der OECD eingehen könnte).

4.2.2 Regionale Ebene

Die nationale Ebene ist in einem wachsenden, integrierten Europa nicht immer die richtige Ebene (für Makrosteuerung wie auch für andere Politikfelder). In einigen größeren Ländern werden viele Entscheidungen – darunter jene für Innovation, Ausbildung, Weiterbildung und Infrastruktur – zumindest teilweise auf regionaler Ebene (Länder, Bundesländer) getroffen. In den kleinen Ländern sind die Sicker-effekte und auch die positiven Spill-overs von konjunkturellen, aber auch von wachstumsfördernden Maßnahmen so groß, dass die wirtschaftspolitische Strategie mit Nachbarstaaten koordiniert werden sollte. Es wäre sinnvoll, regionale Verbände von Ländern anzudenken, die einerseits mehrere Regionen erfassen, andererseits über die Nationalgrenze hinausgehen. Diese Verbände könnten bis zu einer stärkeren, freiwilligen Koordination der Wirtschaftspolitik mit den Nachbarländern führen. Dies ist in skandinavischen Ländern der Fall und war auch historisch im BENELUX-Verbund erfolgreich. Für den zentraleuropäischen Raum gibt es unverbindliche Initiativen (CENTROPA usw.), die aber noch zu wenig Einfluss auf die Wirtschaftspolitik nehmen. Auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bayern, Österreich und Norditalien ist denkbar. Forschung, Ausbildung, Arbeitsmarktpolitik, aber auch Beschleunigung von Infrastrukturprogrammen könnten angesichts der positiven Spill-overs in diesen Politikbereichen Themen sein. Supranationale "Regionalpolitik" durch Ko-

ordination der Wirtschaftspolitik zwischen Nachbarstaaten darf nicht im Gegensatz zu den EU-Richtlinien stehen. Sie kann aber die Effektivität der EU-Politik stärken, Sockereffekte verringern und auf ähnliche Prioritäten von Nachbarn (bei gegebenen Unterschieden zwischen den Großregionen einer wachsenden Europäischen Gemeinschaft) Rücksicht nehmen.

4.2.3 Nationale Wirtschaftspolitik bleibt wichtig

Die Vorstellung, dass ein erheblicher Teil der Wirtschaftspolitik sich von der nationalen Ebene auf die EU-Ebene verlagert hat, ist nur zum Teil richtig. Es wurden zwar bestimmte wirtschaftspolitische Entscheidungen auf die EU-Ebene verlagert. Sie betreffen aber größtenteils nur Rahmenentscheidungen, innerhalb derer ein nationaler Spielraum bleibt und oft sogar besser fokussiert werden kann. Geldpolitik wird für 12 der 25 EU-Länder in der EZB gemacht. Dies lenkt im positiven Fall die nationale Aufmerksamkeit auf die Einkommenspolitik. Die Fiskalpolitik begrenzt die öffentlichen Defizite und forciert die Notwendigkeit, vor der Krise Überschüsse zu erzielen, damit innerhalb des Rahmens des Stabilitätspaktes in der Krise gegengesteuert werden kann, ohne an die Defizitgrenzen zu stoßen. Die Bedeutung von Umschichtungen im Budget (Qualität der Staatsfinanzen) und die Anreizwirkungen von Steuern und Abgaben werden sichtbarer, wenn nicht jede neue Ausgabe durch Budgetausweitung getätigt werden kann. Die Lissabonstrategie lenkt die Aufmerksamkeit auf Forschungsausgaben, Bildungsziele, soziale Kohäsion und Energieeffizienz, der Spielraum der Länder in der Ausführung ist nach oben offen.

Auch die Vorstellung, dass Wirtschaftspolitik durch die zunehmende Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes und durch Privatisierung einen geringeren Stellenwert bekommt, ist nicht immer richtig. Es gibt Bereiche, aus denen sich die Wirtschaftspolitik zurückziehen kann. Dem stehen aber auch neue Aufgaben z. B. in Wettbewerbs- und Regulierungspolitik gegenüber. Die neuen Formen der Arbeitsverträge (Flexibilität) und die Privatisierung von Infrastrukturunternehmen erfordern eine stärkere Begleitung durch integrative Sozialsysteme bzw. neue Regulierungssysteme. Die Alterung der Gesellschaft stellt Anforderungen an Wohnbedarf und Infrastruktur, die Migration verlangt Integrationsmaßnahmen. Die Konzentration der reichen Länder auf das höchste Qualitätssegment erfordert hohe Investitionen in neue Technologien und in Qualifikation. Die Globalisierung erzeugt neben Gewinnern auch temporäre Verlierer. Selbst wenn die Gewinne größer sind als die Verluste und die Gewinner zahlreicher als die Verlierer und selbst wenn die langfristigen Perspektiven der Verlierer sich verbessern, so brauchen sie in der Übergangsphase Unterstützung bei der Requalifikation und der Suche nach neuen Arbeitsplätzen. Die Abgabe von Kompetenzen an die EU fokussiert die Wirtschaftspolitik auf die verbleibenden Bereiche. Die Veränderungen der Weltwirtschaft und die Heterogenität von Arbeit, Präferenzen und Qualifikation erzeugen neue Aufgaben für die nationale und regionale Wirtschaftspolitik.

4.3 Drei Phasen mit unterschiedlichen Erfordernissen

Die wirtschaftliche und demographische Situation in Österreich empfiehlt eine – wie in den Ausführungen zur Makrosteuerung angedeutet – periodendifferenzierte Implementation der Wachstumsstrategie.

4.3.1 Kick-off-Phase 2006 bis 2008

Kurzfristig ist eine Senkung der Arbeitslosenquote durch eine Doppelstrategie nötig. Die hohe Arbeitslosigkeit und ihre drohende Verfestigung empfehlen sogar die Schaffung oder Erhaltung von Niedriglohnarbeitsplätzen. Gleichzeitig müssen aber auch die zukunftsorientierten Ausgaben erhöht werden, die die Qualifikationen und den Wirtschaftsstandort verbessern und die zukünftige Konkurrenzfähigkeit heben. Der Nachfrageeffekt dieser Maßnahmen wirkt schon kurzfristig, der Angebotseffekt (Hebung des technischen Fortschrittes, Wirkung von Forschung und Innovation auf Potential Output) folgt mit Verzögerung. Die Finanzierung beider Teile dieser Doppelstrategie soll in dieser Phase primär aus Budgetumschichtungen kommen, da das relativ rasche Wachstum im Jahr 2006 eine Reduktion des Budgetdefizits empfiehlt. Mit der nächsten Konjunkturabschwächung kann das Ausgabenvolumen für beide Ziele (Schaffung von Niedriglohnarbeitsplätzen, Investitionen in die Zukunft) auch durch zusätzliche Staatsausgaben erhöht werden.

Niedriglohnarbeitsplätze sollen durch Verbilligung der Lohnnebenkosten, durch Einkommensergänzungszahlungen (Eingliederungsbeihilfen, Kombilohn) und durch Markteinführung bisheriger Familientätigkeiten kurzfristig und vorübergehend geschaffen und gestützt werden. Es wird vorgeschlagen die Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich auch schon in dieser Phase mit einer Weiterbildungs- und Qualifikationsperspektive zu verbinden. Die betriebliche Lohnentwicklung soll Unterschiede in der Gewinnlage berücksichtigen, damit wenigstens in einem Teil der Wirtschaft die gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung abgegolten wird (Gewinnbeteiligung oder kollektivvertraglich fixierte gewinnabhängige Lohnformeln). Die Immigration ist – bei gegebener Beachtung von rechtlichen, humanitären und langfristigen Aspekten – zu forcieren. Soweit möglich sollte sie in Richtung Verjüngung und Höherqualifikation gelenkt werden.

Die Notwendigkeit der Erreichung des Nulldefizits ist geringer, als es ohne konsistente Wachstumsstrategie wäre. Dennoch bleibt es das Ziel, über einen vollen Konjunkturzyklus das Budget auszugleichen. Die Konsolidierungsschritte in einer Phase guter Konjunktur können kleiner und die Stützung des Wachstums in der nächsten Abschwächung höher sein, wenn innerhalb der Staatsausgaben die Zukunftsausgaben kräftig steigen und ein höherer Wachstumspfad erwartet werden kann.

4.3.2 Reformphase: 2009 bis 2015

Mittelfristig ist es notwendig – angesichts der Berechnungen über die Arbeitslosenschwelle in Österreich –, ein Wachstum zwischen 2,5% und 3% zu erreichen. Das Niedriglohnsegment ist in dieser Phase noch nötig, die Weichen sollen aber auf Abbau gestellt werden. Qualifikation und Innovation müssen beginnen, als Wachstumstreiber und als Motor zur Strukturverbesserung zu wirken. Es ist aber (noch) nicht notwendig, die Erwerbsbeteiligung um jeden Preis zu heben. Längere Schulbildung, Berufsunterbrechungen zwecks Weiterbildung oder im Zuge des Lebenszyklusmodells, aktuarisch faire Frühpensionierung und das derzeit niedrige Regel-pensionsalter sind kein Problem, da das Angebot höher als die Arbeitsnachfrage ist. Vollbeschäftigung ist über weite Bereiche dieser Phase noch nicht erreichbar. Eine Abgabenreform sollte den Faktor Arbeit entlasten und positive Anreize zu Beschäftigung und Investition setzen. Umschichtungen in den öffentlichen Budgets fördern zusätzlich Innovationen und Bildung und wirken sich – da schon in der Kick-off-Phase bzw. noch früher begonnen – auch schon auf Wachstum und Beschäftigung aus. Eine schrittweise Erhöhung des Regel-pensionsalters (mit gleichzeitig vergrößerter Wahlfreiheit bezüglich des Pensionsantritts) um einen Teil der steigenden Lebenserwartung sollte erfolgen oder zumindest angekündigt werden. Eine Anpassung der Arbeitsplätze an die älteren Erwerbstätigen und lebenslanges Lernen haben Priorität.

4.3.3 High-Tech-Phase: ab 2015

Erst nach 2015 wird es wichtig, die Erwerbsquote mit zusätzlichen Anreizen und Maßnahmen zu erhöhen. Da das Arbeitskräftepotential nach derzeitigen Prognosen stagniert oder sogar zu sinken beginnt, ist der technische Fortschritt (gebunden in den Faktor Kapital oder isoliert als totale Faktorproduktivität), sowie die Qualitätsverbesserung des Faktors Arbeit die einzige Wachstumsquelle. Der Aufholprozess der neuen Mitgliedsländer führt dazu, dass diese weite Bereiche der mittleren Technologie übernehmen und zumindest Komponenten für technologieorientierte Industrien produzieren werden. Asiatische Industrieländer spezialisieren sich auf massenproduktionsbasierte und transportfähige Güter. Neue Konkurrenten aus der ehemaligen UdSSR und die Türkei gewinnen Marktanteile. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte der Niedriglohnsektor großteils abgebaut sein (abgesehen von sozial begründeten Bereichen). Österreich ist im oberen Segment der mittleren Technologiestufe und in Nischen der Hochtechnologie positioniert sowie bei innovativen Dienstleistungen und Problemlösungen. Nur wenn Österreich diese Perspektive schon in den ersten beiden Phasen im Auge behält und alle Beteiligten das langfristig wissen, können Friktionen vermieden und die Niedriglohnfalle vermieden werden.

5. Die elf Strategieelemente

Die Strategie zur Steigerung der Beschäftigung durch höheres Wirtschaftswachstum enthält – zusätzlich zu den in Abschnitt 4.2 beschriebenen Verbesserungen in der Makrosteuerung und der besseren Koordination auf EU- und Regionalebene – elf Strategieelemente. Die ersten drei Elemente erhöhen primär den mittleren Wachstumspfad und werden in der Wachstumsliteratur als Determinanten oder "Treiber" des Wachstums bezeichnet: Es sind dies *Innovation* (Strategieelement 1), *Ausbildung und Weiterbildung* (Strategieelement 2), sowie *Infrastrukturinvestitionen* (Strategieelement 3); alle drei Elemente erhöhen – sofern sie mit Zusatzausgaben verbunden sind und nicht nur die Effizienz der Ausgaben erhöhen – auch nachfrageseitig das Wachstum. Die nächste Gruppe enthält Akzeleratoren, die die Wirksamkeit von Marktkräften aber auch von wirtschaftspolitischen Maßnahmen verstärken: die Intensivierung von *Wettbewerb und Gründungstätigkeit* von Unternehmen (Strategieelement 4), die *Flexibilisierung bei gleichzeitiger, verbesserter Absicherung* (Strategieelement 5) und die Verbesserung der *Qualität des öffentlichen Sektors* durch eine beschäftigungsfreundliche Steuerstruktur und wachstumsfördernde Staatsausgaben (Strategieelement 6). Die dritte Gruppe nutzt österreichische Spezifika und Erfolge zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Wertschöpfung und Export, einerseits durch *Clusterbildung bei erfolgreichen Technologien und Dienstleistungen* (Strategieelement 7), andererseits durch Nutzung der Erfahrungen einer *innovativen Energie- und Umweltpolitik* (Strategieelement 8). Die letzte Gruppe schafft zusätzliche Beschäftigung durch *Umwandlung informeller Arbeit in Erwerbstätigkeit* (Haushalt, Betreuung, Pflege; Strategieelement 9), durch *Forcierung von Gendergleichheit* (Strategieelement 10), und durch verstärkte Nutzung des *Sozialsystems als Produktivkraft* (Strategieelement 11).

5.1 Innovation

Für das Wachstum hochentwickelter Volkswirtschaften spielen Innovationen eine zentrale Rolle. Technische Innovationen, aber auch soziale und organisatorische Neuerungen stellen wichtige Bestimmungsgrößen der Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft dar und sind damit zentral für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Der Beitrag von Innovationen zum Wirtschaftswachstum kann in ökonometrischen Querschnittsanalysen gemessen werden (Falk, Teilstudie 2) oder über eine Zerlegung des Wachstums in (i) die quantitative Zunahme der Inputs Arbeit und Kapital, (ii) deren Qualität und (iii) den ungebundenen technischen Fortschritt (Peneder, Teilstudie 3). Peneder schätzte für Österreich den Beitrag des ungebundenen technischen Fortschritts im Zeitraum 1990 bis 2004 auf 0,8 Prozentpunkte – fast ein Drittel des tatsächlichen Wachstums. Qualitätssteigerungen bei Arbeit und Kapital steuern zusammen einen ähnlichen Beitrag bei. Damit sind zwei Drittel des gesamten Wachstums "qualitatives Wachstum"; nur ein Drittel geht auf die reine Vermehrung der Inputs zurück. Auf der Firmenebene wird der Beitrag von Forschung auf Umsatz und Beschäftigung in einer großen Zahl der Studien belegt. Auf Grund der positiven Spill-overs – Forschungsergebnisse kommen nicht nur

der forschenden Firma zugute – ist die Rendite von Forschungsausgaben für die gesamte Wirtschaft noch größer als für das durchführende Unternehmen.

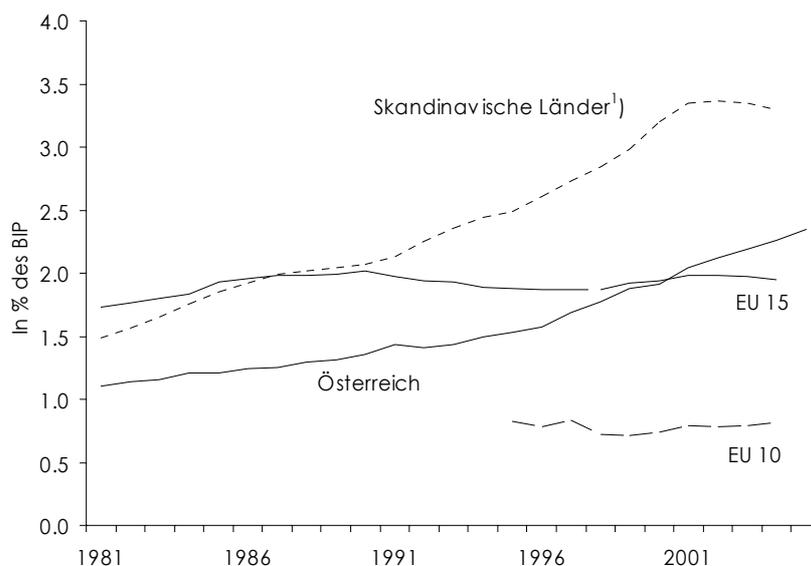
Österreichs Position

Aufholprozess und Erfolge

Österreich hatte während des wirtschaftlichen Aufholprozesses nach dem Zweiten Weltkrieg Technologien importiert und war wegen des niedrigen Lohnniveaus (und der Qualität seiner Facharbeiter) als Produktionsstandort gewählt worden. Diese Rolle nehmen jetzt zunehmend die Erweiterungsländer ein. Österreich muss als Land mit einem der höchsten Pro-Kopf-Einkommen zum Technologieentwickler und -exporteur werden und sich im höchsten Qualitätssegment bei Industrieprodukten und Dienstleistungen positionieren.

Abbildung 13: Große Unterschiede in den Innovationsausgaben

Anteil der F&E-Ausgaben am BIP



Q: OECD, Main Science and Technology Indicators; EU. - ¹) Dänemark, Finnland, Schweden.

Österreich hat in den letzten 15 Jahren seine technologische Position kontinuierlich verbessert. Lag es 1990 unterhalb oder bestenfalls im Schnitt der EU-Mitgliedsländer, so liegt es jetzt in dem Ranking des *European Innovation Scoreboards* auf Platz 5. Dies ist auch bei dem am häufigsten zitierten Innovationsindikator der Fall: Der Anteil der Forschungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (F&E-Quote) ist von 1,4% (1990) auf 2,4% (2006) gestiegen, Österreich nimmt damit innerhalb der EU den 5. Platz ein (nach Schweden, Finnland, Dänemark und Deutsch-

land). Die Erreichung des Lissabonzieles einer 3%-Quote bis 2010 ist möglich, wenn die Ausgaben von Firmen und Öffentlicher Hand weiter mit 11% pro Jahr steigen.

Die steuerliche Forschungsförderung ("indirekte Förderung") wurde in den letzten Jahren stark ausgeweitet, ähnlich hat die Direktförderung (über verbilligte Kredite, Zuschüsse usw.) zu höheren Forschungsanstrengungen beigetragen. Die Erhöhung der F&E-Ausgaben ist nicht auf ein stärkeres Wachstum der Hochtechnologiebranchen zurückzuführen, sondern auf eine Anhebung der F&E-Ausgaben innerhalb bestehender Strukturen. Der Hochtechnologiebereich ist hingegen – insbesondere bei der Wertschöpfung – unterdurchschnittlich gewachsen und hat an Gewicht verloren. Für eine Beschleunigung des Strukturwandels sind Reformen im Aus- und Weiterbildungs- und Forschungssystem notwendig um einen Veränderung in Richtung Hochtechnologie und wissensintensiver Dienstleistungen zu ermöglichen.

Schwächen im Innovationssystem

Es gibt erhebliche Schwächen im österreichischen Innovationssystem, die neben der weiteren Steigerung der Forschungs- und Innovationsanstrengungen zur Forcierung von Wachstum und Beschäftigung zu beheben sind: wir gruppieren sie in vier Problemkreise:

Erstens hat Österreich ein teils quantitatives, teils qualitatives Defizit neben den High-Tech-Industrien auch in den technologie- und wissensbasierten Dienstleistungen. Das Schwergewicht liegt bei angewandter Forschung und experimenteller Entwicklung, während der Grundlagenforschung eine (zu) geringe Bedeutung beigemessen wird. Innovationen sind eher vom schrittweisen, inkrementellen Typ, selten radikal und die Wertschöpfung im High-Tech-Bereich ist rückläufig. Venture Capital-Finanzierungen konzentrieren sich nicht auf riskante Projekte in der ersten Phase der Innovation.

Das qualitative Defizit Österreichs mag mit den lange Zeit sehr geringen Aufwendungen für F&E zusammenhängen, aber auch mit dem Fehlen von Firmenzentralen mit Forschungseinrichtungen, an der mangelnden Kooperation mit den Universitäten und im Fehlen von innovativen Firmen im Dienstleistungsbereich. Dieses Defizit war im Aufholprozess Österreichs kein großes Problem, wird es aber, wenn neue Konkurrenten die Imitationsstrategien und die Mitteltechnologieposition übernehmen.

Zweitens ist Innovation und Forschung innerhalb des Unternehmenssektors zu wenig verankert. Die Zahl der forschenden und innovierenden Unternehmen verzeichnete in letzter Zeit zwar einen Anstieg, der quantitativ größte Teil der F&E-Aktivitäten konzentriert sich aber weiterhin auf wenige Großunternehmen. Großunternehmen absorbieren einen sehr großen Anteil an indirekten Fördermitteln, ohne radikale Innovationsaktivitäten überproportional auszuweiten. Unternehmen sind wahrscheinlich auch von Konsumenten, öffentlicher Hand und Nachfragern nach Investitionen und Dienstleistungen zu wenig gefordert. Forschungsk Kooperationen zwischen Firmen und zwischen Firmen und Universitäten und Fachhochschulen sind zu selten. Der Anteil der unternehmensfinanzierten Hochschulforschung ist weit unterdurchschnittlich.

Drittens ist die ungenügend ausgeprägte Innovationstätigkeit eine unbeabsichtigte Folge des Ausbildungs- und Universitätssystems in Österreich. Innovation, Neuerung, Streben nach der radikal besten Lösung ist im beruflichen wie auch im schulischen Ausbildungssystem wenig verankert, die Beziehungen zwischen Universität und Wirtschaft sind nicht intensiv genug, die Zahl der technisch-naturwissenschaftlichen Hochschulabsolventinnen und -absolventen und die Akademikerquote insgesamt sind zu niedrig (Naturwissenschaften und auch Informationstechnologie haben auch an den AHS und den BHS einen geringen Stellenwert). Firmengründungen, Industrieforschung und Problemlösungen im Bereich der modernen Dienstleistungen sind zu gering. Generell gibt Österreich wenig für Universitäten und hochwertige außeruniversitäre Forschung aus.

Viertens geht ein Teil des lange Jahre niedrigen Niveaus der Forschungsausgaben darauf zurück, dass die österreichische Industrie- und Dienstleistungsstruktur sich nicht so stark auf innovationsintensive Industrien konzentriert wie es dem Einkommensniveau entsprechen würde. Das themenoffene Förderwesen nach dem "Bottom-up"-Prinzip trägt dem Strukturwandel zwar Rechnung, forciert ihn aber nur ungenügend. Darüber hinaus erscheint die Förderlandschaft weiterhin unübersichtlich und zersplittert, die Evaluierungskultur kann noch verbessert werden. Forschungsausgaben und -erfolge sind kein Thema in Regionalpolitik, Kollektivverträgen, Firmenpräsentationen.

Diese vier Defizitbereiche zeigen, dass sowohl in der Produktion von Innovation, wie auch in der Nachfrage nach Innovation und den begleitenden Institutionen des österreichischen Innovationssystems Nachholbedarf besteht. Weitere Verbesserungen und stärkere Anstrengungen im finanziellen Bereich sind nötig und ein besserer organisatorischer und institutioneller Rahmen.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

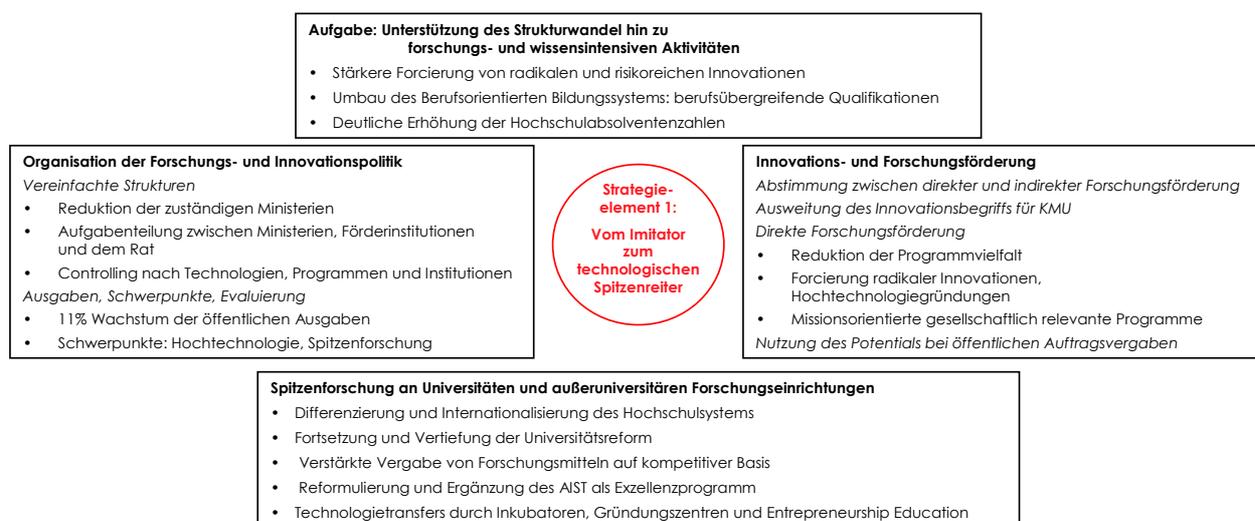
Das gegenwärtige Innovationssystem hat den Rückstand zu führenden Ländern erheblich reduziert. Aufgabe einer innovationsbasierten Wachstumsstrategie ist es, das System dergestalt umzustellen, dass es die Wettbewerbsfähigkeit an der Technologiefront sicherstellt (Frontier Strategy). Die Strukturen in Wirtschaft, im Bildungssystem und im öffentlichen Sektor sind so zu verändern, dass die steigenden F&E-Ausgaben effizient eingesetzt werden können.

Dies erfordert die folgenden strategischen Weichenstellungen:

- Umbau des Innovationssystem für die neue Rolle als eigenständiger Produzent von Spitzentechnologie (Frontier Technology statt Aufholprozess);
- Schaffung eines auch für internationale Studenten, Forscher und Unternehmen attraktiven Forschungs- und Innovationsstandorts;

- Festlegung einer verbindlichen Forschungsstrategie für alle Träger der Forschungs- und Innovationspolitik;
- Durchsetzung von Leistungsorientierung, Wettbewerb und Evaluierung als Grundprinzipien der Forschungs- und Innovationslandschaft;
- Stärkung der Synergien zwischen Ausbildungssystem und Forschung z. B. Ausrichtung der Ausbildung am steigenden Bedarf an Forscherinnen und Forscher.

Abbildung 14: Innovationsstrategie



Umsetzung in Maßnahmen

Organisation der Forschungs- und Innovationspolitik

- Reorganisation der Ministeriumskompetenzen in der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (Kompetenzen); nahe liegend ist eine Konzentration der Forschungs-, Technologie und Innovationskompetenzen auf zwei Ministerien;
- Festlegung der Arbeitsteilung zwischen Ministerien, Institutionen, dem Rat für Forschungs- und Technologieentwicklung, Universitäten und außeruniversitären Forschungsinstituten;
- Zusage der öffentlichen Hand, die Forschungsausgaben um 11% pro Jahr zu erhöhen (wie es für Lissabon-Ziel notwendig ist);
- Definition der Aufgabenverteilung zwischen steuerlicher Förderung (Breite) und direkter Förderung (Tiefe);
- Evaluierung der bisherigen Effekte der steuerlichen Förderung;

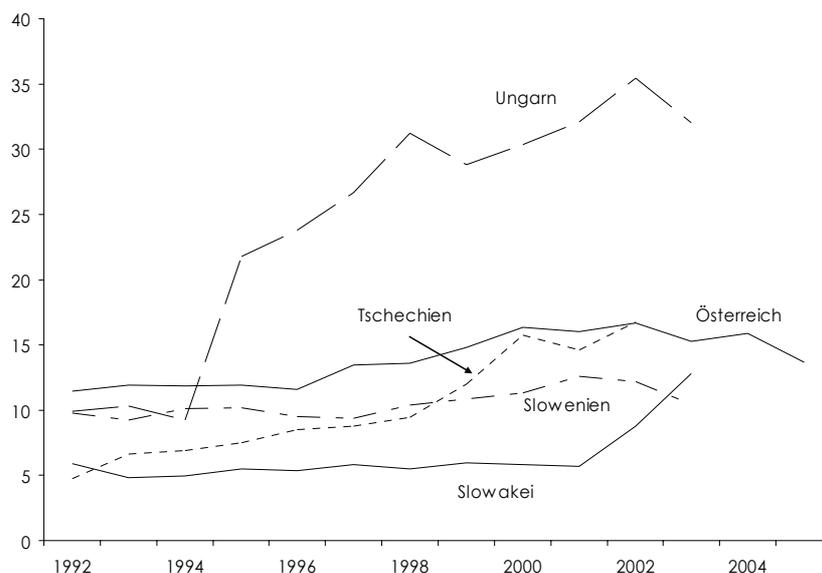
- Festlegung von Technologieschwerpunkten u. a. solchen mit Doppeldividende: missionsorientierte Programme mit gesellschaftlichem Nutzen (Umwelt, Gesundheit, altersgerechtes Bauen);
- verstärkte kompetitive Ausschreibung von Forschungsmitteln, dies gilt insbesondere für universitäre Forschung (nahe liegend durch den FWF);
- stärkere Konzentration der Fördermittel in Hochtechnologiebereichen;
- Transparenz des Mitteleinsatzes durch einen konsistenten Überblick über Förderungen nach einheitlichen Kriterien, die für die Planung von Maßnahmen in diesem Bereich sinnvoll sind (z. B. ist es derzeit nicht möglich, Förderungen für Biotechnologie zu ermitteln);
- generelle Umschichtung von Investitionsförderung auf Innovationsförderung (alle Ebenen und Institutionen);
- Bündelung der Maßnahmen bei der direkten Förderung zu Aktionslinien, wie z. B.: (i) Förderung radikaler risikoreicher Innovation, (ii) Förderung von Klein- und Mittelbetrieben (Aufnahme und Ausweitung der Innovation), (iii) Forcierung der Zusammenarbeit Wissenschaft und Wirtschaft und (iv) Technologieschwerpunkte (Missionsorientierte Programme, Österreichische Stärken);
- Forcierung zusätzlicher Quellen der Forschungsfinanzierung (Gemeinden, Stiftungen, Erbschaften, Spenden);
- Erhöhung der Absolventenzahlen mit tertiärer Ausbildung als auch auf Maturaniveau damit der Strukturwandel in der Wirtschaft hin zu forschungs- und innovationsintensiverer Tätigkeit unterstützt wird.

Forcierung der Diffusion

- Breitere Bemessungsgrundlage für Klein- und Mittelbetriebe bei der steuerlichen Förderung. Übergang von der Förderung von F&E-Ausgaben zu Innovationsausgaben (Definition von Innovationsausgaben lt. Oslo Manual);
- Prämie für Drittmittelforschung (bei Zusammenarbeit Wirtschaft – Universität und außeruniversitären Forschungsinstituten; staatlicher Zusatzbonus von etwa 20% auf Drittmittel);
- höhere Forschungsprämie bei Neugründungen;
- Abschaffung der Förderung von "volkswirtschaftlich wertvoller Erfindungen" und der dafür notwendigen Bestätigung durch das BMWA, Einbau in reguläre Schiene der steuerlichen Förderung;
- Kombination der Forschungspolitik mit Maßnahmen zum strukturellen Wandel (Headquarter-Werbung mit Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen);
- Clusterpolitik zur Stärkung der Synergien und der Absorptionsfähigkeit von Firmen und Branchen;

- Verstärkte Nutzung der Europäischen Forschungsprogramme (verstärkte Kofinanzierung und Anbahnungsfinanzierung) und der Strukturfondsmittel für Innovation und F&E;
- Stärkung internationaler Innovationsnetze;
- Unterstützung von Innovationen durch anspruchsvolle Gesetze (Bauordnung, Standards) und durch Vorbildwirkung der öffentlichen Hand;
- Propagierung der Förderbarkeit von Fremdforschung.

Abbildung 15: Anteil der High-Tech-Industrien an den Exporten



High-Tech-Industrien:

- 2440 Schädlingbekämpfungs- und Pflanzenschutzmittel;
- 3000 Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen;
- 3200 Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik;
- 3300 Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik;
- 3530 Luft- und Raumfahrzeugbau.

Q: WIFO-Berechnungen, UNO-Welthandelsdatenbank.

Innovationstiefe und Strukturwandel

- Strukturwandel durch Differenzierung bei der direkten Förderung: höherer Förderungsgrad für riskante Innovationen und High-Tech;
- bessere Umsetzung von Forschungsergebnissen an Universitäten durch Unterstützung bei Neugründungen (Spin Offs);
- Unterstützung bei der Neugründung von technologieorientierten Unternehmen insbesondere in Hinblick auf die Finanzierung, z. B. Venture Capital zu einem frühen Zeitpunkt durch Förderungsmaßnahmen verfügbar machen;

- Spezialpakete für Unternehmungen, die Forschungszentralen in Österreich errichten oder ausweiten wollen (Fachkräfteangebot durch AMS-Service, Schwerpunkt in BHS und Fachhochschulen, Studienzweig und Laboreinrichtung an Universität);
- Evaluierung von Forschungsförderung, der Vielfalt der Förderungen, der Interaktionen zwischen Ministerien und Förderaktionen;
- Stärkung von Forschung und Innovation über öffentliche Nachfrage.

Spitzenforschung an Universitäten und Forschungseinrichtungen

- Exzellenzprogramme für bestehende Universitäten und Forschungseinrichtungen als Ergänzung zum Austrian Institute of Science and Technology);
- österreichische Universitäten attraktiver für internationale Forscher machen;
 - Einladungsprogramm für Studenten in Erweiterungsländern zu Studium in Österreich, gerichtet an die Top 5% der jeweiligen Länder;
 - bessere Betreuung und Integration von internationalen Studenten und Studentinnen in Österreich mit Teilintegration in den Arbeitsmarkt;
- Universitäten an Forschungsgegenständen und Unterrichtsfeldern orientieren (Nanotechnologie, Komplexitätsforschung) an Stelle von wissenschaftlichen Disziplinen;
- stärkere Orientierung der Master-Studien an Industriebedarf (und Dienstleistungen);
- Einbezug von Entrepreneurship, Firmengründungen, Forschungstechniken, intellektuellen Eigentumsrechten als Ausbildungsinhalte;
- höherer Stellenwert von Innovation sowie Naturwissenschaften und Technik an mittleren und höheren Schulen;
- Erhöhung des Anteils technisch-naturwissenschaftlicher Studien;
- Publikation der Jobchancen nach Studienrichtungen vor Beginn des Studienjahres.

5.2 Ausbildung und Weiterbildung

Die Qualität des Humankapitals bestimmt Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Eine exzellente Qualifikation der Erwerbstätigen ist die Grundlage für die Fähigkeit, technische, soziale und organisatorische Innovationen durchzuführen. Humankapital ist eine zentrale Variable in der ökonomischen Erklärung von Wachstumsunterschieden und in der Zerlegung des Wachstums in seine Komponenten. Mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen wird Humankapital noch wichtiger für das Wachstum eines Landes verglichen mit der Rohstoffausstattung und auch relativ zu materiellen Investitionen.

Box 1: Reform der Bildungskarenz

Ausgangslage

Lebenslanges Lernen wird wichtiger. Dafür sind oft auch längere Weiterbildungszeiten (Bildungskarenz, Sabbatical) notwendig. Das derzeitige Modell eines gesetzlich geregelten Bildungsurlaubs wird jedoch kaum in Anspruch genommen (2005: 1.358 Personen). Anspruchsvoraussetzung in der derzeitigen Ausgestaltung ist ein mindestens drei Jahre ununterbrochenes Arbeitsverhältnis, wobei auf die Erfordernisse des Betriebes Rücksicht zu nehmen sind. Die Bezugsdauer von Weiterbildungsgeld liegt zwischen drei und 12 Monaten. Der Bezug ist mit einem Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherungsschutz verbunden.

Reformvorschlag

Das Bildungskarenzgeld sollte von heute 14,53 €/Tag zumindest auf die Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldanspruchs (durchschnittlicher Arbeitslosengeldsatz im Jahr 2005 24,10 €/Tag) angehoben werden. Zu überlegen wäre auch eine bedürftigkeitsabhängige Staffelung des Weiterbildungsgeldes oder eine Koppelung an den Grad der formalen Ausbildung, um weiterbildungsferne Bevölkerungsgruppen für eine Weiterbildung zu motivieren. Der Arbeitgeber erhöht das Weiterbildungsgeld (z. B. 50% des Einkommensausfalls), falls betriebliche Vereinbarungen zustande kommen und die Weiterbildungsmaßnahme im erheblichen Interesse des Arbeitgebers liegt. Damit wird die Bildungskarenz attraktiver – Öffentliche Hand, Arbeitgeber und Arbeitgeberin, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerin tragen gemeinsam die Kosten.

Weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten

Die 3-jährige Beschäftigung beim selben Arbeitgeber könnte – ähnlich den Anspruchsvoraussetzungen beim Selbsterhalterstipendium – durch den Bezug von Einkünften in einer bestimmten Mindesthöhe (Selbsterhalterstipendium: jährlich mindestens 7.272 €) ersetzt werden. Damit können theoretisch auch Personen mit freien Dienstverträgen oder Werkverträgen in den Genuss eines Weiterbildungsgeldes kommen. Die Mindestdauer der Bildungsmaßnahme (3 Monate) sollte erhalten bleiben, die Maximaldauer jedoch flexibler gehandhabt werden und an die Dauer der Bildungsmaßnahme gekoppelt werden. Bei längerfristigen Bildungsmaßnahmen sollte zudem ein Erfolgsnachweis eingefordert werden.

Anreize zur Weiterbildung sollte es auch für Kindergeldbezieher bzw. -bezieherinnen geben, wenn das Kinderbetreuungsgeld nicht bis zum 30. Lebensmonats des Kindes ausgeschöpft wird. Für jene Zeit, in der die karenzierte Person Anspruch auf Kindergeld hat, diese jedoch für berufliche Weiterbildung nutzt, sollte das höhere Weiterbildungsgeld zugesprochen werden.

Ein Teilzeit-Bildungskarenzmodell könnte das Nachholen von formalen Bildungsabschlüssen (Haupt-, Lehr- oder Fachschulabschluss, Matura) für Personen mit maximal Lehr- oder Fachschulabschluss erleichtern. Je nach Ausmaß der Reduktion der Arbeitszeit sollte ein aliquoter Teil des Weiterbildungsgeldes steuerfrei (fiktiver Arbeitslosengeldanspruch) zustehen. Das Teilzeitkarenzmodell würde im Fall eines Alleinverdieners (Arbeiter, verheiratet, 1 Kind) mit einem Bruttomonatsgehalt von 1.500 € und einer Arbeitszeitreduktion von 38 auf 30 Wochenstunden Kosten in Höhe von 4,84 € pro Tag verursachen.

Eine Ausweitung des Teilzeit-Bildungskarenzmodells auf höher Qualifizierte würde die Akzeptanz von Teilzeitmodellen steigern. Derzeit ist Teilzeitbeschäftigung in Österreich vorwiegend weiblich, während Männer im EU-Vergleich überdurchschnittlich viele Stunden pro Woche arbeiten.

In der speziellen Situation Österreichs wird die Qualität des Humankapitals nicht nur durch Ausbildung und Weiterbildung bestimmt, sondern zusätzlich durch die Qualifikationen und die Integration von Migrantinnen und Migranten.

In wachsendem Ausmaß bestimmt die berufsbezogene Weiterbildung Konkurrenzfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung. Die Europäische Union hat aus diesem Grund in die Lissabonstrategie ein eigenes Weiterbildungsziel aufgenommen: ein Achtel der Bevölkerung sollen am lebensbegleitenden Lernen teilnehmen.

Die steigende Bedeutung der Weiterbildung hat folgende Gründe:

Erstens ändern sich der Stand des Wissens und die im Wirtschaftsprozess nachgefragten Fähigkeiten rasch.

Zweitens erfordert die neue Position Österreichs als Technologiegeber und Organisator der veränderten wirtschaftlichen Landschaft Europas neue Qualifikationen.

Drittens verlängert sich die Berufskarriere, weil Frühpensionierungen schwieriger werden.

Viertens führt die Alterung der Bevölkerung dazu, dass die Gruppe der 45 bis 64 Jährigen ab 2010 die größte Gruppe am Arbeitsmarkt bilden wird (sie löst die Gruppe der 25 bis 44 Jährigen als bisher stärkste Gruppe ab).

Fünftens wird die betriebliche Weiterbildung für Firmen weniger attraktiv, weil sie durch die gesteigerte Mobilität nicht mehr sicher sein können, die Kosten der Weiterbildung durch steigende Umsätze im eigenen Betrieb zurückzuerhalten.

Österreichs Position

Ausbildung

Das österreichische Ausbildungssystem hatte und hat insgesamt einen guten Ruf. Bei Rankings der Ausbildung, der Flexibilität und der Motivation schneidet der Wirtschaftsstandort in der Regel positiv ab. Dennoch gibt es Reformbedarf, insbesondere soll die Durchlässigkeit der Bildungsgänge gesteigert, die Bildungschancen benachteiligter Gruppen erhöht und die Integration von Personen mit Migrationshintergrund verbessert werden. Mit der neuen Position Österreichs als reiches Land, näher an der Technologiefrente und mit neuen Organisations- und Managementaufgaben wird die Durchlässigkeit des Systems und die Quantität und Qualität der tertiären Abschlüsse zum wichtigsten Wettbewerbsfaktor.

Der Wettbewerbsvorteil Österreichs droht aus mehreren Gründen brüchig zu werden:

Erstens galten die duale Ausbildung und die damit verbundenen qualifizierten und spezialisierten Facharbeiter immer als besonderer Wettbewerbsvorteil. Die meisten Lehrstellen haben allerdings ihren Schwerpunkt in der Sachgüterproduktion und bei traditionellen kaufmännischen und persönlichen Dienstleistungen. Die Zahl der Lehrstellen sinkt, Lehrwerkstätten bei

großen, früher verstaatlichten Firmen wurden geschlossen, moderne Dienstleistungsbetriebe bilden kaum Lehrlinge aus. Ein großer Teil der Lehrlinge übt später nicht den Beruf aus, für den sie ausgebildet wurden.

Zweitens hat Österreich – bei hohem Anteil sekundärer Abschlüsse – ein Defizit in der Zahl der Tertiärabschlüsse. Das Defizit bei der Tertiärausbildung wurde durch die Errichtung der Fachhochschulen reduziert, aber nicht beseitigt²⁸⁾. Mit höherem Einkommensniveau und der Notwendigkeit, in der höchsten Qualitäts- und Technologiestufe präsent zu sein, bestimmt die Position bei Tertiärabschlüssen immer stärker die Wettbewerbsfähigkeit (eine gute Position bei Sekundärabschlüssen hilft in der Phase des Aufholens von Technologiedefiziten).

Drittens sind die neuen Mitgliedsländer gerade im Bereich der mittleren Qualifikation, in der Österreich einen komparativen Vorteil hatte, heute schon konkurrenzfähig. Zusätzlich sind sie billiger.

- Der rasche Strukturwandel erfordert neue und breite Qualifikationen, die flexibel für rasch wechselnde Technologien, Marktchancen, Probleme genutzt werden können.
- Innerhalb der Universitätsstudien liegt der Anteil der technisch-naturwissenschaftlichen Studienabschlüsse in Österreich niedrig. Generell schneiden die österreichischen Universitäten in internationalen Vergleichen nicht immer erfolgreich ab.
- Das österreichische Bildungssystem zeichnet sich durch eine ausgeprägte Differenzierung in der Bildungsbeteiligung nach sozialer Herkunft und regionaler Infrastruktur aus, Bildungswegentscheidungen fallen relativ früh, die Systeme sind wenig durchlässig.

Weiterbildung

Die Weiterbildungslandschaft in Österreich ist sehr stark zersplittert und unübersichtlich. Die Angebote sind nicht koordiniert. Sie sind oft überschneidend, nicht ergänzend und aufeinander aufbauend. Informell erworbenes Wissen wird nur unzureichend dokumentiert und verwendet. Der berufliche Teil der Weiterbildung ist stark auf Eigeninitiative, jüngere Jahrgänge und Personen mit höheren formalen Qualifikationen beschränkt. Die innerbetriebliche Personal- und Karriereplanung nimmt oft nicht auf die Veränderung der Fähigkeiten mit steigendem Alter Rücksicht.

Integration von Migrantinnen und Migranten

Der steigende Anteil von Migrantinnen und Migranten an den Erwerbstätigen macht die Konkurrenzfähigkeit Österreichs von der Qualifikation dieser Gruppe der Beschäftigten abhängig. Migrantinnen und Migranten erster und zweiter Generation verbleiben kürzer im Ausbildungssystem und nehmen weniger an der Weiterbildung teil (Biffi, 2004). Die große Zahl von

²⁸⁾ Es ist größer als es durch institutionelle Gegebenheiten erklärt werden kann.

Migrantinnen und Migranten mit schlechter Ausbildung und geringer Weiterbildung ist ein wirtschaftliches Problem, das das Arbeitsplatzrisiko erhöht und die Gefahr sozialer Spannungen birgt. Ein großer Teil der Lehrlinge und der Facharbeiter in Österreich wird zukünftig aus dem Kreis der Migrantinnen und Migranten kommen, da die anderen Teile der Bevölkerung zunehmend vollzeitschulische sekundäre Ausbildungen abschließen.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung und Grundprinzipien

- Bildungswegentscheidungen sollten unabhängig vom familiären, sozialen und regionalen Hintergrund getroffen werden. Wo sie doch auftreten, müssen nachträglich Korrekturen möglich sein – die horizontale wie auch vertikale Durchlässigkeit des Bildungssystems sind zu erhöhen.
- In Ausbildung, Weiterbildung und Integration muss substantiell investiert werden. Die Einrichtungen und Anreizstrukturen müssen den neuen Anforderungen einer sich rasch ändernden Gesellschaft, neuer Technologie, hoher Immigration und flexibler Arbeitsstrukturen angepasst werden. Für alle Einrichtungen sind Standards und Leistungsziele zu definieren und die Einhaltung zu evaluieren.
- Weiterbildung muss eine Querschnittsmaterie werden, die nicht nur Betroffene, Schulen und Firmen interessiert, sondern alle gesellschaftlichen Instanzen. Sie muss auch eine dezentrale regionale Komponente haben, z. B. auch auf Gemeinde- oder Bezirksebene einen Ansprechpartner, Promotor oder Verantwortliche haben.
- Der Staat, das Land und die Gemeinde haben die externen Erträge abzudecken, die dadurch entstehen, dass die Vorteile der Weiterbildung nicht nur den unmittelbar Betroffenen zugute kommen (Spill-over, kumulative Effekte).
- Weiterbildung mit Rechtsanspruch kann als geeignetes Kompensationsobjekt für größere Flexibilität der Arbeitszeit gesehen werden und als Bestandteil einer Flexicurity-Strategie.
- Die erfolgreiche Integration von Migrantinnen und Migranten bestimmt zunehmend die Qualität der österreichischen Arbeitskräfte. Dies muss bei allen Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen spezifisch und unter Mitwirkung von Vertretern der Migrantinnen und Migranten berücksichtigt werden.

Umsetzung in Maßnahmen

Lehre und Berufsausbildung

- Forcierung von Lehrstellen in Bereichen mit guten Berufsaussichten;
- Lehrstellen bei modernen Dienstleistungen (Awareness und neue Lehrberufe);
- Reform des polytechnischen Jahres und der Berufsschule (vergleiche Box 8);

- Reform der Lehrerausbildung;
- Stärkung der betrieblichen Komponente in Auffangnetzen;
- Lehre mit Maturaoption als Berufsbild verankern (auch in Firmen).

Erhöhung der vertikalen und horizontalen Durchlässigkeit

- Ein höherer Anteil an Sekundärabschlüssen mit Maturaabschluss ist anzustreben, das Nachholen von Bildungsabschlüssen während des Erwerbslebens soll erleichtert werden;
- die Berufswegentscheidung soll später erfolgen und leichter korrigierbar werden;
- Verstärkung der Leistungsklassen;
- Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen den Schulen, aber auch zwischen Lehre und Schule, sind zu verbessern.

Qualität der Schulen

- Erhöhung der Qualität der Ausbildung auf allen Stufen durch Förderung von Stärken und Beseitigung von Schwächen (Stützlehrer, Leistungsgruppen, Verringerung des Lehrer-Schüler-Verhältnisses);
- Forcierung der Informationstechnologien im Ausbildungssystem (bisher geringer Stellenwert im Bereich der Lehrlingsausbildung und der Berufsschulen);
- Verstärkung der Internationalität der sekundären Ausbildung (Austauschprogramme für Schüler und Lehrer forcieren);
- Forcierung des Ausbildungs- und Weiterbildungsaspektes im Agrarsektor und im ländlichen Raum;
- Einladung, Betreuung und Integration von ausländischen Studierenden im Austausch und in Exzellenzprogrammen;
- Stärkung der Schulautonomie bei gleichzeitiger Evaluation und Erfolgsmessung;
- Defizit bei Tertiärabschlüssen schließen, besonders in technisch-naturwissenschaftlichen Studien und in Management- und Organisationsberufen;

Aufwertung des Lehrer- und Lehrerinnenberufs

- Stellenwert von Schulen und gesellschaftliche Anerkennung des Berufs der Lehrerinnen und Lehrer heben, u. a. durch mehr Konkurrenz, externe Evaluierung;
- Mobilität im Bereich der Lehrer- und Lehrerinnenberufe erhöhen: Autonomie der Schulen bei Bestellung und Bezahlung, Einstiegs- und Ausstiegsmöglichkeiten, längere Lehrverpflichtung gegen Freisemester;
- Mobilitätsförderung der Lehrkräfte (regional, international, themenbezogen);

- Sabbatical für Lehrkräfte (eventuell im Tausch gegen vorübergehend höhere Stundenanzahl oder Mitbetreuung von Migrantinnen und Migranten oder Übernahme von Weiterbildungsausgaben);
- Erleichterung von Entry und Exit im Lehrer- und Lehrerinnenberuf (Übergänge);
- Optionen für Höchstqualifizierte (Klassen überspringen, Leistungsgruppen, Priorität bei Internationalem Austausch);
- Homogenisierung der unterschiedlichen Ausbildung für Volksschul- und Hauptschullehrer und -lehrerinnen, bzw. AHS-, BHS-Lehrer und -lehrerinnen (FH, Universitäten).

Organisation der Weiterbildung

- Weiterbildung muss sich lohnen und zur Norm werden;
- ein besserer Überblick über die Weiterbildungsmöglichkeiten;
- Kodifizierung von Abschlüssen;
- Einbettung der Weiterbildung in einen nationalen Qualifikationsrahmen entsprechend den europäischen Anstrengungen;
- Instrumente zur Anerkennung informellen Wissens entwickeln;
- Baukastensystem bei Weiterbildung.

Anreize für Weiterbildung

- Weiterbildung mit Rechtsanspruch ist geeignetes Kompensationsobjekt für größere Flexibilität der Arbeitszeit (Bestandteil einer Flexicurity-Strategie, z. B. höhere Flexibilität und Arbeitszeit im Sommer gegen geblockte Weiterbildungszeit in Perioden niedriger Nachfrage; vgl. Box 1 und Box 7);
- Arbeitszeitkonten und Sabbatical sollen im gemeinsamen Interesse von Firmen und Personen entwickelt werden.
- Weiterbildung muss in der Firma vor dem Arbeitsplatzverlust ansetzen.
- Regionale Komponente der Weiterbildung, z. B. auch auf Gemeinde- oder Bezirksebene einen Ansprechpartner, Promotor oder Verantwortliche;
- Unterstützung von Weiterbildung durch Medienkampagnen (Awarenessbildung);
- Forcierung der schon bestehenden steuerlichen Weiterbildungsprämie (Propagierung und Evaluierung nach drei Jahren).

Box 2: Übergangsmärkte – Chance für mehr Beschäftigung

Das Konzept

Übergangsmärkten sollen eine Brücke bilden zwischen zwei Zuständen: Ausbildung, Weiterbildung, Familienarbeit auf der einen Seite, Beschäftigung auf der anderen, ebenso zwischen zwei Beschäftigungsarten (Teilzeit/Vollzeit, Selbständig/unselbständig, befristet/unbefristet) und zwischen Beschäftigung und Weiterbildung oder Pension.

Ihre Aufgabe ist es einerseits, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern und andererseits dafür zu sorgen, dass diese Phase auch tatsächlich ein Übergang bleibt und nicht zu einer Dauerlösung (Falle) wird. Die Brücken sollen in der Regel in beide Richtungen gangbar sein.

Teil einer Flexicurity Strategie

Die kritischen Phasen der Übergänge sollen zumindest teilweise durch finanzielle, organisatorische und soziale Rahmenbedingungen abgedeckt werden. Damit sollen Individuen und Unternehmen unterstützt, Einkommensunsicherheit überwunden und vor Risiken geschützt werden. Übergangsmärkte kombinieren daher Flexibilität und soziale Absicherung ("flexicurity") in Teilsegmenten des Arbeitsmarktes.

Beispiel Geringfügige Beschäftigung

Geringfügig Beschäftigte sind unfallversichert. Eine Kranken- und Pensionsversicherung kann für 45 € erworben werden, dieser Erwerb muss aber explizit geltend gemacht werden. Damit verlieren viele Personen, die längere Zeit geringfügig beschäftigt sind Pensionsjahre und sind unversichert. Es wäre möglich bei Abschluss eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses automatisch die Selbstversicherung starten, es sei denn, die Arbeitskraft erklärt ausdrücklich, dass sie keine Selbstversicherung benötigt, da sie bereits aus einem anderen Beschäftigungsverhältnis Versicherungsschutz genießt (Wechsel vom "opting in" zum "opting out"). Es ist auch denkbar, (i) dass diese "Umkehr des Optierens" erst ab einer Dauer der geringfügigen Beschäftigung von einem halben Jahr eintritt, (ii) dass vergangene Versicherungszeit nachgekauft werden kann, (iii) dass ab einem vollen Jahr bei demselben Dienstgeber, dieser einen Teil der Versicherungszahlung übernimmt. Alle diese Vorschläge verhindern, dass eine versicherungslose Übergangsphase zum Dauerzustand wird.

Beispiel Offene Sozialhilfe

Die in den siebziger Jahren als residuales Netz eingeführte offene Sozialhilfe wird zunehmend von breiteren Gruppen mit vielfältigen Problemlagen (Schulden, Scheidung, Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot, Niedriglohnsektor) sowie für Arbeitslose ohne sozialversicherungsrechtliche Absicherung genutzt. Sie erhalten keine qualitätsverbessernde Ausbildung, und wenn sie wiederbeschäftigt sind, müssen sie die Sozialhilfe zurückzahlen (der Regress wird nicht in allen Ländern exekutiert). Die fehlende Qualifizierung und die theoretisch hohe "Marginalsteuer" bei Wiederbeschäftigung verhindern den Übergang in die Beschäftigung. Arbeitsfähige Personen sollten in Schulungen einbezogen werden, bei Wiederbeschäftigung über mehrere Monate sollte auf den Regress verzichtet werden.

Übergänge von Vollzeit auf Teilzeit, von Selbständig zu Unselbständig, sollte so gestaltet werden, dass Rückkehr möglich ist und bei Vollzeit erworbene Leistungen (Arbeitslosengeldhöhe, Pensionszahlung, Abfertigung) nicht sofort gekürzt werden.

Integration von Migranten und Migrantinnen

- Früherer Start der Ausbildung zum Ausgleich von Unterschieden in Sprachkenntnis, Ausdruckfähigkeit: verpflichtendes Kindergartenjahr;
- Förderkurse, Speziallehrer zur Beseitigung von Schwächen;
- Einbezug von Migrantinnen- und Migrantenvertretern in Schulorganisation;
- Spezielle Angebote zum Nachholen von Schulabschlüssen; Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen;
- die Integration von Migrantinnen und Migranten durch vielfältige Angebote, Konkurrenz von öffentlichen und privaten Institutionen, NGO's und nicht erwerbsorientierte Initiativen;
- Kombination von Sprachkursen (für Personen, die erst nach der Schulausbildung nach Österreich zuwandern) mit Beschäftigungsmaßnahmen.

Steigerung der Erwerbstätigkeit der Älteren

- Entwicklung eines Programms für ältere Arbeitskräfte (analog zum finnischen Programm FINPAP);
- Betriebliche Arbeitsplätze sollen der Alterung angepasst werden, Karrieren den Wechsel zwischen Jobtypen ermöglichen (vorausblickende Personalplanung);
- die Flexibilität von Arbeitsabläufen und Arbeitszeiten muss die Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern berücksichtigen (ausgewogene Flexibilität);
- Forcierung von beruflichen Qualifikationen in der Erwachsenenbildung;
- Qualifizierungsmaßnahmen bei nicht abgeschlossenen Bildungswegen;
- Eingliederung von arbeitsmarktfernen Gruppen, Behinderten;
- Teilarbeitslosigkeit und Teilpensionen;
- Reform der Invaliditätspensionen.

5.3 Infrastruktur als Standort- und Nachfragefaktor

Eine leistungsfähige Infrastruktur bildet eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Zu den wichtigsten materiellen Infrastrukturbereichen zählen Verkehr, Energie, Information und Wasserwirtschaft. Empirische Untersuchungen belegen, dass sich öffentliche Infrastrukturinvestitionen nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig positiv auf das Wachstum der Wirtschaft auswirken.

Investitionen in die Infrastruktur erhöhen die Produktivität einer Volkswirtschaft, insbesondere wenn sie Engpässe (Staus, überlange Fahrzeiten usw.) überwinden. Durch verbesserte Verkehrsverhältnisse können die Unternehmen ihre Absatzmärkte ausweiten und ihre Fahrtkosten

verringern. Im Bereich der Umweltschutzinfrastruktur kommt es langfristig zu positiven Effekten, z. B. durch geringere Wasseraufbereitungskosten und weniger immissionsbedingte Schäden an Anlagen. Der Ausbau der Energieversorgungsnetze ist für störungsfreie Abläufe und damit für die Sicherheit der Energieversorgung notwendig. Längere Stromausfälle kommen in einer Informationsgesellschaft einer Katastrophe gleich.

Investitionen in Infrastruktur erhöhen einerseits das Wachstumspotential, andererseits stabilisieren sie die wirtschaftliche Nachfrage in Zeiten niedrigen Konsums oder zurückhaltender Ausrüstungsinvestitionen. Generell kann man davon ausgehen, dass Infrastrukturinvestitionen in der Höhe von 1 Mrd. € die Beschäftigung um 8.000 bis 12.000 Personen erhöhen. Der Multiplikator ist kleiner, wenn die Importquote höher ist wie z. B. bei Ausrüstungsinvestitionen, und niedriger für lokale Bauinvestitionen und einige Bereiche der immateriellen Infrastruktur.

Der Bedarf an Infrastruktur verschiebt sich in reicheren Ländern:

- von materieller Infrastruktur zu immaterieller,
- vom Neuausbau zum Sanierungs- und Ersatzbedarf,
- von der Bauleistung zu Planungsleistung, Logistik, Einbau von Telematik,
- von der Errichtung eines zentralen Netzes zu seiner Optimierung, Beseitigung von Engpässen.

Österreichs Position

Verkehrsinfrastruktur

Die Investitionen in die materielle Infrastruktur besonders im Bereich Straßen und Bahn wurden in den letzten Jahren erheblich gesteigert, und es liegen Pläne zum weiteren Ausbau vor (Generalverkehrsplan). Priorität soll in den nächsten Jahren die Verbesserung der Straßen- und Bahnverbindungen zu Erweiterungsländern erhalten²⁹⁾ sowie die Beseitigung von Engpässen³⁰⁾. Planungsverzögerungen sollten bekämpft, Verfahren beschleunigt werden. Wichtig sind Maßnahmen zur Steuerung des Straßenverkehrs zur Vermeidung von Stau- und Spitzenbelastung (etwa zeitabhängige Maut) oder zur Erhöhung der Beförderungsgeschwindigkeit von Personen und Gütern auf der Bahn für die Gesamtstrecke von Haus zu Haus.

Das Projekt des Brenner-Basistunnels ist aus verkehrswirtschaftlicher Sicht für Österreich weniger wichtig als für Deutschland und Italien. Seine Bedeutung für Österreich liegt in der Verringerung der Umweltbelastung. Die Erfahrungen der Kostenüberschreitungen bei Großprojekten

²⁹⁾ Z. B. Bahnverbindung Wien Bratislava und Summeraubahn-Achse: Summerau Linz Graz Spielfeld sowie die A6 Nord-Ostautobahn Parndorf Kittsee Bratislava, die A5 Nordautobahn Wien Brünn, die S7 Richtung Ungarn; Fürstfelder Schnellstraße Riegersdorf Heiligenkreuz und die S10 Mühlviertler Schnellstraße Linz Freistadt.

³⁰⁾ Weiterer viergleisiger Ausbau der Westbahn und zweigleisiger Ausbau der Pottendorfer-Linie zur Entlastung der Südbahn.

ten dieses Ausmaßes sollen intensiv genutzt und in den Planungs- und Durchführungsprozess einbezogen werden. Ungeplante Zusatzbelastungen aus diesem Projekt würden den Ausbau der Infrastruktur in anderen Bereichen behindern. Vor Durchführung des Projektes muss sichergestellt werden, dass die Bereitschaft aller Länder und der EU besteht, einen so großen Teil des Verkehrs durch Lenkungsmaßnahmen auf die Schiene zu verlegen, dass sich das Projekt rechnet (Erhöhung der Maut auf konkurrenzierenden Straßen auf Schweizer Niveau).

Energie- und Telekommunikation

Im Bereich der Elektrizitätswirtschaft ist die Lücke in der Nord-Südverbindung zu schließen, die dezentrale Stromgeneration ist auszubauen und alternative Energieträger sind zu forcieren.

In der Telekommunikation hat die flächendeckende Versorgung und der Wettbewerb bei Breitband Priorität. Auch die Nachfrage nach IKT-Leistungen ist zu forcieren (Bund, Länder, Gemeinden, Weiterbildung).

Sowohl bei Strom, wie auch bei Telekom ist der Forcierung des Wettbewerbs und dem nicht diskriminierenden Zugang zu den Netzen hohe Priorität zu geben. Die Regulierungsbehörden sind zu stärken und sollten auch vorausschauend die Entwicklung der Wettbewerbsintensität analysieren. Der Wettbewerb könnte auch durch das Entstehen von nationalen und internationalen Konzernen eingeschränkt und die Leistungen wieder verteuert werden.

Know-how-Organisation für den Export

Die große Chance eines entwickelten Landes liegt darin, im Inland erworbenes Unternehmens-Know-how im Export zu verwenden. Dies gilt wegen des Aufholbedarfs in den Nachbarländern in besonderem Ausmaß für Österreich. Chancen dafür liegen z. B. im Tunnelbau, in der Telematik, der Ver- und Entsorgung und der Wassertechnologie. Für die Wirtschaftspolitik stellt sich die Aufgabe, die Unternehmen durch Information und rechtliche Rahmenbedingungen zu unterstützen. Insbesondere dort, wo noch öffentliches Eigentum besteht, ist es wichtig, das Ziel forcierten Auslandsengagements in den Satzungen und Unternehmenszielen zu verankern und ein Management mit Auslandserfahrung zu bestellen. Ohne Ausgliederung oder zumindest teilweise Privatisierung sind Firmen zumeist nicht flexibel genug, die Auslandschancen zu nutzen. Das Zeitfenster für die Nutzung des österreichischen First Mover Advantage ist kurz.

Die Siedlungswasserwirtschaft ist ein Beispiel für den Strukturwandel von der Abdeckung des Heimatmarktes zu den Export- und Consulting-Chancen. Der Investitionsbedarf ist hoch, aber nicht mehr steigend und verschiebt sich von der Errichtung zur Sanierung; es zeigen sich die Sättigung am inländischen Markt, gleichzeitig ergeben sich Exportchancen. Die Wirtschaftspolitik kann durch Information über Ausschreibungen und rechtliche Rahmenbedingungen Unterstützung geben. Wichtig ist auch, dass die österreichischen Firmen die für die Projekte nötigen Finanzierungsangebote und auch die nötige Größe erreichen, etwa durch Zusam-

menarbeit, Arbeitsgemeinschaften oder Fusionen. Sofern die Anbieter öffentliche Unternehmen sind, ist die Bereitschaft und Berechtigung, im Ausland zu agieren, herzustellen bzw. auszubauen. Optimierungen sollen über Gemeindegrenzen hinaus erfolgen (durch Änderung in den Satzungen oder durch Privatisierung, Joint Ventures usw.).

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

Zusammenfassend ist der Infrastrukturbereich von einem entscheidenden Wandel betroffen. Die Notwendigkeit zum Ausbau der materiellen Infrastruktur sinkt in einem reichen Land, die Bedeutung von Schnittstellen, die Beseitigung von Engpässen, werterhöhende Reparaturen, Nutzung von neuen Technologien und immaterielle Infrastruktur gewinnen an Bedeutung. Für Österreich besteht ein Nachholbedarf durch die Erweiterung der Wirtschaftsbeziehungen zu den neuen EU-Ländern. Leistungsfähigkeit und Servicequalität stehen im Vordergrund, Investitionen in Umschlagseinrichtungen, Bahnhöfe und Logistik sind vorrangig. Das im Generalverkehrsplan festgelegte Ausbauprogramm für das hochrangige Straßen- und Schienennetz ist anspruchsvoll, Verzögerungen sollen vermieden werden. Für eine etwaige Verschlechterung der Konjunkturlage kann eine Beschleunigung mitgeplant werden. Österreichisches Know-how (Tunnelbau, Logistik, Road Pricing, Planung) soll beim großen Nachholbedarf der Erweiterungs- und Nachbarländer genutzt werden. Verkehrsspitzen können durch Road Pricing und City Maut und Ferienplanung langfristig eingeebnet werden. Innovative Transportalternativen im Personen- und Güterverkehr in Ballungszentren werden entwickelt. Verfahren sollen beschleunigt, Verzögerungstechniken teuer werden, ebenso unvollständige Anträge oder schlechtes Verfahrensmanagement der Behörden. Mediationsverfahren können Konflikte vorbeugend ansprechen und vermeiden und kürzen die Verfahrensdauer.

Umsetzung in Maßnahmenbündel

Ausbau der Infrastruktur

- Sicherstellung der Finanzierung des Generalverkehrsplanes;
- Forcierung und Beschleunigung der Transeuropäischen Projekte;
- Beseitigung von Engpässen in der materiellen Infrastruktur z. B. Bahnverbindungen und Straßen zu Erweiterungsländern;
- Stärkung der Fähigkeit, bei Großprojekten den Projektfortschritt bei konjunkturellen Einbrüchen zu beschleunigen bzw. kleinere Projekte rascher zu vergeben (flexibler Start);
- Umdenken von materieller Infrastruktur (Strasse, Schiene, Leitungen) zu immaterieller (Nutzwert, Service, Dienstleistung, Problemlösung);

- Forcierung von Energiesicherheit durch Verstärkung der Nord-Süd-Verbindungen (380-KV-Leitung) und Ausbau der dezentralen Versorgung (Kraft-Wärme-Kupplung, Alternativenergien);
- Nutzung der österreichischen Stärken in Alternativenergien (von Solarenergie bis Passivhaustechnologie bei öffentlicher Beschaffung, öffentlichem Wohnbau und für Export);
- Verbesserung der Breitbanddurchdringung (Angebot und Nachfrage) im ländlichen Raum.

Qualitätsverbesserungen/Steuerung

- Einsatz der Telematik, um Verkehrsströme zu steuern und Sicherheit zu erhöhen;
- Investition in Umschlagseinrichtungen;
- Einbezug von Nebenstraßen und Engpässen in die Verkehrssteuerung (Road Pricing, City Maut);
- Reduktion von Verkehrsspitzen durch Road Pricing und City Maut, Ferieneinteilung, Telearbeit;
- Forcierung innovativer Transportalternativen im Personen- und Güterverkehr in Ballungszentren;
- Verkürzung der Genehmigungsverfahren (Mediation, qualifizierte Beweislastumkehr, Kosten bei mutwilliger Verzögerung und bei unzureichender Qualität der eingereichten Unterlagen);
- rechtzeitige Planung von Reparaturen sowie Einbezug ökologischer Elemente (Materialien, Lärm, Energieeinsparung);
- Investitionsoffensive an den Schnittstellen (Bahn, Straße) mit Optimierung der Haus zu Haus Beförderungszeit;
- Forcierung der Nutzung durch Breitband in Gemeinden, Peripherie, Kleinunternehmen, Schulen;
- Koordinationsstelle für Informations- und Kommunikationstechnologie;
- Clusterinitiative für Informations- und Kommunikationstechnologie;

Innovation und Know-how-Nutzung für den Export

- Technologievorsprung in den Bereichen der ökologischen und energiesparenden Bauweise sowie bei alternativen, dezentralen Energietechnologien nutzen und durch neue Exportmärkte ausbauen;

- potentielle Märkte für die Wasser- und Abwasserwirtschaft in Mittel- und Osteuropa verstärkt nutzen;
- Exportoffensive in traditionell starken Wirtschaftsbranchen mit hohem Innovationsgehalt, wie beispielsweise im Tunnelbau, bei der Telematik sowie bei Planungsleistungen von energieoptimierenden Hochbauten;
- Ausbau Österreichs zu Logistikkreuzung im erweiterten Europa.

5.4 Wettbewerb und Gründungsaktivität

Die Unternehmenslandschaft ist in Bewegung geraten. Große Firmen fusionieren, internationalisieren und diversifizieren. Gleichzeitig gibt es Gegenbewegungen in der Konzentration auf das Kerngeschäft, im Verkauf von Unternehmensteilen, der Auslagerung von Unternehmensfunktionen (Outsourcing). Mittelgroße Firmen nutzen die Dynamik der Nachbarländer und die Globalisierung für einen Wachstumsschub. Kleine Betriebe auf gesättigten Märkten gründen Zweigbetriebe in einem Nachbarland und optimieren ihre Zulieferungsstrukturen. Die Beschäftigungsdynamik verlagert sich von den Großbetrieben zu den mittleren, zu den rasch wachsenden Kleinbetrieben und den Einpersonenfirmlen. Breitflächig steigt die Beschäftigung nur im Dienstleistungssektor. Dennoch sind es die Verflechtungen und Zulieferungen (u. a. von Industrie und Dienstleistungen), die einen Wirtschaftsstandort attraktiv machen. Die Zahl und die Rechtsformen von Neugründungen steigen, teilweise über Nutzung der Mobilität von Kapital durch die EU-Bestimmungen, teilweise als Reaktion auf den Verlust eines Arbeitsplatzes.

Österreichs Position

Österreich hat trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einen Mangel an Wettbewerbsgesinnung. Wettbewerbsfähigkeit wird eher durch Größe und Fusionen gesucht als durch Innovationen, Wettbewerb und Betriebsgründungen. Die Zahl der Gründungen steigt, aber in der Regel in traditionellen Bereichen. In den Infrastruktursektoren ist die Intensität des Wettbewerbs trotz Liberalisierung oft gering, die Regulierungsbehörden machen aber auch oft zu wenig Druck, die Unternehmen sind durch rechtliche und eigentumsmäßige Beschränkungen wenig flexibel. Österreich ist bei der Liberalisierung der freien Berufe europäisches Schlusslicht. Insgesamt fehlt das Bewusstsein, dass Wettbewerb wesentlich für die Schaffung von Wertschöpfung, Beschäftigung und Export ist. Wettbewerb führt zu niedrigeren Preisen, mehr Innovation, höherer Produktvielfalt und höherer Effizienz d. h. langfristig zu mehr Wachstum und mehr Wohlfahrt.

Die Gründungstätigkeit in Österreich steigt nach allen Indikatoren. Dies ist charakteristisch für die derzeitige Phase der wirtschaftlichen Entwicklung des Übergangs zu einer reifen Dienstleistungswirtschaft. Allerdings liegt Österreich im internationalen Vergleich der Gründungstätigkeit immer noch in der unteren Hälfte des Mittelfeldes. AMS-Programme, welche Unternehmensgründungen durch intensive Beratungsdienstleistungen fördern, gehören zu den erfolg-

reichsten Programmen zur Reduktion der Arbeitslosigkeit. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass die Gründungen wenig technologieorientiert und zum überwiegenden Teil Kleinunternehmen ohne starke Wachstumsorientierung sind. Die Post-Entry-Performance der österreichischen Gründungen ist wenig dynamisch. Durchschnittlich werden jedes Jahr 3,5% der Arbeitsplätze durch Gründungen neu geschaffen. Weil Schließungen gleichzeitig Arbeitsplätze vernichten, ist der Nettobeschäftigungseffekt jedoch viel geringer. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist auf einige wenige rasch wachsende Unternehmen konzentriert.

Die Gründung eines Unternehmens ist im europäischen Vergleich immer noch teuer und zeitaufwändig, insbesondere die Gründung von Kapitalgesellschaften. In bestimmten Bereichen sind Gründungen immer noch stark durch regulatorische Hürden beschränkt und teilweise an Einschätzungen der Konkurrenz gebunden.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

Die Politik kann zur Erhöhung der Wachstumsorientierung von Unternehmen und die Forcierung von innovativen Gründungen beitragen. Gründungspolitik ist eine Querschnittmaterie, die über eine Politik für Klein- und Mittelbetriebe hinausgeht. Die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen ist dabei zentral, ebenso wie das Design geeigneter Förderprogramme. Zu den Rahmenbedingungen zählen Regulierung, Humankapital, Entrepreneurship Education, Insolvenzrecht usw. Hochtechnologiegründungen benötigen hochqualifizierte und flexible Arbeitskräfte, unternehmerische Qualifikationen und unternehmerische Visionen. Langfristig bedeutet dies, dass Rahmenbedingungen im Bildungsbereich geschaffen werden: Verankerung der Entrepreneurship Education in allen Bildungsstufen und höhere Maturanten- und Studienabschlussquoten. Die positiven Ansätze der Reform des tertiären Bildungsbereichs müssen weitergeführt und vertieft werden. Dabei soll in der tertiären Bildung allgemeinen und fachfremden Qualifikationen höhere Bedeutung als bisher eingeräumt werden.

Die Ansiedlung multinationaler Unternehmungen, die Forcierung des Wachstums österreichischer Mittelbetriebe zu Großunternehmen, die Errichtung und Erweiterung von Regionalzentralen und Forschungseinrichtungen sind eine wichtige Aufgabe der Standortpolitik. Firmen sollten stärker mit den höheren Schulen, Fachhochschulen und Universitäten vernetzt werden. Kleine und mittlere Betriebe sollten Zugang zu Forschungseinrichtungen anstreben und Auftragsforschung und Forschungskooperation forcieren. Die Attraktivität Österreichs als Forschungsland und für Forschungszentralen wird weniger durch finanzielle Angebote als durch Verknüpfung mit Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen (von Lehrlingsausbildung, bis zur Errichtung eines unterstützenden Universitätsinstitutes) bestimmt. Diese Form der Unterstützung von Betriebsgründungen kann in den nachdrängenden Ländern nicht so leicht gewährt werden, sie widerspricht anders als Subventionen für Sachkapital nicht der Wettbewerbspolitik der EU.

Im Bereich der Infrastrukturbranchen (ehemalige "natürliche Monopole" Post, Bahn, Energie, Telekom) ist der Übergang von den ehemaligen nationalen Monopolisten zum Wettbewerb großer und kleiner, nationaler und internationaler Unternehmen im Gange, aber oft durch eigentumsrechtliche Strukturen zu langsam. Teilweise bilden sich auch "österreichische Champions", die ihre Auslandsexpansion teilweise durch hohe Marktanteile und Spannen in Österreich finanzieren.

Die Umstellung der staatlichen Regulierungsaufgabe von der Preis- und teilweise auch Investitions- und Kapazitätskontrolle in Richtung Wettbewerbsaufsicht, Trennung von Netz und Dienstleistungen, Forcierung von Marktzutritt haben noch nicht voll durchgeschlagen. Die Entbündelung ist auch nach Industriezweigen eine unterschiedlich große Herausforderung, ebenso die Dynamik der internationalen Unternehmungen. Der Ruf nach österreichischen Champions ist populär, allerdings könnten unter Wettbewerb stehende Unternehmungen – eventuell eingebunden in verschiedene internationale Allianzen und Kooperationen – für Wettbewerb, Innovation und letztlich auch Wachstum und Beschäftigung in Österreich vorteilhafter sein. Das gesetzlich festgeschriebene öffentliche Eigentum im E-Wirtschaftsbereich und der weiterhin starke politische Einfluss sind ein Hindernis bei der Neugestaltung der Landschaft der Strom- und Energiewirtschaft. Das schließt nicht aus, dass auch ein gewisser Anteil an öffentlicher Beteiligung angesichts der Bedeutung für den Wirtschaftsstandort und die gegebenen Ressourcen begründbar ist. Die Wettbewerbsbehörden ebenso wie die Regulierungsbehörden sollten an ihrem Beitrag zur Steigerung der Innovation, der Wertschöpfung und Beschäftigung gemessen werden.

Umsetzung in Maßnahmenbündeln

Stärkung der Wettbewerbsgesinnung

- In Österreich ist ein Defizit an Wettbewerbsgesinnung gegeben. Die positive Rolle des Wettbewerbs für Innovation, Wachstum, Preisstabilität und auch für Beschäftigung wird unterschätzt.
- Awareness-Bildung unterstützt von empirischen Studien über die positive Wirkung von Wettbewerbsintensität für Einkommen und Beschäftigung;
- Die Stärkung der Wettbewerbsgesinnung beginnt im Ausbildungssystem (Entrepreneurship, Berufsbilder), setzen sich in der Berufsberatung, Arbeitsmarktförderung, Weiterbildung fort, finden Eingang in die Wettbewerbsregulierung, Firmengründung, Kredit und Eigenkapitalfinanzierung und bis in das Insolvenzrecht.
- Eine wettbewerbspolitische Gesamtstrategie soll entworfen werden, in der Probleme vorausschauend analysiert werden (Branchen mit potentiell eingeschränktem Wettbewerb) und eine proaktive innovationsorientierte Wettbewerbspolitik konzipiert wird.

- Teilnahme am OECD Review of Regulatory Reform, um internationale Vergleichbarkeit der Wettbewerbsintensität zu gewährleisten.

Erleichterung und Förderung von Gründungen

- Weitere Verringerung der Gründungsdauer und -kosten durch Einsatz elektronischer One-Stop-Shops. Ein Unternehmen sollte an einem Tag gegründet (genehmigt) werden können (bei Nichtvorliegen einer taxativ aufgezählten Ausnahme).
- Im internationalen Vergleich sind die Gründungskosten von Kapitalgesellschaften unverhältnismäßig hoch. Bei Gründung einer GesmbH soll der Notariatsakt entfallen. Die Mindestkapitalerfordernisse sollen reduziert, die Gründung in einem elektronischen Firmenbuch veröffentlicht werden.
- Die Kosten von Insolvenzen und das damit verbundene soziale Stigma sollen reduziert werden. Scheitern ist eine Konsequenz von Risiko.
- Marktzutrittsbeschränkungen durch Ausbildungserfordernisse, lange Praktikumszeiten, restriktive Zutrittsprüfung sind zu durchforsten.
- Die Vorbehaltsaufgaben in gebundenen Gewerben und bei freien Berufen sind zu überprüfen. Bei den freien Berufen sollte ein marktorientiertes Regulierungssystem etabliert werden, welches Vorgaben und Grenzen der Selbstregulierung definiert, restriktive Zugangs- und Verhaltensregulierung lockert und Honorarordnungen jeglicher Verbindlichkeitsstufe außer Kraft setzt und verbietet.
- Entfall jeder Art des Gebietsschutzes bzw. der Bedarfsprüfung; subsidiäre Anwendung der Gewerbeordnung;
- Zertifizierungen können in bestimmten Bereichen des Gewerbes und anderer Berufe statt restriktiven Regulierungen eingesetzt werden;
- Verankerung der Entrepreneurship Education in allen Bildungsstufen;
- Vorgründungsfinanzierungsprogramme.

Forcierung von Firmenwachstum und Technologieintensität

- Die Finanzierungsstruktur der KMU soll in Richtung eigenkapitalfinanzierter Finanzierungskultur verschoben werden; Angleichung der steuerlichen Behandlung von Eigenkapital an jene von Fremdkapital.
- Die Kreditrisiken kleinerer und mittlerer Betriebe sollen mittels Verbriefungen gebündelt und am Markt handelbar werden. Dies führt zu Belebung des Kapitalmarktes und kostengünstigeren kurz- und langfristigen Finanzierungen (vgl. Box 3).
- Im Bereich von Venture Capital sollen angebots- und nachfrageseitige Hindernisse beseitigt werden: Limited Partnership nach englischem Vorbild, größere steuerliche Transparenz.

- Verbesserungen im Investorenschutz (Transparenz, Haftung bei Selbstkontrahierung und Insidergeschäften), Möglichkeit der Klage der Geschäftsführung durch Minderheitseigentümer (beim Anlegerschutz liegt Österreich in internationalen Rankings weit hinten).
- Steuererleichterungen für innovative schnell wachsende Gründungen (z. B. dreijährige Befreiung von der Einkommenssteuer; dabei ist eine Missbrauchverhinderung für Scheingründungen mitzudenken).
- Inkubatoren und technologieorientierte Gründungszentren.

Box 3: Moderne Verbriefungstechniken und Marktpotenzial für Österreich

Asset Securitization

Unter der Finanzinnovation Verbriefung oder Sekuritisierung versteht man die Umwandlung eines Pools gleichartiger Aktiva (z. B. Hypothekendarlehen, Unternehmenskredite, Konsumentenkredite, Handelskredite, Lieferantenkredite usw.) in handelbare Wertpapiere. Dabei veräußert der so genannte Originator (häufig ein Kreditinstitut oder ein Unternehmen) Teile seines Forderungsbestands an eine eigens für diese Transaktionen gegründete Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle, SPV). Letztere finanziert den Forderungsankauf durch die Emission von Wertpapieren, die auf organisierten Kapitalmärkten, wie z. B. Börsen gehandelt werden können (dies unterscheidet Sekuritisierung von Factoring). Da die Wertpapiere mit den erworbenen Forderungsbeständen besichert sind, werden diese als "Asset-backed Securities" (ABS) bezeichnet.

Special Purpose Vehicle

Die Zweckgesellschaft emittiert die Wertpapiere unter eigenem Namen und Rating. Darin liegt gerade für Unternehmen im Familienbesitz der besondere Reiz dieser modernen Verbriefungstechnik (mittelständische Unternehmen scheuen häufig den Kapitalmarkt wegen zu hoher Publizitätsanforderungen). Die Verbriefung von Forderungen ermöglicht diesen Unternehmen einen Zugang zur kostengünstigen Kapitalmarktfinanzierung ohne externes Rating. Die ABS-Investoren orientieren sich direkt am Rating der Zweckgesellschaft, die Identität der einzelnen Forderungsverkäufer ist ihnen in der Regel nicht bekannt. Die Zweckgesellschaft greift daher in der Regel auch nicht in das Debitorenmanagement des Forderungsverkäufers ein. Der Originator (Unternehmen, Bank) bleibt weiterhin mit dem Inkasso der verkauften Forderungen betraut.

Motive

Zentrale Motive für den Einsatz von Verbriefung durch Unternehmen sind Riskentransfer (von Unternehmen an die ABS-Investoren) und Liquiditätszufluss (von ABS-Investoren an Unternehmen). Für Banken liegen die Vorteile von modernen Verbriefungstechniken in der Verbesserung der Risikosteuerung, im leichteren Liquiditätszugang, in der Eigenmittelentlastung, in der Verbreiterung des Produktangebots sowie der Erweiterung der Investitionsmöglichkeiten. Für Investoren liegen die Vorteile in verbesserter Risiko-Ertragssteuerung und Verbreiterung der Investitionsmöglichkeiten.

Finanzierungseffekt und Riskentransfer

Liquiditätszufluss und Riskentransfer sind durch die Wahl der Verbriefungstechnik steuerbar. Der Finanzierungseffekt ist bei so genannten synthetischen Verbriefungen am geringsten. Bei dieser Verbriefungsform verbleibt das Eigentum an der Forderung beim Originator (Bank oder Unternehmen), nur die Kreditrisiken werden durch Derivate an die Zweckgesellschaft übertragen. Bei der so genannten True-Sale oder traditionellen Verbriefung geht das Eigentum an der Forderung und das damit verbundene Gesamtrisiko (Kreditrisiko, Marktrisiko usw.) auf die Zweckgesellschaft über. Damit wird der größtmögliche Finanzierungseffekt und Riskentransfer erzielt, die Übertragung des Eigentums an Forderungen (und damit etwaige verbundene Sicherheiten) an die Zweckgesellschaften erfordert jedoch eine zivil- und insolvenzrechtliche Sicherstellung.

Grundtypen

Grundsätzlich sind alle Forderungen verbriefbar. In der Praxis haben sich jedoch folgende Grundtypen durchgesetzt: Mortgage-backed Securities oder MBS (Verbriefung von hypothekarisch besicherten Krediten), Collateralized Debt Obligations oder CDO (Verbriefung von Krediten und kreditähnlichen Produkten an Unternehmen) und ABS im engeren Sinn (Verbriefung von Kreditkartenforderungen, Leasingforderungen, Handelsforderungen und Konsumentenkredite).

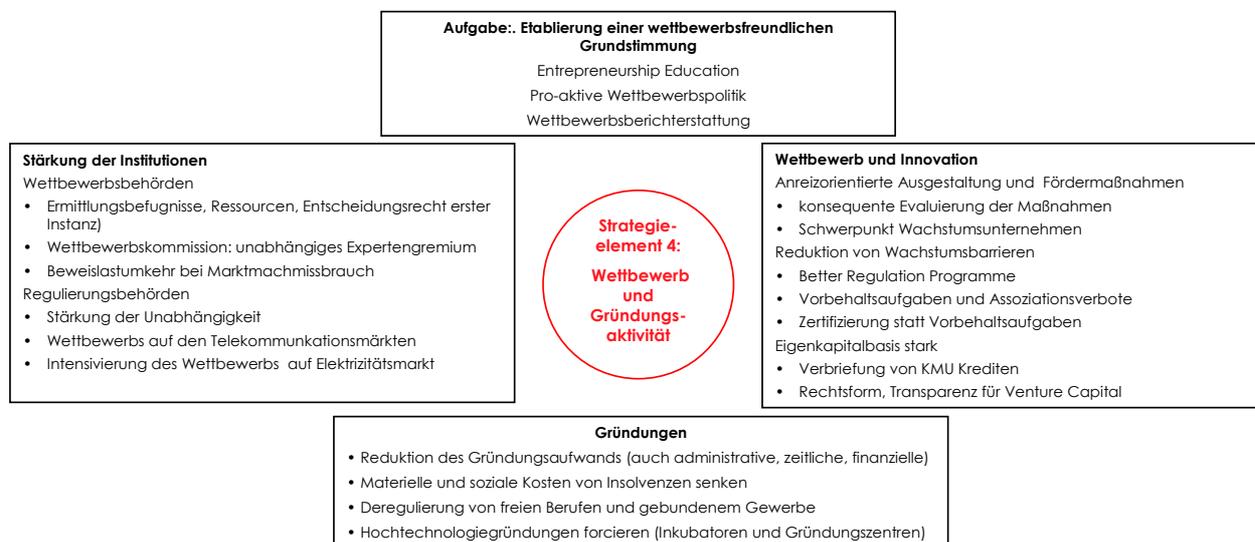
Europäischer Verbriefungsmarkt

Der weltweite Markt für ABS wird von Bloomberg Inc. auf bis zu 8.000 Mrd. USD geschätzt (etwa ein Fünftel des Welt-BIP). Der europäische Markt umfasst nach Internet-Recherchen lediglich knapp 10% des globalen ABS-Marktes. Das größte Segment in Europa ist der Markt für MBS. Mit einem anteiligen Volumen der Verbriefung wohnwirtschaftlicher Darlehensforderungen von 3,5% der gesamten ausstehenden Forderungen aus Hypothekendarlehen in der EU ist das europäische Marktpotenzial für MBS bei weitem nicht ausgeschöpft. In den USA beträgt der vergleichbare Wert knapp 50% (bzw. 2.500 Mrd. USD). Gemessen am Transaktionsvolumen wird der europäische Markt für MBS von Großbritannien dominiert (etwa 45 Mrd. USD). In den Niederlanden, Italien und Spanien ist, nach Internet-Recherchen, der MBS-Markt wesentlich kleiner jedoch schnell wachsend. In Deutschland ist der Markt für MBS an Volumen noch nicht bedeutend und hinsichtlich der zugrunde liegenden Vermögenswerte stark zersplittert. In Österreich ist der Markt für MBS praktisch nicht existent.

Potenzial des inländischen Verbriefungsmarktes

Die Geldvermögensrechnung der OeNB ergibt mit Stand 2005 für Österreich ein Gesamtvolumen von grundsätzlich verbriefungsfähigen Forderungen im Ausmaß von knapp 290 Mrd. €, bestehend aus aushaftenden Bankforderungen an Nichtbanken und Kreditforderungen der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften. Dies entspricht etwa drei Viertel des Umlaufs an festverzinslichen inländischen Wertpapieren bzw. dem 2,5-fachen der Börsenkapitalisierung im Jahr 2005. Dieses Transaktionsvolumen stellt die maximale (fiktive) Obergrenze dar bzw. überzeichnet das realistische Potenzial für Verbriefungen in Österreich drastisch. Obgleich seriöse Anhaltspunkte für eine realistische Abschätzung des zukünftig relevanten Verbriefungsmarktes in Österreich fehlen, erscheint die Erwartung im Ausmaß von ein Drittel des maximalen Verbriefungspotenzials bzw. ein Transaktionsvolumen von knapp 100 Mrd. € als mittelfristiges Verbriefungsziel nicht zu hoch gegriffen. Nimmt man hingegen den in den USA erreichten Verbriefungsgrad bei Hypothekendarlehen von 50% als Richtwert, würden sich allein schon aus der Verbriefung von hypothekarisch besicherten Forderungen ein zusätzliches Emissionsvolumen von knapp 45 Mrd. € ergeben.

Abbildung 16: Intensivierung des Wettbewerbs



Effiziente Regulierung und vorausschauende Wettbewerbspolitik

- Better-Regulation-Programme zur Verringerung der administrativen Kosten von Unternehmen;
- stärkere Nutzung von Zeitlimits und Verfahrensstrafen (mutwillige Verzögerung, ungenaue Unterlagen) bei administrativen Verfahren zur Verkürzung der Verfahrensdauer;
- Fokussierung und Bündelung der Berichtspflichten für Unternehmen;
- Verhaltensregulierungen wie Werbeverbote und Assoziationsverbote sind abzubauen;
- Vereinheitlichung von Regulierungen im Bundesgebiet z. B. Bauordnung, Sozialhilfe;
- Die Entbündelung von Unternehmensstufen bei großen Infrastrukturunternehmen, insbesondere im Energiebereich (Strom, Gas, Mineralöl);
- Das Entstehen großer marktbeherrschender Unternehmen (Fusionskontrolle) ist von der Wettbewerbsbehörde auf die Auswirkungen auf den Endverbraucher zu beobachten.
- Die verfassungsmäßige Verankerung der Mehrheit der öffentlichen Hand an den Elektrizitätswirtschaftsunternehmen ist zu beseitigen. Das schließt nicht aus, dass auch ein gewisser Anteil an öffentlicher Beteiligung angesichts der Bedeutung für den Wirtschaftsstandort und die gegebenen Ressourcen gewählt wird. Die Netzinfrastruktur bedarf einer sorgfältigen Regulierung und die Nutzung von Wasserressourcen ist eine sensible Materie.
- Die Rolle unabhängiger Experten (inklusive ausländischer Expertise) in der Wettbewerbspolitik (insbesondere der Wettbewerbskommission und Regulierungsbehörden) soll gestärkt werden.

- Umsetzung des Wettbewerbsbelebungspaketes Strom;
- Absenkung der Durchleitungsentgelte im Stromnetz;
- Stärkung der Kompetenzen von Wettbewerbsbehörden einschließlich teilweise Umkehrung der Beweislast bei Marktmachtmissbrauch;
- Proaktive vorausschauende Wettbewerbspolitik, die Sparten mit potentiell geringem, bedrohten Wettbewerb analysiert.

5.5 Flexibilität und Sicherheit

Die raschen wirtschaftlichen und technischen Änderungen, die weltweite Intensivierung der Konkurrenz und nicht zuletzt die starken Wanderungsbewegungen verstärken die Bedeutung von Flexibilität und Mobilität. Firmen, die rasch auf Nachfrageschwankungen, auf neue Bedürfnisse oder technische Potentiale reagieren, haben einen Wettbewerbsvorteil. Arbeitnehmer, die räumlich und aufgabenmäßig mobil sind, haben bessere Entwicklungs- und Beschäftigungschancen. Dies ist eine große Veränderung besonders in einem sozioökonomischen Modell, in dem bestehende Arbeitsplätze in ein und demselben Unternehmen (oder im staatlichen Bereich) die Regel waren und durch Kündigungsbestimmungen und betriebsgebundene Sozialleistungen abgesichert waren. Betriebstreue wurde durch steile Gehaltsschemata belohnt. Betriebswechsel war für Unternehmen und Arbeitnehmer teuer. Versicherungen oder Zusatzpensionen waren mit der Firma verknüpft. Schon in den letzten Jahren wurden hier Veränderungen vorgenommen (Pensionskassen, Abfertigung neu). Höhere Flexibilität wurde in Kollektivverträge eingebaut, Durchrechnungszeiträume wurden erweitert. Die betriebliche Flexibilität geht oft über die gesetzliche oder kollektivvertragliche hinaus.

Das kontinentaleuropäische Wohlfahrtsmodell³¹⁾ ist in höherem Masse durch Absicherung der Beschäftigung geprägt, und teilweise ist auch die Absicherung bestehender Arbeitsverhältnisse stärker, besonders im Vergleich zu Dänemark. Die Flexibilisierung durch Lockerung bzw. Beseitigung von Regeln für temporäre Verträge und für Teilzeit wurden in diesen Ländern auch früher und radikaler durchgeführt.

Wenn die höhere Flexibilität sich genau an den Bedürfnissen der Nachfrage orientiert und durch den Arbeitgeber eingefordert wird, dann schränkt sie die Dispositionsfreiheit der Arbeitnehmer ein und muss entlohnt werden. Das findet traditionell in Überstundenzuschlägen statt und in höherer Entlohnung von Arbeitsstunden am Wochenende. Die Flexibilität ist eingegrenzt durch arbeitsrechtliche Bestimmungen und kann erweitert werden durch einen längeren Durchrechnungszeitraum. Der Spielraum der Gegenleistungen ist jedoch wesentlich größer. Die Kompensation kann in attraktiven Freizeit- und Weiterbildungsangeboten bestehen. Die höhere Flexibilität muss auch nicht immer nur vom Arbeitgeber eingefordert werden.

³¹⁾ Zu diesem Modell werden neben Österreich auch Deutschland und Belgien gezählt, manchmal auch Italien und die Niederlande.

Das Recht, die Arbeitszeit einzuschränken oder zu erweitern je nach Einkommenswunsch oder Lebensphase kann auch für den Arbeitnehmer attraktiv sein. Betriebliche, individuelle oder kollektivvertragliche Vereinbarungen mit Rechten beiderseits kann man als "balancierte" Flexibilität betrachten, wenn sie in Gesetzen und Kollektivverträgen vorgesehen und mit der Firmenorganisation möglich gemacht sind, auch als "organisierte" Flexibilität.

Höhere Flexibilität erfordert jedoch auch höhere Sicherheit: Die Europäische Union versucht daher in ihrer Beschäftigungsstrategie die höhere Flexibilität für Firmen mit höherer Sicherheit für den Arbeitnehmer zu verknüpfen. Nach diesem Konzept sollen sich Flexibilität und Sicherheit gegenseitig stützen: Sicherheit macht Flexibilität akzeptabel, und Flexibilität bringt höhere Sicherheit. Dieses Konzept ist als "Flexicurity" bekannt geworden. Die Sicherheit des Arbeitnehmers wird sowohl durch rechtlich abgesicherte und ausreichende Ersatzleistungen im Fall des Verlustes des Arbeitsplatzes als auch durch Aus- und Weiterbildung, also bessere Berufschancen, erhöht. Die Annahme von flexiblen Formen der Arbeitsverträge (z. B. Teilzeit) kann durch Kombination mit Sozialleistungen sicherer gemacht werden, durch Priorität bei der Ausschreibung einer Vollerwerbsstelle für die bisherigen Teilzeitbeschäftigten, durch Ausdehnung des Weiterbildungsangebotes auf Teilzeitbeschäftigte. Übergangsmärkte erhöhen die Wahrscheinlichkeit, an einer Schnittstelle einen Arbeitsplatz zu finden. Es muss aber gesichert werden, dass der Übergang nach einer gewissen Zeit abgeschlossen ist. Letztlich kann und soll der qualifizierte Dauerarbeitsplatz der dominierende Typ am Arbeitsmarkt bleiben, wobei eine Dauer von vielleicht zehn Jahren den mehrmaligen Arbeitsplatzwechsel in der Lebenskarriere nicht ausschließt. Die "corporate culture", ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit Gewerkschaften als Drittbeteiligte ist eine europäische und österreichische Stärke, die auch Flexibilität und Weiterbildung beinhaltet (vgl. Tichy, 2002).

Österreichs Position

Nach dem OECD-Regulierungsindikator ist die Arbeitsmarktregulierung in Österreich geringer als im EU-Durchschnitt, sie hat sich aber seit 1990 nicht verringert. Nach dem Mobilitätsindex der EU entspricht die Arbeitsmarktflexibilität Österreichs etwa jener der EU 15. Die Lohnflexibilität in Bezug auf die Berücksichtigung von Arbeitslosigkeit in den Lohnverhandlungen ist in Österreich hoch, die Arbeitszeitflexibilität liegt im internationalen Mittelfeld.

Der Anteil der flexiblen Verträge (Teilzeit plus befristete Verträge) liegt in Österreich etwas niedriger als im Schnitt der EU 15, ist aber in den letzten Jahren stark gestiegen (siehe Abbildung 11), In den skandinavischen Ländern liegt er traditionell hoch.

Nach den vorhandenen Indikatoren liegt Österreich hinsichtlich der Verknüpfung von Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit im Mittelfeld der EU-Länder. Der Abstand zum Flexicurity-Modell der skandinavischen Länder ist jedoch erheblich. Guger – Leoni (Teilstudie 15) führen dies zurück auf unterschiedlichen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen für private und öffentliche Beschäftigung sowie unselbständige und selbständige Erwerbstätig-

keit, fehlende Betreuungsinfrastruktur und geringen Sozialschutz für Gruppen von denen besonders hohe Flexibilität verlangt wird, sowie hohen Lohnnebenkosten bei den Standardarbeitsverhältnissen.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

Die Mobilität im Ausbildungssystem wird durch eine höhere Durchlässigkeit zwischen den Ausbildungsschienen verstärkt. Weiterbildung kann die Arbeitsplatzsicherheit erhöhen oder die Wahrscheinlichkeit, einen attraktiven Arbeitsplatz zu finden, wenn der alte verloren geht. Die Mobilität zwischen den Berufen soll durch eine Angleichung der arbeitsrechtlichen und sozialrechtlichen Bestimmungen (einschließlich Pensionen) forciert werden. Leiharbeitsfirmen fördern die Mobilität und Flexibilität zwischen Firmen und erleichtern den Jobeintritt für den Arbeitnehmer. Eine Abflachung der betrieblichen und kollektivvertraglichen Einkommenskarrieren verstärkt die Mobilität besonders der älteren Arbeitnehmer. Ergänzend muss innerbetriebliches Karrieremanagement die Mobilität zwischen Tätigkeiten entsprechend der Lernkurve und der Eignung für Alterstufen forcieren (von physischer Tätigkeit zu organisatorischer, koordinierender Tätigkeit).

Der Rückgang der Arbeitsplätze im industriellen Sektor und die Zunahme bei Dienstleistungen erfordert eine dramatische Änderung in der Berufslandschaft, oft während der Berufskarriere. Die Übergänge zwischen unselbständiger und selbständiger Beschäftigung fördern Beschäftigungschancen, erfordern aber auch neue Absicherung und Rückkehrmöglichkeiten. Finanzmärkte müssen innovative Lösungen auch für neue und kleinere Unternehmen zur Verfügung stellen. Die Verbriefung von Forderungen und Krediten, sowie Venture Capital fördern das innovative Segment und Firmen, die rasch wachsen (Gazellen). Anreize, zu arbeiten und bestehende Sozialnetze nach Möglichkeit zu verlassen (Sozialhilfe, Invaliditätsversicherung) und die Wiederaufnahme nach Berufsunterbrechungen oder Auslandsaufenthalten müssen erleichtert werden. Die Integration von Migrantinnen und Migranten in die Ausbildungs- und Weiterbildungsschemata (und das Nachholen von Abschlüssen) forcieren Integration, und Wachstum.

Umsetzung in Maßnahmenbündel

Kostensenkung

- Senkung der Lohnnebenkosten besonders bei niedrigen Einkommen (vgl. Box 6);
- Senkung der Lohnnebenkosten durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage;
- Senkung der Lohnnebenkosten durch Übernahme beschäftigungsfremder Leistungen der Sozialversicherung durch Steuerzahler;

- Arbeitsrechtliche Trennung von Anwesenheits- und Arbeitsverpflichtung;
- Beschäftigungsgutscheine für Langzeitarbeitslose (mit höherem Subventionselement bei längerer Dauer).

Ausbildung und Weiterbildung

- Befähigung zum Wandel im Schul- und Weiterbildungssystem erlernen;
- Sicherung des Facharbeiterpotentials durch bessere Integration der Migrantinnen und Migranten, verpflichtendes Kindergartenjahr, breitere und modernere Lehrberufe, Lehrlinge in modernen Dienstleistungen;
- Angleichung der Sozialhilfe zwischen den Bundesländern, Beseitigung der hohen Marginalbesteuerung bei Wiederbeschäftigung, Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger in Arbeitsmarktschulung (offene Sozialhilfe);
- Stärkere Immigranten-Integration, auch außerhalb des Arbeitsmarktes (Kultur, Wohnung);

Flexicurity

- Erhöhung der Ersatzzahlungen z. B. bei Arbeitslosigkeit gegen strenge Zumutbarkeitsbedingungen, verpflichtende Weiterbildung bzw. intensivierete ("coached") Jobsuche (Aktivierung);
- Umbau der Arbeitslosenversicherung in eine Arbeitslebensversicherung, die auch Selbständige einbezieht;
- Teilarbeitslosengeld;
- Vereinheitlichung der Sozialhilfesätze und der Anspruchsvoraussetzungen durch eine bundeseinheitliche Regelung;
- Beibehaltung von Ansprüchen in der Höhe des Arbeitslosengeldes bei vorübergehender Selbständigkeit oder Teilzeit;
- Sozialrechtliche Absicherung von neuen Arbeitsrhythmen mit Abkehr von der Vorstellung des linearen Wechsels Ausbildung–Arbeit–Ruhestand;
- Experience Rating in der Unfall- und Arbeitslosenversicherung; Bonus bei Weiterbildung und Umstrukturierung der Arbeitsplätze (altersgerecht, gesundheitsfördernd und bei Jahresbeschäftigung; vgl. Box 4);
- die bestehende Zuständigkeit des AMS auf aktivierungsfähige Sozialhilfeempfänger ausweiten und in die AMS Schulungs- und Vermittlungsprogramme voll integrieren;
- Zuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe erhöhen – bisher wird jeder Zuverdienst in Abzug gebracht;

- Teilzeit als Wahlrecht und mit Rückkehrrecht;
- Vorrang von Teilzeitbeschäftigten und anderer flexibler Gruppen bei Schaffung einer Vollzeitstelle;
- langfristig höhere Mindestleistungen für Nichtaktivierungsfähige, Kranke und Behinderte (Armutsbekämpfung);
- Aktivierungsprämien und Coaching-Programme für alle aktivierungsfähigen Langzeitarbeitslosen, Sozialhilfeempfänger usw.

Flexibilität

- Beseitigung der Hemmnisse bei Gleitpension (Abfertigungsbemessung);
- Anhebung der maximal erlaubten Arbeitszeit pro Tag auf 12 Stunden (ohne Erhöhung der Normalarbeitszeit von derzeit 8 Stunden, Ausnahmen in bestimmten Berufen mit großer Belastung);
- freie Wahl des Pensionsalters mit aktuarisch richtigen Abschlägen.

Mobilität

- Flachere Altersprofile in Betriebsvereinbarungen, Gehaltsschemata, Kollektivverträgen, damit die Entlohnung der Produktivität entspricht;
- langfristige Verringerung der Lohndifferentiale zwischen Wirtschaftszweigen (zwecks Erhöhung der Mobilität);
- Kombination von Teilzeitarbeit mit Teilpension;
- Verstärkung der Durchlässigkeit des Ausbildungssystems horizontal und vertikal;
- Vereinheitlichung im Arbeits- und Sozialrecht zwecks Vergrößerung der Mobilität;
- Teilinvalidität und Umschulungen zur Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit (Reform der Invaliditätspension).

5.6 Die Qualität des öffentlichen Sektors

Die Rolle des Öffentlichen Sektors hat sich stark gewandelt. Er entwickelt sich vom Hoheits- und Verwaltungsstaat zum Dienstleister für die Staatsbürger und die Wirtschaft und soll besonders die neuen Herausforderungen (Globalisierung, Alterung, Arbeitslosigkeit, Wachstumschwäche, Verteilung) in seine Aktivitäten einbauen. Die Staatsquote, die über die Jahrzehnte gestiegen ist, wird als kaum mehr steigerbar betrachtet, sie ist auch im letzten Jahrzehnt in Europa (besonders Schweden, Finnland, Dänemark und in der Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer) erstmals nicht mehr gestiegen, in einigen Ländern sogar gefallen.

Die österreichische Bundesregierung hat sich 2002 das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2010 die Ausgabenquote in Prozent der Wirtschaftsleistung auf 40% zu reduzieren. Die Literatur neigt zur Ansicht, dass ab einem gewissen Punkt eine weitere Zunahme der Staatsgröße für das Wachstum hinderlich ist³²⁾, kann diesen Punkt aber nicht genau angeben. Es besteht auch Konsens, dass die Struktur der Staatsausgaben ("Qualität der Staatsausgaben") und die Anreizwirkungen der Steuern und Abgaben (und damit ebenfalls deren Struktur) wichtiger sind als die Höhe.

Bezüglich des Verhältnisses von Einnahmen zu Ausgaben neigt die Literatur zu einem langfristigen Ausgleich, wobei es Stimmen gibt (z. B. OECD), die auch einen mittelfristigen Budgetüberschuss einfordern, erstens weil Budgetregeln leichter nach oben verletzt werden als nach unten (Asymmetrie), zweitens wegen der Lasten einer alternden Gesellschaft und der daraus für die Zukunft zu erwartenden steigenden Kosten für Pensionen und Gesundheitssystem. Mehrere Länder haben sich das Ziel eines Budgetüberschusses im Durchschnitt des Konjunkturzyklus gesetzt (Schweden, Finnland). Die EU verlangt von den Mitgliedern eine mittelfristige Bilanz nahe Null, wobei seit der letzten Reform des Stabilitätspaktes bestimmte wachstumsfördernde Ausgaben eine Abweichung vom Postulat ermöglichen.

Österreichs Position

Österreichs Abgabenquote, die bis Anfang der zweitausender Jahre tendenziell gestiegen war, geht seither kontinuierlich zurück. Sie liegt immer noch leicht über dem europäischen Durchschnitt, allerdings verringert sich der Abstand zu den Ländern der EU 15 ständig. Bezüglich der Gesamtabgabenstruktur sind für Österreich gegenüber dem Durchschnitt von OECD und EU 15 zwei Auffälligkeiten festzustellen: Erstens tragen in Österreich die lohnsummenbezogenen Abgaben weit überdurchschnittlich zum Gesamtabgabenaufkommen bei. Zweitens ist in Österreich die quantitative Bedeutung der vermögensbezogenen Steuern gegen den internationalen Trend deutlich zurückgegangen. Die effektive Abgabenbelastung von Arbeit ist in Österreich deutlich höher, von Kapital und Energie niedriger als im europäischen Durchschnitt. Die Grenzsteuersätze für unselbständige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen steigen tendenziell, vor allem im unteren Einkommensbereich, und liegen deutlich über dem Durchschnitt der EU 15.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

Für Österreich scheint ein Konsens in Richtung mittelfristiges Nulldefizit zu bestehen, und auch die Tendenz hin zu einer sich langsam verringernenden Abgabenquote scheint über die Parteigrenzen zu bestehen. Angesichts der Nähe von Ländern mit einfachen Steuersystemen und

³²⁾ Bis zu diesem Punkt ist ein höherer Staatsanteil förderlich z. B. durch hohe Infrastrukturausgaben.

niedrigen Steuersätzen ist eine Gesamtabgabenquote, die kurzfristig nicht steigt und langfristig – sofern es die Erfordernisse hinsichtlich der Zukunftsausgaben zulassen – eine leicht sinkende Tendenz aufweist, eine Versicherungsprämie für den Wirtschaftsstandort. Es ist allerdings festzuhalten, dass ein Hochlohnland seine langfristige Position nicht mit preislichen Wettbewerbsfaktoren absichern kann.

Der Wachstumsbeitrag durch Zukunftsinvestitionen

Der Wachstumsbeitrag der Staatsausgaben liegt einerseits in der Stabilisierungsfunktion (Stützung der Nachfrage in der Rezession) und andererseits in der Unterstützung der Tätigkeiten, die das Wachstum direkt beeinflussen: Infrastruktur, Forschung, Ausbildung und Weiterbildung. Die Ausgaben für Infrastruktur sind heute in Österreich niedriger als in anderen Ländern, jene für Forschung und Erziehung höher, aber doch deutlich niedriger als in den skandinavischen Ländern. Bei den Ausgaben für Informationstechnologie liegt Österreich im Schnitt (also wesentlich ungünstiger, als es die angestrebte Technologieposition verlangen würde). In allen Kategorien würden zusätzliche Ausgaben – bei gegebener Qualitätssicherung – den Wachstumspfad erhöhen. Die Zukunftsausgaben insgesamt – staatlich und privat – liegen in Österreich um ein Drittel niedriger als in den skandinavischen Ländern.

Absicherung der Risiken und Gestaltung des Sozialsystems

Strukturelle Veränderungen, Internationalisierung und Globalisierung und die Zyklen des Wirtschaftsablaufes generell erzeugen Gewinner und Verlierer des Wandels. Das Sozialsystem muss die Verlierer absichern, ihre Fähigkeit zum Wandel stärken. Dies kommt zu den traditionellen Aufgaben der Absicherung von Krankheits- und Unfallrisiken und jener der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dazu.

Die Sozialausgaben (der größte Teil ist in Österreich wie auch in Europa generell öffentlich) liegen mit 22% im europäischen Schnitt und sind relativ konstant. Oft ist der passive Teil höher als der aktive (Arbeitsmarktförderung, Gesundheit), die Umstellung auf ein System, das höhere Sicherheit und höhere Flexibilität miteinander verbindet, wäre zu verstärken.

Aufgabenstellung und Effektivität

Die Aufgaben sollen von jener staatlichen Ebene erfüllt werden, die am besten geeignet ist, wobei es wegen der Heterogenisierung der Technologien und der Präferenzen eine gewisse Tendenz zu mehr Dezentralität gibt. Aufgaben und Ausgaben sind auf allen föderalen Ebenen zusammengeführt werden. Alte Aufgaben sollten reduziert, neue aufgenommen werden. Die Ausgaben werden mehrjährig geplant und Outputziele sollen Inputziele ersetzen. Neue Formen der Budgettechnik und des Public-Sector-Managements sollen eingeführt werden. Der Staat forciert den Marktzutritt neuer Firmen und den Wettbewerb.

Anreizwirkungen der Steuern

Die Steuerlast sollte so strukturiert sein, dass sie den Wettbewerb wenig verzerrt und bessere Anreize zu mehr Beschäftigung und höheren Investitionen bietet. Steuern, die Investitionsentscheidungen oder das Arbeitsangebot betreffen, müssen niedrig sein, Aktivitäten mit negativen externen Effekten sollen verteuert werden (Umweltbelastung, Beitrag zum Klimawandel), und solche, die Wachstum schaffen (und positive externe Effekte haben), begünstigt werden. In Österreich sind die Steuern und Abgaben auf die Arbeitsleistung relativ hoch, auf Vermögen relativ niedrig, Verbrauchssteuern liegen im europäischen Durchschnitt, die Energiebesteuerung knapp darunter. Die Differenz zwischen Bruttolohn und Nettolohn ist relativ hoch, besonders bei niedrigen Einkommen. Der Unterschied zwischen den Personalkosten für die Firma und den Nettolöhnen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist auch hier höher als in den skandinavischen Ländern, obwohl diese eine höhere Gesamtsteuerquote haben. Die Einkommensbesteuerung ist bei Personengesellschaften³³⁾ höher als bei Körperschaften.

Das Weißbuch entwirft keine Strategie für eine große Steuer- und Abgabenreform. Es ist nicht klar, ob dafür der politische Wille und der finanzielle Spielraum bestehen. Eine große Steuer- und Abgabenreform sollte nach grundsätzlichen Überlegungen in Angriff genommen werden. Steuerliche Maßnahmen (einschließlich Sozialversicherungsabgaben) werden eher dann angesprochen, wenn sie auch kurzfristig erfolgen können und wo die Zielsetzung aus Sicht der Schaffung von Arbeitsplätzen eindeutig ist (z. B. Entlastung des Faktors Arbeit).

Das Weißbuch empfiehlt, einen ersten Schritt zur Senkung der Lohnnebenkosten im Bereich zwischen Geringfügigkeitsgrenze und 1000 € vorzunehmen. Bei der nächsten Steuerreform ist eine grundsätzliche, fundierte Reform anzustreben, die die Wirkung der Steuern und der Ausgaben zur Erhöhung des Wachstums und der Beschäftigung in den Mittelpunkt stellt.

Umsetzung in Maßnahmenbündel

Budgetziel und Abgabenquote

- Kurzfristig konstante und langfristig – nach Erfüllung der Erfordernisse bezüglich der Zukunftsausgaben – schrittweise leicht sinkende Abgabenquote bei gleichzeitiger Erhöhung des Wachstumsbeitrages der Staatsausgaben und Verbesserung der Steuer- und Abgabenstruktur;
- die Verwaltungsreform (die bisher implementierte plus Verwaltungsreform III) muss den Spielraum für eine Abgabensenkung und für den steigenden Bedarf an Zukunftsinvestitionen und steigende Ausgaben für Gesundheit und Pflege schaffen;
- Vermeidung eines Steuerwettkaufs mit den Erweiterungsländern;

³³⁾ Sofern eine gewisse Gewinnschwelle erreicht wird.

- Aufgabenüberprüfung;
- Durchforstung der Subventionen.

Zukunftsinvestitionen

- Erhöhung und qualitative Verbesserung der Zukunftsausgaben;
- Forcierung der Infrastruktur besonders zu den Erweiterungsländern;
- Schwerpunkte bei Telekommunikation und immaterieller Infrastruktur.

Gestaltung des Sozialsystems

- Stärkere Absicherung der neuen Risiken bei gleichzeitigem Einfordern von Eigenleistungen und Anbot von Qualifizierung.

Aufgabenverteilung und Effizienz

- Aufgabenüberprüfung und -revision auf allen staatlichen Ebenen; Beseitigung von Doppelgleisigkeiten;
- Effizienterer Mitteleinsatz: Förderung von New Public Management;
- Haushaltsrechtsreform mit stärkerer Outputorientierung;
- Erhöhung der Mobilität im öffentlichen Sektor,
- Stärker leistungsorientierte Bezahlung;
- Setzung ökonomischer Anreize für Einsparungen (Konsens und Mitwirkung von Betroffenen und Akteuren)
- Prämien (z. B. Verwendung eines bestimmten Prozentsatzes der Einsparungen für Leistungs- und Einsparprämien, Belohnungen und Weiterbildung),
- Vermeidung der Doppelgleisigkeiten und des Auseinanderfallens von Aufgaben und Ausgaben;
- Flexibilisierung der Verwendung von Rücklagen/ Umschichtungsmöglichkeiten,
- Sanktionen bei Verfehlung budgetärer Ziele (z. B. gesetzliche Verpflichtung des Fachministers zu Ausgabenbindungen),
- Verbesserte Einkommensmöglichkeiten beim Berufseinstieg, Abflachung der Lebensinkommenskurve,
- Einheitliches Tarifrecht im öffentlichen Dienst,
- Arbeitszeitgestaltung: flexible Arbeitszeiten, Einführung von Arbeitszeitkonten,
- Setzung ökonomischer Anreize zur Förderung der Mobilität im öffentlichen Sektor,

- Beschränkung von Pragmatisierungen auf sensible Kernbereiche,
- Umsetzung der Haushaltsreform (mit Festlegung detaillierterer Ausgabenkategorien),
- Harmonisiertes Berichtswesen (Ausgliederungsberichte, Forschungsausgabendokumentation, Förderbericht),
- Vereinheitlichung der Haushaltsrechte Bund Länder Gemeinden.

Steuerliche Anreize

- Senkung der Grenzsteuersätze und des Steuerkeils in den unteren Einkommensgruppen: durch Reduktion des Sozialversicherungsbeitrages und des Eingangsteuersatzes;
- Langfristige Strukturanalyse und Reform des Steuersystems vor der nächsten großen Steuerreform;
- Senkung der Abgabenbelastung der Arbeit durch Kompensation der Senkung der Kommunalsteuer durch eine Grundsteuer mit realistischer Bewertung von Liegenschaften;
- Berücksichtigung des Tatbestandes, dass die Lohnsteuer stärker gesenkt werden kann, wenn energie- und verkehrsbebezogene sowie emissionsorientierte Steuern schrittweise und unter Berücksichtigung der Konkurrenzfähigkeit erhöht werden;
- Beibehaltung eines Minimalelementes der Erbschafts- und Schenkungsteuer durch Besteuerung von Grund und Immobilien mit realistischer Bewertung (gleichzeitig Ausnahmen für Eigenheim); Betriebsübergaben bleiben grundsätzlich erbschafts- und schenkungssteuerpflichtig, wenn auch abgedeckt durch hohe Freibeträge sowie die Möglichkeit von Stundung bei Weiterführung mindestens fünf Jahre (und Abschreibung danach);
- Ersatz der Mindestpreisregelung bei Tabakwaren durch höhere Besteuerung;
- Überprüfung eines dualen Steuersystems mit einheitlicher Unternehmensbesteuerung;
- Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge (Bonus-Experience-Rating) und der Insolvenzfondsbeiträge bei ganzjähriger Beschäftigung (vgl. Box 4).

5.7 Erfolgreiche Technologie- und Dienstleistungscluster

Innovationsanstrengungen und Verbesserungen im Humankapital sind für die Konkurrenzfähigkeit Österreichs generell wichtig. In vielen Ländern bestehen neben steuerlichen Forderungen und Projektforderungen auch Top-down-Ansätze, d. h. Technologieschwerpunkte, die besonders forciert werden. Die Aufgabe, sich in Richtung High-Tech zu spezialisieren, wo zukünftig die größte Nachfrage besteht, oder auf Medium-Tech, wo wir gegenwärtig unsere Stärken haben, ist schon angesprochen worden. Bei High-Tech sind in der Regel sehr große Firmen erfolgreich tätig und große Länder besitzen eine gute Marktposition.

Box 4: Experience Rating: Bonus-Regelungen in der Arbeitslosen- und Unfallversicherung

Arbeitslosigkeit, Unfallrisiko und früher Pensionsantritt hängen nicht nur von der Wirtschaftslage, den Produktionsbedingungen und dem individuellen Verhalten der Versicherten ab, sondern sind auch von Unternehmensentscheidungen (Arbeitsplatzgestaltung, Arbeitsklima usw. bestimmt. In den USA, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern findet daher das Unternehmensverhalten in der institutionellen Ausgestaltung der Sozialsysteme stärkeren Niederschlag. Externe soziale Kosten – etwa der Arbeitslosigkeit oder des Unfallrisikos – werden durch Experience Rating (Bonus/Malus-Regelungen) internalisiert und Anreize gesetzt, die Produktion so zu organisieren, dass kurzfristige Kündigungen und Unfälle vermieden werden.

Betriebe mit vorbildlichem Unfallschutz und Dauerarbeitsplätzen subventionieren hohe Unfallrisiken und Saisonarbeitslosigkeit

Österreich verzeichnet im internationalen Vergleich hohe Saisonarbeitslosigkeit und höheres Unfallrisiko als die skandinavischen Länder. Für beide Problembereiche spielen die betriebliche Organisation und die Arbeitsplatzgestaltung (Unfallverhütung, Gesundheit am Arbeitsplatz, Betriebsklima) eine wichtige Rolle; Experience Rating bzw. Bonus/Malus-Ansätze würden Anreize bilden, diesen Aspekten in der betrieblichen Praxis größere Beachtung beizumessen.

Es wird vorgeschlagen in der Einführungsphase analog zum Bonus/Malus-System in der Kfz-Haftpflicht mit positiven Anreizen (Bonus-Regelungen) zu beginnen. In der *Unfallversicherung* besteht strukturell finanzieller Spielraum, und in der *Arbeitslosenversicherung* ist mit zunehmendem Wachstum mit einem zu rechnen.

In der *Unfallversicherung* soll vorbildliche Unfallverhütung mit niedrigerem Beitragssatz belohnt werden: Liegt das Unfallrisiko eines Betriebs unter dem Durchschnittswert seiner Gefahrenklasse, wird der Beitragssatz gesenkt oder ein einmaliger Bonus ausgezahlt. Auch in der *Arbeitslosenversicherung* könnte der Anteil der vom Betrieb verursachten Arbeitslosengelder an der betrieblichen Beitragsleistung als Ansatz verwendet werden. Betriebe, die gemessen an dieser Relation das Arbeitslosensystem in den vergangenen zwei Jahren weniger beanspruchten als der Branchendurchschnitt, erhalten eine Beitragssatzsenkung.

Für eine detaillierte Ausgestaltung solcher Experience-Rating-Modelle kann auf die Erfahrungen in den USA, den Niederlanden und Finnland zurückgegriffen werden. In den USA, wo die Arbeitslosenversicherung nur arbeitgeberseitig finanziert wird, steigen z. B. die Arbeitslosenversicherungsbeiträge einzelner Firmen mit der Anzahl der Kündigungen bzw. mit dem Umfang der Arbeitslosengelder, die an die gekündigten Mitarbeiter der Firma fließen. Für die USA liegen seit zwei Jahrzehnten empirische Analysen zu den Wirkungen von Experience Rating vor, die auf substantielle Wirkungen schließen lassen. Je nach Studie, Bundesstaat, institutioneller Ausgestaltung und Konjunkturlage wurden die temporären Kündigungen um 20% bis 50% reduziert. In den Niederlanden wird dem Experience Rating ein Rückgang des Zustroms zur Invaliditätspension um 15% zugeschrieben, und in Finnland, wo im Rahmen von Experience Rating je nach Firmengröße bis zu 80% der Kosten der Frühpension (aufgrund von Invalidität oder Arbeitslosigkeit) vom Unternehmen getragen werden müssen, wird mit einem Rückgang des Arbeitslosigkeitsrisikos für ältere Arbeitnehmer um etwa 16% gerechnet.

Österreichs Position

Es gibt einige Technologien, in denen Österreich auf Grund seiner Stärken, seiner Lage und seines sozioökonomischen Systems Wettbewerbsvorteile besitzt und ausbauen kann. Dazu zählen die Umwelttechnologie, die Wasserwirtschaft, die Medizintechnik, neue Energieformen, Tunnelbau, biologische Landwirtschaft und – vielleicht noch zuwenig forciert – spezifische Bereiche der Bauwirtschaft, wie etwa altersgerechtes oder ökologisches Bauen.

Im Bereich der modernen Dienst- und Planungsleistungen wären die Bereiche Kreativwirtschaft, Digitalisierung von Kunst, Kultur und Tourismus, Steuerung multikultureller und integrationsorientierter Prozesse, Public Private Partnerships, Management von Unternehmenskooperationen, Logistik, Qualitätssicherung im Outsourcing Hoffungsbereiche, in denen sich österreichische Stärken mit gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedeutung kombinieren lassen. Damit kann einerseits das österreichische Defizit bei hochwertigen Dienstleistungen bekämpft werden. Andererseits handelt es sich um Technologien und Dienstleistungen, die die gegebene österreichische Position als teurer Standort in der Mitte einer dynamischen Region mit guten sanften Standortfaktoren und an der Kante zwischen Regionen mit hohen und niedrigen Löhnen verbessern.

Für einige dieser Bereiche gibt es schon Förderansätze und Spezialprogramme in der Forschungsstrategie des Forschungsrates bzw. regionale oder österreichweite Clusterinitiativen.

Reformprogramm

Qualitätstourismus als Wachstumschance

Der Tourismus ist ein Wirtschaftszweig mit einem Beschäftigtenzuwachs, der nicht nur höher als in der Gesamtwirtschaft liegt, sondern auch höher als im übrigen Dienstleistungssektor. Er ist auch Motor für Beschäftigung in vorgelagerten Wirtschaftszweigen und in Regionen, in denen die Erwerbsquote niedrig ist, bzw. wo das Erwerbspotenzial durch Zuwanderung und Urbanisierung expandiert. Allerdings sind es im Tourismus teilweise gering entlohnte Arbeitskräfte, welche nicht ganzjährig beschäftigt und angesichts der Beschäftigungsbedingungen oft nicht aus dem inländischen Erwerbspotenzial zu decken sind.

Die Beschäftigungschancen sind auch in Zukunft günstig, etwa im Bereich des Städte- und Kulturtourismus, des Wintersports sowie der erlebnisorientierten Kurzurlaube mit Wellness-Komponenten. Die neue Position Österreichs im europäischen Raum, die stark steigenden Einkommen in den neuen Mitgliedsländern und den Nachbarregionen der EU verdoppeln in den nächsten 20 Jahren die Zahl der potenziellen Österreich-Gäste. Allerdings gibt es quantitative Grenzen in Ballungszentren und für saisonal und inhaltlich spezialisierte Regionen. Eine höhere Qualität und höhere Tagesausgaben sind dann die einzige Wachstumschance, und qualitativer Tourismus erfordert Änderungen im Unternehmerbild, Management, Qualifikation der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Es ist dringend notwendig, vom Image der niedrigen Qualität und auch der niedrigen Qualifikation der Beschäftigten wegzukommen. Internatio-

nalisierung, Upgrading, Saisonverlängerung, bessere Ausnutzung der Schwankungen und Kombination mit nichttouristischen Leistungen machen den Tourismus zur Wachstumsbranche.

Wissensbasierte nichttouristische Dienstleistungen

Die Bedeutung des Dienstleistungsbereichs für Wachstum und Beschäftigung in Österreich nimmt vor dem Hintergrund fortschreitender Tertiärisierung und neuer technologischer Entwicklungen zu. Neue Möglichkeiten der Digitalisierung von Leistungen schaffen Spielräume für Produktinnovationen und erweitern das Spektrum von Dienstleistungen, die auch über Distanz gehandelt werden können. Gleichzeitig erlauben neue IKT-Anwendungen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette Prozessinnovationen mit effizienzsteigernder Wirkung. Das traditionelle Bild des Dienstleistungsbereichs als stagnierendem Sektor mit beschränktem Potential für Produktivitätssteigerungen ist damit obsolet. Im Gegenteil gehen die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen gerade komplexer Dienstleistungen weit über ihren direkten Beitrag zu Produktion und Außenhandel hinaus: Wissensintensive Dienstleistungen leisten "Schrittmacherfunktion" für den Warenexport und tragen über ihre Inputs zur Effizienz auch der Industrie bei. Als "Mediatoren" in modernen Netzwerkproduktionen spielen sie zudem eine wichtige Rolle in der Produktion und Diffusion von Wissen, dem eigentlichen "Rohstoff" einer wissensbasierten Wirtschaft.

All dies macht es sinnvoll, die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz des (unternehmensnahen) Dienstleistungssektors prominent in Initiativen des öffentlichen Unterstützungssystems zu verankern. Globalisierung und Technologiewettbewerb erfordern dabei eine Schwerpunktsetzung auf Innovation und Internationalisierung. Bestehende Maßnahmenlinien und Instrumente zur Förderung dieser Handlungsfelder wären stärker an die spezifischen Charakteristika und Bedürfnisse des Tertiärbereichs anzupassen. Dies setzt eine stärkere Betonung immaterieller Investitionen als Fördergegenstand und die Verknüpfung traditioneller Instrumente mit Anreizen in Human- und Organisationskapital voraus.

Umsetzung in Maßnahmenbündel

Tourismus

- Forcierung von Ganzjahresarbeitsplätzen (als Bedingung für Förderungen);
- Forcierung der diagonalen Integration des Tourismus mit den "creative industries" und anderen wissensbasierten Dienstleistungen;
- bessere elektronische Aufbereitung des Angebotes;
- Umlenkung der Nachfrage in Neben- und Zwischensaisonen und auf die weniger nachgefragten Wochentage;
- Errichtung von Kultur- und Freizeitparks u. a. im ländlichen Raum;

- Stärkere Kooperation von Betrieben (etwa von Sommer- und Winterbetrieben zur kontinuierlichen Auslastung der Arbeitskräfte);
- Weiterbildung als Kernelement einer touristischen Tätigkeit mit der Vision der Verbreiterung und Verbesserung der Tätigkeiten;
- Entwicklung des Unternehmerbildes vom Anbieter von Zimmern und Verpflegung zum Anbieter integrierter Freizeitdienstleistungen.

Wissensbasierte nicht-touristische Dienstleistungen

- Erweiterung förderfähiger Innovationsausgaben auf organisatorische und Managementinnovationen sowie Formen organisatorischen Lernens; explizit forschungsorientierte Programme für den Tertiärbereich;
- Schwerpunkt in IKT-Förderung auf die Implementierung komplexer B2B- und B2C-Lösungen und deren Integration in die Wertschöpfungskette;
- Netzwerk- und Kooperationsförderung für kleinere Dienstleistungsunternehmen zur Kosten- und Risikoteilung in Innovation und Internationalisierung;
- Clusterbildungen mit gemeinsamer Entwicklung von Dienstleistungs- und Sachgüteraktivitäten entlang thematischer Schwerpunkte; problemorientierte Schirmprojekte als Kristallisationskerne potentieller Cluster;
- in KMU Aufgreifen unternehmensinterner Beschränkungen in Human- und Managementkapital durch eine intensive Informations- und Beratungskomponente; Verstärkung der Anreize zu spezialisierter Weiterbildung von Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmern und Unternehmer-Eigentümern;
- laufende Überprüfung des Systems der Exportförderung auf seine Eignung für die internationale Expansion von Dienstleistungsunternehmen;
- Awarenessbildung im klein- und mittelbetrieblichen Dienstleistungsbereich; Diffusion von "best practices"; Heranführung an Innovations- und Internationalisierungsstrategien über modulare Beratungs- und Schulungskomponenten;
- Hilfen bei grenzüberschreitender Partnersuche und Investitionstätigkeit als Voraussetzung für den Export vieler Dienstleistungen;
- Schwerpunkt in der Exporttätigkeit hochwertiger wissensintensiver Dienstleistungen (Consulting, Beratung). Hier auch intensive Unterstützungsformen sowie Instrumente des Vor-Ort-Supports;
- Abbau von Regulierungsbarrieren in der Erstellung multidisziplinärer, integrierter Gesamtlösungen im Exportgeschäft.

5.8 Innovative Energie- und Umweltpolitik

Die Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen in den 1970er Jahren wurde zunächst als negativ für Wachstum und Beschäftigung gesehen. In dieser ersten Phase überwog die nachträgliche Reparatur von angefallenen Schäden. Mit zunehmend komplexeren bzw. der Verlagerung von lokalen zu globalen Umweltproblemen wurde in den achtziger und neunziger Jahren das Ziel, Umweltpolitik in andere Politikbereiche (Forschung, Wohnbau, Verkehr) zu integrieren, im *Brundtland-Bericht* (1987) formuliert. Umweltpolitik stellt eine "Querschnittsmaterie" dar, die auch in der Formulierung der Lissabon-Strategie Eingang fand und somit heute Teil der wirtschaftspolitischen Leitlinien der EU ist. Als dritte Phase der Umweltpolitik gewinnt die Erkenntnis an Bedeutung, dass eine integrative Energie- und Umweltpolitik unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur der Erreichung der engeren Energie- und Umweltziele dient, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft (Porter-Hypothese) stärken und positiv zu Wachstum und Beschäftigung beitragen kann. Zu den Voraussetzungen einer integrativen Umweltpolitik zählen: (i) die Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente (Zertifikate, Steuern), (ii) anspruchsvolle, aber mittelfristig stabile umweltpolitische Vorgaben, (iii) die Nutzung des Innovationspotentials einer Wirtschaft und ihrer technologischen und regionalen Stärken.

Umweltpolitik ist ein wichtiger Teil einer Wachstums- und Beschäftigungsstrategie, da sie alle Bereiche der Produktions- und Konsumaktivitäten betrifft. Die positiven Effekte umweltpolitischer Ansätze ergeben sich einerseits indirekt aus dem Vermeiden negativer externer Effekte (Verminderung von ökologischen Reparaturkosten und anderer volkswirtschaftlicher Kosten wie etwa Gesundheitskosten) und andererseits durch direkte positive Effekte wie die Schaffung von Beschäftigung in der Umwelttechnologiebranche. Eine wesentliche Rolle kommt dabei energiebezogenen Aspekten zu (v. a. Energieeffizienz, erneuerbare Energien), die einerseits zu einer Reduzierung negativer ökologischer Auswirkungen beitragen (Treibhausgasemissionen, andere Luftschadstoffe) und andererseits über die Stärkung der energetischen Versorgungssicherheit und die Reduzierung der Abhängigkeit von importierten fossilen Energieträgern einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft leisten.

Österreichs Position

Österreich hatte in den 1980er Jahren eine ambitionierte Umweltpolitik, die zur Entwicklung einer wettbewerbsstarken Umwelttechnikindustrie beigetragen hat. Die Umwelttechnikindustrie hat in Österreich zunehmende wirtschaftliche Bedeutung. Die relative Bedeutung und die Dynamik der Umweltindustrie im Zeitverlauf zeigen sich an der Entwicklung ihres Beitrags zum BIP bzw. ihres Anteils am Umsatz und der Beschäftigung der Sachgütererzeugung. Der BIP-Beitrag lag 1993 bei 1%, stieg 1997 auf 1,4% und erreichte 2003 1,7%. Gemessen am Umsatz der Sachgütererzeugung stieg der Anteil der Umwelttechnikindustrie von 2,1% im Jahr 1993 auf 3,7% im Jahr 2003. Der Anteil an der Beschäftigung der Sachgütererzeugung entwickelte sich ebenfalls dynamisch und erreichte im Jahr 2003 bereits 3,3%.

Eine klima- und umweltgerechte Energieversorgung erfordert die Verringerung des Einsatzes fossiler Energieträger. Der Steigerung der Energieeffizienz kommt hier zentrale Bedeutung zu. Ihre Betonung auf europäischer Ebene spiegelt sich auch auf nationaler Ebene wider: Im Regierungsprogramm 2003 wurde das Ziel vorgegeben, den spezifischen Energieverbrauch (Energieeinsatz pro Einheit BIP) bis 2010 im Durchschnitt um 1% jährlich zu senken. Im Kontrast zu den politischen Vorgaben steht die tatsächliche Entwicklung des Energieverbrauchs und der Energieeffizienz. Der Bruttoinlandsverbrauch an Energie je BIP real ist im Zeitraum 1990 bis 2004 in Österreich durchschnittlich um 0,1% pro Jahr zurückgegangen.

Im Kyoto-Protokoll wurden 1997 verbindliche Emissionsreduktionsziele für die Industrienationen festgelegt. Österreich ist jedoch das Land in der EU, das 2004, nach Luxemburg, am weitesten von seinem Kyoto-Ziel entfernt ist, der Abstand wird von Jahr zu Jahr größer.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

Das Weißbuch empfiehlt eine innovationsbasierte und kostenoptimierende Vorreiterrolle Österreichs im Umwelt- und Energiesektor. Die Strategie soll auf den Zielen und Programmen der EU basieren, aber spezielle österreichische Technologie- und Problemlösungen entwickeln und weltweit vermarkten. Die Fortschritte in der Technologie, welche Auswirkungen sie auf österreichische Exporte, Investitionen, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit haben, sollen regelmäßig evaluiert werden.

Zentrale Teilstrategien sind erstens die Forcierung der Umwelttechnikindustrie und von zielgerichteten Technologieprogrammen, zweitens die Erhöhung der Energieeffizienz und der Versorgungssicherheit sowie des Anteils alternativer Energieträger und drittens die Reduktion von Emissionen vor allem im Verkehrssektor.

Im Bereich der Technologie soll die gute Position in der Umwelttechnologie und bei der Nutzung kohlenstoffarmer und materialstromreduzierender Technologien genutzt werden, und zwar im Inland und für den Export. Elektrizitätserzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und aus alternativen Energien soll verstärkt werden. Auch die Kompetenz Österreichs in der Telematik und Logistik könnte zur Erreichung der Umweltziele genutzt werden. Die Biokraftstoffproduktion ist ein Forschungsfeld, in dem Österreich seine gute technologische Position noch stärken könnte, der Bereich der Konversion von Biomasse zu Kraftstoffen und anderen Energieträgern birgt ein großes technologisches Entwicklungspotential. Umsetzung und Vermarktung, insbesondere auch die Erschließung von internationalen Absatzmärkten sollen durch gezielte Förderung hochwertiger Dienstleistungsberufe in diesen Bereichen (Studienlehrgänge, Business-Start-Ups, Clusterbildung) gefördert werden.

Das EU-Grünbuch zur Energieeffizienz, die EU-Nachhaltigkeitsstrategie, der Umwelttechnologieaktionsplan und EU-Richtlinien sind proaktiv umzusetzen. Derzeit sinken in Österreich weder

der Energieverbrauch relativ zur Wirtschaftsleistung noch entsprechen die CO₂-Emissionen den österreichischen Zielen aus dem Kyoto-Protokoll.

Die Prioritäten der österreichischen Energiepolitik sind Steigerung der Energieeffizienz, Diversifikation der Energieträger und Sicherheit in der Versorgung (teils durch regionale und trägermäßige Diversifikation, teils durch Investitionen in Engpässe und Lagerung). Die Steigerung der Energieeffizienz im Ausmaß von 20% soll durch die EU-Gebäuderichtlinie, den Einsatz von KWK-Technologien, die ökologische Auszeichnung von Elektrogeräten, die Anwendung neuer Klimatisierungssysteme erreicht werden.

Die internationalen Reaktionen auf die Höhe des Erdölpreises, die Sicherheit der Versorgung und die langfristige Verfügbarkeit (Peak-Oil-Diskussion) sind zu verfolgen. Keinesfalls soll der Energiepreisanstieg durch eine Steuersenkung gemildert werden (einkommensspezifische anreizkompatible Entlastungen wären eventuell zu setzen). Energiesparende Investitionen (privat und in Firmen) sollen begünstigt werden. Ein Parallelkonzept zum schwedischen Plan zum Ausstieg aus der Ölabhängigkeit ist empfehlenswert.

Im Verkehrssektor soll der Ausbau von Straßennetzen nur noch begrenzt betrieben werden (Verbindungen zu den Erweiterungsländern, Beseitigung von Engpässen). In Österreich hat die Priorität auf energieeffizienter Nutzung, Verbesserung des Modal Split (weniger Strasse, mehr Bahn, Wasser, Schiene, Fahrrad und nichtmotorisierter Personenverkehr) und in den Verbesserungen der Schnittstellen der einzelnen Verkehrsträger zu liegen. Im Bereich der Telematik sind Kosteneinsparungen durch optimale Nutzung bestehender Verkehrssysteme wie auch österreichische Technologieführerschaft möglich.

Die Vorbildwirkung der Öffentlichen Hand, die Forcierung von Umwelt- und Energietechnologien mit österreichischen Stärken, marktwirtschaftlichen Instrumenten (einschließlich Energie- und Umweltsteuern) ermöglichen zugleich mit dem Erreichen von Umweltzielen einen positiven Wachstums- und Beschäftigungsbeitrag. Eine langfristig konsistente Politik erfordert die Festlegung, dass Energie- und Umweltverbrauch im Vergleich zur Arbeit stetig und merklich teurer werden. Wenn dies trotz neuer und geförderter Technologien die Konkurrenzfähigkeit eines Teiles der Industrie behindert, ist darauf mit anreizkonformen Mitteln Rücksicht zu nehmen. Wenn die Nachfrager eine Verbesserung der Energieeffizienz zu einer Ausweitung der Energiedienstleistungen benutzen (größerer Hubraum, Klimaanlage, mehr gefahrene Kilometer), so muss der Preis von Energie erhöht werden.

Umsetzung in Maßnahmenbündel

Umwelttechnikindustrie und Technologieprogramme

- Pro-aktive Umsetzung der EU-Gesetzgebung mit innovationsbasierter Vorreiterposition (unter Berücksichtigung der Konkurrenzfähigkeit der Industrie);
- Kompetenz bei Telematik und Logistik für Umweltziele nutzen;

- Technologieposition bei Konversion von Biomasse zu Energieträgern durch Studienlehrgänge, Business-Start-Ups, Clusterbildung nutzen;
- Informationsplattform über Zielländer für Umwelttechnikexporte und Unterstützung bei der Markterschließung (rechtliche, sprachliche Unterstützung usw.) gründen;
- Präsentation des österreichischen Angebots an Umwelttechnologien in Zielländern;
- Zielgerichtete technologiepolitische Programme.

Energieversorgung und Energieeffizienz

- Masterplan zur Reduktion der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern;
- Veränderung der Struktur der Energieversorgung;
- Breite Nutzung der KWK-Technologien;
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger (Vereinheitlichung und Verstetigung der Förderung);
- hohe Energiestandards für Gebäude;
- Wohnbauförderung für Energieeinsparung und neue Technologien nutzen;
- Diffusion der energiesparenden Forschungsergebnisse aus dem Programm "Haus der Zukunft";
- öffentlichen Bau und Beschaffung für ökologische Ziele nutzen (Passivhaustechnologie);
- Übertragung der Energieeffizienzinitiative der EU zu abgestimmter Strategie;
- Auszeichnung von Elektrogeräten in Hinblick auf die Energieeffizienz und Informationskampagnen oder Initiativen für Gerätetausch;
- Energiesicherheit durch geographische Breite der Importe z. B. neue Pipeline für Gaslieferungen;
- Erhöhung der Vorratshaltung (Erdgas, Erdöl) überprüfen.

Verkehrssektor

- Verbesserung der Energieeffizienz der Motoren und Fahrzeuge;
- Veränderung im Modal Split (zugunsten Bahn, Schiff, Fahrrad) durch entsprechende Anreizsysteme;
- Forcieren von Hybridfahrzeugen im öffentlichen Sektor;
- Steuerliche Anreize für Hybridfahrzeuge;

- Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer auf CO₂-Emissionen als Bemessungsgrundlage (im Gegensatz zu Motorleistung in kW);
- Nachfragemanagement ausbauen: Road Pricing an Engpassstellen, auch im nieder-rangigen Straßennetz;
- Alternative Kraftstoffe mit Ziel einer 20%-Substitution konventioneller durch alternative Kraftstoffe im Straßenverkehr.

5.9 Umwandlung von informeller Arbeit in Erwerbstätigkeit

Eine Komponente der höheren Beschäftigungsquoten in den skandinavischen Ländern liegt in der Tatsache, dass hier Jobs, die in kontinentalen Ländern innerhalb des Haushaltes erledigt werden, von öffentlichen, privaten oder halböffentlichen Institutionen erbracht werden bzw. von privaten Firmen (teilweise non Profit Organisation), die von öffentlicher Seite unterstützt werden. Zu diesen Gruppen gehören Kinderbetreuung, Gesundheit, Betreuung und Pflegedienste, Haus- und Gartenarbeiten, Nahrungsmittelzubereitung. Der Vorteil eines komplementären Marktsektors (im Vergleich zu Haushaltsproduktion aber auch bestehender staatlicher oder kommunaler Organisation) liegt einerseits in der Vielfalt des Angebotes, in der Wahlmöglichkeit zwischen Haushaltstätigkeit und Beruf und im Erwerb einer selbständigen Versicherung. In der Regel ist auch die Effizienz der Leistungserbringung über den Markt größer (Economies of Scale), ebenso Qualitätssicherung und Weiterbildung.

Österreichs Position

Langfristig wächst die Erwerbstätigkeit in Österreich schwächer als in anderen Ländern. Seit 1960 steigt die Beschäftigung (Erwerbstätige d. h. einschließlich Selbständige; ohne Karenz-geldbezieher und Präsenzdienner) um 426.000 oder 13% in 45 Jahren. Inklusive geringfügig Beschäftigten und freien Dienstverträgen beträgt der Anstieg 605.000 oder 19%. Der Anstieg ist damit deutlich geringer als in den USA und auch etwas geringer als in der EU 15. Die geringe Dynamik gegen die EU 15 entstand in den letzten zehn Jahren. Eine wesentliche Komponente liegt darin, dass der Anteil des Dienstleistungssektors in Österreich mit 66% der Beschäftigten um fast 6 Prozentpunkte niedriger als im EU-Durchschnitt liegt.

Am stärksten nimmt die Zahl der Berufe innerhalb des Dienstleistungssektors im Gesundheits- und Sozialwesen und bei den unternehmensnahen Dienstleistungen zu. In der ersten Gruppe überwiegen die weiblichen Beschäftigten, in der zweiten die männlichen, dies ist eine Konsequenz der anhaltenden Gender-Segmentierung in den Ausbildungskanälen. Die Verdienste im Gesundheits- und Sozialbereich sind unterdurchschnittlich, die Genderdifferenzierung höher. Innerhalb der unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind Steuer- und Unternehmensberater die größte Gruppe (71.000), gefolgt von Architektur- und Ingenieurbüros (40.000). Besonders dynamisch entwickeln sich die Arbeitsplätze in Personalvermittlung und -Leasing (diese Gruppe hat die Beschäftigung verfünffacht und macht schon 9% der Beschäf-

tigten in industrienahen Dienstleistungen aus. Generell profitieren diese unternehmensnahen Dienstleistungen vom Outsourcing und von den Erfolgen der Industrie in ihrer Auslandstätigkeit.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

Zweckgebundene Schecks, frei verwendbare Transferleistungen, Subventionen und Steuerabschreibungen sind Alternativen, um diesen Sektor attraktiv zu machen. Berufe müssen definiert, Lehrausbildungen und Weiterbildung und Qualitätskontrollen geschaffen bzw. verbessert werden. Kollektivverträge, Ausländerrecht und Steuerrecht müssen an die Situation angepasst werden. Arbeitsplätze in diesem Bereich sind heterogen – von hoch qualifiziert bis relativ einfach –, die Zahlungsbereitschaft ist oft nicht gleich hoch wie die Kosten (einschließlich Vollversicherungskosten der Einhaltung der Arbeitszeit), die Erbringungsbedingungen persönlicher als bei normalen Marktjobs. Die Organisation des Sektors bringt andererseits erhebliche Vorteile: gegenüber dem gegenwärtigen Zustand mehr Freizeit (für den Auftraggeber), größere finanzielle Unabhängigkeit und mehr Sicherheit für den Arbeitnehmer und eine Reduktion von Schwarzmarktaktivitäten.

Umsetzung in Maßnahmenbündel

Umwandlung von informeller Arbeit in Marktjobs

- Hebung der Erwerbsbeteiligung von Frauen durch Verbesserung der Kinderbetreuung;
- Abstimmung der Kindergeldbezugszeit mit Kündigungsschutz;
- Steuerbegünstigung von Firmen, die Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stellen (und höhere, wenn sie sie für Betriebsfremde öffnen bzw. in Reichweite von 5 km keine Alternative vorhanden ist; einschließlich Gemeindegeldzuschuss);
- Umwandlung eines Teils des Kindergeldes bei Nichtnutzung in einen Weiterbildungsscheck;
- Steuerliche Förderung zertifizierter Betreuungs- und Pflegeleistungen (Tagesmütter, mobile Behinderten- und Altersbetreuung ; Absetzbeträge);
- Steuerliche Förderung von häuslichen Dienstleistungen (Garten, Reinigung); mit Höchstgrenze, zeitlich begrenzt und bei gleichzeitiger Ausbildungs- Weiterbildungstätigkeit;
- Schaffung neuer Berufsbilder und Ausbildungszweige;
- Umwandlung eines Teiles eines eventuell erhöhten Pflegegeldes in Schecks;

- Konkurrenz, Vielfalt und Qualitätssicherung in sich neu entwickelnden Märkten (Betreuung, Pflege, Integrationsberufe);
- Arbeitsrechtliche Trennung von Anwesenheits- und Arbeitsverpflichtung.

Karrieren für Gesundheits- und Pflegeberufe

- Einbindung der Gesundheits- und Pflegeberufe in ein Regelausbildungssystem;
- Direkter Weiterbildungspfad von Pflichtschule zu Gesundheitsberuf;
- Pflegelehre in Spitälern;
- Ausrichtung der Ausbildung nicht nur auf Krankenhausbedarf sondern auch in Richtung extramuraler Pflege (Berufsbildveränderung);
- altersgerechte Umschulungen, Karrieren für Pflegeberufe;
- Pflegeplattformen zur Verbesserung von Informationen, Qualitätssicherung, Vielfalt und Konkurrenz;
- Umwandlung eines Teiles der Jobs von 430.000 pflegenden Angehörigen (in der Regel Ein-Personen-Betreuung) in teilweise Mehrfachbetreuung mit sozialrechtlicher Absicherung;
- Innovative Wohnungsverbünde (Wohnblocks mit Betreuungseinheit);
- altersgerechter Wohnbau (inklusive neuen Kommunikations- und Betreuungstechnologien);
- Reform der Sozialhilfe (Regressbestimmungen, Zusatzeinkommen, Weiterbildung).

5.10 Forcierung der Chancengleichheit der Geschlechter

Die derzeitige Verteilung der Arbeitszeit, der Berufstätigkeit und der Einkommen zwischen den Geschlechtern ist ineffizient, wachstumshemmend und nicht gerechtfertigt. Obwohl sich die Qualifikationsstruktur der Frauen laufend verbessert hat, hat der Aufholprozess am Erwerbsarbeitsmarkt nicht im selben Ausmaß stattgefunden. Eine bessere Nutzung des Potentials der Frauen würde – neben dem Gleichheitspostulat – die Effizienz der österreichischen Wirtschaft heben, zu höherer Wirtschaftsleistung, höherer Beschäftigung und größerer Wohlfahrt beitragen. Eine verstärkte Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben würde nicht nur zu einem verbesserten Einsatz der Humankapitalressourcen und damit zu einer Produktivitätssteigerung und zu einer Forcierung des Dienstleistungssektors beitragen, sondern auch zu einer nachhaltigen Finanzierung der Renten- und Gesundheitssysteme sowie zu einer Stärkung des sozialen Zusammenhalts führen.

In quantitativer Hinsicht liegt die österreichische Frauenerwerbsbeteiligung über dem europäischen Durchschnitt: Die Beschäftigungsquote der Frauen erfüllt mit 62% das EU-Ziel für 2010

(60%), der Gender Gap in der Erwerbsquote konnte seit 1995 um 5 Prozentpunkte reduziert werden³⁴). Die weibliche Erwerbsbeteiligung liegt aber in Österreich weiterhin deutlich unter dem Niveau der skandinavischen Länder.

Österreichs Position

In qualitativer Hinsicht weist der österreichische Arbeitsmarkt eine starke geschlechtsspezifische Segmentierung entlang der Berufe, Beschäftigungsformen und Hierarchieebenen auf: Während Männer überdurchschnittlich lange Arbeitszeiten haben, arbeiten Frauen in einem weit höheren Ausmaß Teilzeit. Diese Unterschiede in der Erwerbsarbeitswelt spiegeln eine ungleiche Aufteilung der unbezahlten Haushalts-, Betreuungs- und Pflegearbeiten wider. Letztere wird überwiegend von Frauen erbracht, weshalb sie häufiger in ihren Erwerbschancen zeitlich beschränkt bleiben. Dies reduziert die beruflichen Aufstiegschancen und schlägt sich in ihren niedrigeren Einkommen nieder: unselbständig beschäftigte Frauen verdienen im Durchschnitt um 35% weniger als die Männer. Ein Teil dieser Unterschiede ist auf unterschiedliche Arbeitszeiten zurückzuführen, die Bruttostundenverdienste liegen noch um 18% niedriger als jene der Männer. Spitzenpositionen in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung sind nach wie vor überwiegend von Männern besetzt.

Die Bildungslücke ist zwar in erheblichem Maße reduziert worden, sowohl im Sekundarbereich wie auch im Universitätsbereich ist der Anteil der Schülerinnen bzw. Studentinnen bei 50%. Dennoch sind Unterschiede in der Bildungslaufbahn und -entscheidung weiterhin ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Gender Gaps am Arbeitsmarkt. An den Universitäten beträgt die Frauenquote im Bereich Naturwissenschaften, Mathematik und Informatik 33,7% (EU-25-Durchschnitt 38,0%), im Ingenieurwesen und in den Fachrichtungen, die an die Industrie anknüpfen, 19,6% (22,4%)³⁵). Geschlechtsspezifische Konzentrationen, die sich in der Arbeitswelt fortsetzen, finden sich auch auf den anderen Bildungsebenen, besonders ausgeprägt sind sie in Lehrberufen und berufsbildende Schulen.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

Spätestens in der dritten Phase der Wachstumsstrategie – wenn das Arbeitskräfteangebot knapper wird – ist die höhere Erwerbsbeteiligung der Frau, längere Arbeitszeiten und eine längere Berufslaufbahn eine absolute Notwendigkeit. Zur Verfolgung dieser Strategie bedarf es eines gesellschaftlichen Umdenkens und damit umfassender Ansätze in den verschiedensten politischen Bereichen.

³⁴) Von 17,6% (1995) auf 12,6% (2005), berechnet auf Basis von Eurostat-Daten.

³⁵) Daten beziehen sich auf das akademische Jahr 2001/02.

Umsetzung in Maßnahmenbündel

- Konsequente Verfolgung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei allen öffentlichen Stellen (einschließlich Bereitstellung entsprechender Ressourcen für Informationssammlung und -aufbereitung);
- Einbeziehung der unternehmerischen Gleichstellungskultur in die öffentliche Vergabepaxis (Nachweis einer betrieblichen Gleichstellungs- und Vereinbarkeitspolitik bzw. von Frauenförderplänen als Positivkriterium);
- Bekämpfung der Gender-Segmentierung in Ausbildungskanälen (besonders regional und in Dienstleistungsberufen);
- Aufweichung der Geschlechterrollen im Bildungsbereich und bei der Berufsentscheidung: Förderung von Frauen in so genannten "Männerberufen", z. B. durch "Tage der offenen Tür" und Praktika in Betrieben;
- Entfall des Alleinverdienerabsetzbetrages bei aufrechter Ehe und Kinderlosigkeit;
- Erhöhung des Alleinerzieherabsetzbetrags;
- Umstellung eines Teiles des (eventuell erhöhten) Pflegegeldes in einen Pflegescheck;
- geschlechtergerechte Budgetgestaltung (Gender Budgeting) im Bereich der Öffentlichen Finanzen;
- Forcierung von Teilzeitbeschäftigungen mit einem eher subsistenzsichernden Wochenstundenausmaß (im Bereich von 30 Stunden);
- Propagierung von Teilzeitbeschäftigung von Männern;
- Teilzeitbeschäftigung in qualifizierten Tätigkeiten und in höheren hierarchischen Positionen;
- Erleichterung des Wechsels zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungen und vice versa (Rückkehrrecht in Vollzeitarbeit, Weiterentwicklung derartiger Regelungen z. B. auch in Kleinbetrieben);
- Auswertung der Erfahrungen aus der bestehenden Elternteilzeitregelung;
- Arbeitsmarktpolitik: Einsatz des neu entwickelten Instruments der Flexibilitätsberatung;
- Schlechterstellung von Teilzeitbeschäftigten in Gesetzen, Kollektivverträgen oder Betriebsvereinbarungen beenden;
- Teilzeitbeschäftigte sollen in gleichem Ausmaß an betrieblicher Weiterbildung teilnehmen können wie Vollzeitbeschäftigte;
- Steigerung der Bildungs- und Beschäftigungschancen von Frauen im ländlichen Raum (Ausbildung, Berufe, Gehaltsniveau); z. B. durch mobile Beratung, Netzwerktreffen und intensive Einbindung regionaler Akteure;

- flächendeckende Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagsschulangebote;
- Betreuungs- und Pflegedienste für Angehörige;
- Wahlmöglichkeit im Hinblick auf eine kürzere Karenz-/Elternzeit mit höherer Einkommensersatzleistung;
- Förderung eines stärkeren Engagements der Väter in der Betreuungsarbeit (z. B. durch Vatermonat, durch einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld, stärkere Abhängigkeit der Gesamthöhe des ausbezahlten Kindergeldes von der Beteiligung des Vaters);
- Flexibilitätsschutz für beschäftigte Eltern.

5.11 Das Sozialsystem als Produktivkraft

Das Europäische Modell wird wegen seines hohen Staatssektors, der Rolle der Öffentlichen Hand in Bildung und Gesundheit und der hohen Regulierungsdichte oft als Hemmschuh für die europäische Wettbewerbsfähigkeit gesehen. Andererseits hat Europa mit diesem System über Jahrzehnte den Abstand in der Leistungsfähigkeit zu den USA verringert und nach breiteren Wohlfahrtskriterien vielleicht sogar eliminiert. Und die ökonomische Theorie – wie auch empirische Erfahrungen – weisen der Reduktion der wirtschaftlichen Unsicherheit und der Stabilität der Rahmenbedingungen, sowie dem Konsens und dem Vertrauen in die Institutionen einen wichtigen Beitrag zum Wachstum von Konsum und Investitionen zu.

Österreichs Position

Das österreichische sozioökonomische Modell ist eine Variante des europäischen Modells. Österreich wird dabei in der Regel gemeinsam mit Deutschland, Frankreich (sowie meist mit Belgien und manchmal mit Italien und den Niederlanden) dem kontinentalen Submodell zugeordnet. Das österreichische sozioökonomische System enthält aber auch Elemente des skandinavischen Modells. Das kontinentale Modell ist stärker auf Erwerbstätigkeit abgestimmt, verteuert dann aber über die Finanzierung der Sozialleistungen durch Lohnnebenkosten gerade die Arbeit und hat heute – besonders in den großen kontinentalen Wirtschaften Deutschlands, Frankreichs und Italiens – eine höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Erwerbsquoten und eine stärkere Bevorzugung von Insidern (z. B. Beschäftigte gegen Arbeitslose) verglichen mit den skandinavischen Ländern. Mitglieder dieses Blockes weisen größere Einkommensunterschiede auf (z. B. zwischen Pensionisten nach Berufsgruppen bzw. Erwerbsjahren) und eine größere Ungleichheit in Einkommen, Beschäftigung und Aufgaben zwischen den Geschlechtern³⁶⁾.

³⁶⁾ Das Sozialsystem sollte idealerweise inklusiv sein in dem Sinn, dass alle Staatsbürger an den wesentlichen Säulen des Sozialsystems (Unfall, Krankheit, Alter, Pflege) teilnehmen und nicht nur jene, die im Arbeitsprozess sind, länger im Land sind und selbst eingezahlt haben und/oder in einen Familienbund einbezogen sind. Der Nachteil einer hohen und inklusiven Mindestabsicherung ist, dass damit die Anreize, sich selbst zu schützen/vorzusorgen und an der

Strategisches Ziel für Österreich muss es sein, den positiven Beitrag des Sozialsystems zu Wachstum, Beschäftigung und Konkurrenzfähigkeit zu stärken und so das Sozialsystem zu einer Produktivkraft zu machen. Die skandinavischen Länder zeigen teilweise und nach mehreren Krisen, in denen ihr Pro-Kopf-Einkommen hinter Österreich zurückgefallen ist (Schweden, Finnland) bzw. etwa auf gleichem Niveau liegt (Dänemark), wie eine Wirtschaft sozial, inklusiv und egalitär sein kann, aber auch konkurrenzfähig und das höchste technologische Niveau erreichen kann³⁷⁾.

Das kontinentaleuropäische Modell hat einen großen Reformbedarf im Vergleich zum skandinavischen Modell. Das Sozialsystem ist hier vorwiegend auf Erwerbsarbeit und auf stabile Arbeitsverhältnisse und Familienbeziehungen aufgebaut. Die Notwendigkeit einer dringenden Systemreform wurde nicht durch eine dramatische Krise unterstrichen. Da die kontinentalen Länder in der Höhe des Staatssektors, der Steuerleistung und der Regulierung eher im Durchschnitt liegen, wurde die Reformnotwendigkeit nicht so rasch gesehen wie in den skandinavischen Ländern. Die Offenheit (Export- und Importquote) ist in den großen kontinentalen Ländern ebenfalls niedriger. Die geringere Inklusivität des Systems hat Insider/Outsider-Probleme gebracht, sie beschränkt die Integration von Gastarbeitern und Migrantinnen und Migranten. Die Absicherung bei Arbeitsplatzverlust (Ersatzzahlungen) und die Qualität der Umschulungen sind geringer, besonders niedrige Einkommen sind im skandinavischen Modell deutlich besser abgesichert.

volkswirtschaftlichen Leistung teilzunehmen, sinken. Mitnahmeeffekte, Doppelzahlungen und letztlich auch Wohlfahrtstourismus aus Ländern mit geringerer Absicherung sind nicht auszuschließen. Prävention und Versorgung wird zu Lasten von kurativer Medizin vernachlässigt. Länder mit inklusiveren Systemen haben oft wegen hoher Kosten nachadjustiert und benötigen eine starke soziale oder administrative Kontrolle.

Lösungsansätze sind einerseits Selbstbehalte, zweitens Bonus/Malus für präventives Verhalten und drittens Bindung einer (höheren) Absicherung an zusätzliche Pflichten und Kontrolle. Härtere Strafen bei Ausnutzung der Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger Schwarzarbeit sind bei höheren Ersatzleistungen empfehlenswert.

Sozialleistungen, die unabhängig von Vermögenslage und Bedarfstest an alle gegeben werden, sind teuer und haben relativ zum Mittelaufwand einen geringen Anreizeffekt. Der Großteil der Steuern und Staatsausgaben in Ländern des kontinentalen Modells ist eine Umlenkung vom Mittelstand zum Mittelstand. Eine zielgerichtete Struktur der Sozialleistungen (verbunden mit Bedürftigkeit, persönlichen Anstrengungen und Verhaltensweisen) ist effizienter. Die Überprüfung der Bedürftigkeit erfordert allerdings strenge, oft teure und manchmal inhumane Kontrollen. Wenn nur die unteren Einkommen in Sozialleistungen einbezogen sind, so könnte das als die Bereitschaft der mittleren und höheren Einkommensbezieher zur Finanzierung beizutragen (*Esping-Andersen, 2002*).

Lösungsansatz ist es, die Kontrolle auf einige wenige leicht messbare und sehr wichtige Tatbestände einzuschränken. Der Bedürftigkeitstest bei Sozialleistungen wird im angelsächsischen Bereich öfter verlangt als im kontinentaleuropäischen. Im skandinavischen Modell wird er durch enge Beziehungen zwischen Administration, Wohlfahrtseinrichtungen, Arbeitsmarktservice und Gewerkschaft mit den Betroffenen teilweise "ersetzt" (Kenntnis der Lebensumstände, Kontrolle, Trust).

³⁷⁾ *Aiginger (2005)* führt fünf Faktoren als dafür verantwortlich an: (i) eine ausgewogene Flexibilität, die in ein umfassendes Sicherheitsnetz eingebunden ist, (ii) verstärkte Arbeitsanreize plus aktiver, fordernder Arbeitsmarktpolitik, (iii) Disziplin und Qualität der Staatsfinanzen durch Umschichtung in den öffentlichen Budget zu prioritären und zukunftsorientierten Ausgaben, (iv) Forcierung von Forschung, Bildung, lebenslangem Lernen und (v) eine Einbettung aller wirtschaftspolitischer Maßnahmen in eine konsistente Langfriststrategie im Rahmen einer vierpoligen Partnerschaft (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Regierung, Experten).

Box 5: Strategieforen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Problemlage

Österreich hat – ebenso wie die meisten europäischen Länder – ein doppeltes Verteilungsproblem. Die funktionelle Einkommensverteilung verschiebt sich in den letzten 25 Jahren zulasten der Lohnneinkommen, die personelle Einkommensverteilung zugunsten der höheren Einkommen. Diese Entwicklung – teilweise Reaktion auf die gegenläufige Tendenz davor – ist von vielen Ökonomen begrüßt worden, um Investitionen und neue Technologien profitabel zu machen und die Konkurrenzfähigkeit österreichischer Firmen zu stärken. Lohnzurückhaltung war auch von Gewerkschaften implizit akzeptiert worden, um den Standort und die Arbeitsplätze nicht zu gefährden. Auch gegenwärtig würde eine volle Einforderung der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung die Konkurrenzfähigkeit vieler, vor allem kleiner Betriebe und die Arbeitsplätze vor allem der niedrig qualifizierten Beschäftigten gefährden.

Lösungsansatz: differenzierte Lohnerhöhungen

Generell sind Lohnsteigerungen, die den Produktivitätsfortschritt wiedergeben, attraktiv, weil sie die Verteilung konstant halten und die Nachfrage in dem Ausmaß erhöhen, in dem die Technologie es erlaubt. Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik forciert auch den Strukturwandel: erfolgreichere Firmen erhöhen ihre Gewinne und können sie reinvestieren, weniger erfolgreiche Betriebe scheiden aus. Wenn man in Phasen höherer Arbeitslosigkeit auf die volle Abgeltung des Produktivitätsfortschritts verzichtet, aber eine branchenweise einheitliche Lohnerhöhung anstrebt, sinkt die Lohnquote. Eine gewinnabhängige Lohnerhöhung – zusätzlich zur kollektivvertraglich ausgehandelten – bewirkt eine höhere Lohnsumme und höheren Konsum. Der gewinnabhängige Bonus kann auf betrieblicher Ebene ausgehandelt werden oder durch Kollektivverträge, in denen Grundsätze (eine "Formel") für eine zusätzliche gewinnabhängige Lohnkomponente vereinbart werden.

Lösungsansatz: Standortattraktivität durch gemeinsame Überlegungen stärken

Zusätzlich sollten Unternehmen und Arbeitnehmervertreter und -vertreterinnen gemeinsam die Möglichkeiten ausloten, die erarbeitete Wertschöpfung eines Unternehmens für standortsichernde Aktivitäten zu nutzen. Die Nutzung steigender Gewinne für die Höherqualifikation der Belegschaft, für die Infrastruktur des Standortes, für Forschung, Schulen, aber auch für Straßen und Verkehrswege sowie Kindergärten erhöhen die Qualität des Standortes. Sie machen Unternehmen – als Produktionsstätten und als Headquarter – attraktiver.

Schlussfolgerung

Um die Kluft zu schließen zwischen der Notwendigkeit, höhere Gewinne zwecks Konkurrenzfähigkeit, Expansion und Risikoverringerung zu erzielen, und der Tatsache, dass Gewinne nur akzeptiert werden, wenn sie im Inland reinvestiert oder wenn ihre Verwendung zumindest proaktiv argumentiert wird, sollte es auf betrieblicher Ebene und vielleicht auch auf Branchenebene ein Diskussionsforum geben, in dem die Strategie für ein wissensbasiertes Betriebs- und Beschäftigungswachstum besprochen wird. Dies kann stärker betrieblich differenzierte Lohnerhöhungen ergänzen. Mehr Vertrauen und die Sicherheit, dass die Fähigkeiten der eigenen Belegschaft maximal entwickelt und genutzt werden, dass die anfangs flexiblen Arbeitskräfte mit zunehmenden Sicherheiten im Lebenszyklus rechnen können, sind die Grundlage einer erweiterten, modernen Sozialpartnerschaft.

Reformprogramm

Strategische Ausrichtung

Das Weißbuch versucht – ohne das skandinavische Modell unkritisch als Vorbild zu nehmen – von den skandinavischen Ländern zu lernen, ebenso wie von Versuchen in angelsächsischen Ländern, etwa niedrige Löhne aufzubessern um den Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu stärken. Ziel ist es, das derzeitige österreichische Modell so zu gestalten, dass die Wirtschaft (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) auf die Veränderungen in den Rahmenbedingungen rasch reagieren und Vorteile ziehen kann, die neue Heterogenität der Wünsche, Technologien und Möglichkeiten berücksichtigt und die notwendige Flexibilität durch bessere Ausbildung und bessere Absicherung sozial verträglich macht und bisherige Versäumnisse etwa bei der Anreizstruktur (hohe Lohnnebenkosten) beseitigt und die oft vernachlässigten Genderdifferenzen stärker bekämpft. Ein sozioökonomisches System, das diese flexible Nutzung von Vorteilen möglich macht, die Verlierer des Veränderungsprozesses absichert und umschult – oder noch besser vorausschauend die Zahl der Verlierer klein hält – ist eine Produktivkraft, ebenso wie Arbeit, Kapital und technischer Fortschritt.

Umsetzung in Maßnahmenbündel

- Ausgewogene und gesteuerte Flexibilität (Flexicurity, Teilzeit mit Rechtsanspruch, Rückkehrrecht, soziale Absicherung und nachhaltige Umschulung),
- positive Arbeitsanreize (niedrige Lohnnebenkosten, duale Unternehmensbesteuerung, Anreize für Umschulungen),
- Qualität der Staatsfinanzen (einschließlich Länder und Gemeinden), Forcierung von Zukunftsausgaben,
- Regionalisierung der Weiterbildung,
- Konsistente Strategie und Konsens (strategische Politik, Einbezug der Sozialpartner, positive Motivation von Reformen, faire Lastenverteilung),
- Vernetzung von Firmen, Schulen, Universitäten,
- Strategieforen für Nutzung der Wertschöpfung für wissensbasiertes Betriebs- und Beschäftigungswachstum (vgl. Box 5).

6. Die acht Pakete

Die elf Strategieelemente und die angeführten Maßnahmen zeigen, wie man Wachstum und Beschäftigung erhöhen kann. Bei weitem nicht alle Strategieelemente und alle Maßnahmen sind neu und auch nicht konkret genug für die unmittelbare Umsetzung. Es kann auch nicht Aufgabe eines Weißbuchs sein, diese Instrumente im Detail auszuarbeiten oder inhaltliche oder zeitliche Prioritäten zu setzen. Sehr wohl aber muss es Aufgabe des Weißbuchs sein, dar-

auf hinzuweisen, dass jede der angeführten Einzelmaßnahmen angesichts der Komplexität der Aufgaben und der neuen Rahmenbedingungen alleine sehr beschränkt wirksam sein kann, und dass auch jede Verwaltungseinheit mit ihrem (isolierten) Instrumentarium nur sehr geringe Erfolgchancen hat, wenn nicht andere Einheiten in dieselbe Richtung arbeiten und die Maßnahmen von den Firmen, den Konsumenten und den Sozialpartnern positiv bewertet werden. Insofern ist das traditionelle Instrumentarium von Einzelmaßnahmen ausgereizt, und die Erfahrungen der Vergangenheit haben das sehr deutlich gezeigt.

Nur problemorientierte, ressortübergreifende und ausgewogene Gesamtansätze, deren Maßnahmen einander stützen und wechselseitig fördern, bieten die Chance inhaltlichen Erfolgs und politischer Durchsetzbarkeit. Deswegen schlägt das Weißbuch vor, die Strategielinien in acht Pakete mit einem jeweils leicht kommunizierbaren Ziel zu fassen und umzusetzen. Jedes Paket umfasst mehrere Strategieelemente, die meisten Strategieelemente sind auch in mehreren Paketen enthalten. Schon wegen der administrativen und finanziellen Belastung können nicht alle Pakete zugleich verwirklicht werden und selbst jedes einzelne Paket nicht sofort zur Gänze. Allerdings ist es wesentlicher Teil der Strategie des Weißbuchs, dass jedenfalls größere, kohärente und belastungsmäßig ausgewogene Teile eines Pakets zugleich zumindest konzipiert, wenn auch vielleicht bloß stufenweise realisiert werden. In den Paketen sollen die Maßnahmen verteilungspolitisch ausgewogen und synergetisch einander stützend und verstärkend wirken. Firmen, Personen, Institutionen und Wirtschaftspolitik sind alle gefordert, in diese Richtung zu arbeiten.

6.1 Beschäftigungspaket

Ziel dieses Paketes ist es, mit Maßnahmen am Arbeitsmarkt rasch Beschäftigung zu schaffen. Das Paket kombiniert daher Maßnahmen aus der Ausbildungsstrategie, der Flexibilisierungsstrategie und der Schaffung neuer Jobs durch Markteinführung von bisherigen Haushaltsjobs. Bei einem stärkeren Konjunkturunbruch sind zusätzliche Maßnahmen aus der Infrastrukturstrategie zu forcieren. Für die Umsetzung des Paketes sind vorwiegend BMWA, BMF, AMS, Sozialversicherung, Gesetzgeber und Sozialpartner zuständig.

Zwei Problemgruppen sollen besonders erfasst werden: der Bereich der Niedrigqualifizierten (weil hier die Arbeitslosenquote hoch ist) und die älteren Arbeitskräfte wegen der niedrigen Beschäftigungsquote. Ältere Personen finden bei Jobverlust kaum einen Ersatzarbeitsplatz. Die Förderung oder auch nur die Beibehaltung des Niedriglohn-/Niedrigproduktivitätssektors ist nicht unproblematisch, die Gefahr wird unter dem Schlagwort "Niedriglohnfalle" diskutiert: Die Anreize für die Niedrigqualifizierten sich zu requalifizieren sinken. Betriebe bleiben in Österreich, die nur mit niedrigeren Löhnen längerfristig konkurrenzfähig sind. Die späteren Verluste von Firmen bzw. Arbeitsplätzen in Österreich sind dann hoch und schmerzhaft. Die Produktion z. B. im Haushaltsbereich und im Dienstleistungssektor bleibt arbeitsintensiv, Rationalisierungen in Firmen und Verwaltung unterbleiben. Die Nutzung von Informationstechnologie und die Innovationstätigkeiten werden gebremst. Daher sollen alle Maßnahmen, die Be-

schäftigung im Niedriglohnsektor generieren, auch die langfristig richtigen Anreizstrukturen im Auge behalten. Die Schaffung von Niedriglohnarbeitsplätzen ist mit Weiterbildung und Qualitätskontrolle zu verbinden.

Die Finanzierung des Paketes soll nicht zulasten der Budgetsanierung gehen, sondern möglichst durch Umschichtungen finanziert werden. Nur wenn die erwartete Delle aus der deutschen Mehrwertsteuererhöhung 2007 deutlich ausfallen sollte oder ein konjunktureller Abschwung einsetzt, sollte ein größerer Beitrag auch über staatliche Zusatzausgaben ins Auge gefasst werden.

Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen

- Senkung der Lohnnebenkosten besonders im Niedrigeinkommensbereich (zwischen Geringfügigkeitsgrenze und 1.000 €);
- Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (um Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung und Zinserträge);
- Übernahme der Lohnnebenkosten für den ersten Vollzeitbeschäftigten einer Neugründung (mit Dreifach-Rückzahlung bei wiederholter Umgründung zwecks Inanspruchnahme des Bonus);
- Steuerliche Absetzbarkeit von Haus-, Reparatur- und Pflegedienstleistungen (mit Obergrenze und verbunden mit einem verpflichtenden Qualifizierungsangebot);
- Umwandlung von informellen Tätigkeiten zu Erwerbsarbeit (Marketization of Household Jobs) z. B. Haushalt, Garten, Pflege u. a. durch verbesserte Dienstleistungsschecks;
- Forcierung von Transitarbeitsplätzen in soziökonomischen Betrieben;
- Verbesserung des Jobumfeldes bei Berufen mit geringer Attraktivität (Tourismus, Erntehelfer, Pflege);
- Vermittlungsbezogene Schulung (z. B. Implacement-Stiftung) für instabil Beschäftigte;
- Für Gruppen mit beeinträchtigter Beschäftigungsfähigkeit sind der Erwerb von Basisqualifikationen (z. B. Sprachkompetenz) und gegebenenfalls das Nachholen des Pflichtschulabschlusses von großer Bedeutung.

Längerfristige beschäftigungsfreundliche Anreize

- Anreize für Firmen, längerfristige Beschäftigung (saisonal über das Jahr, höhere Stundenanzahl pro Woche) zu schaffen: Bonus bei Ganzjahresarbeitsplätzen im Bau und Tourismus (in der Arbeitslosen- und Krankenversicherung, vgl. Box 4);
- Betriebliche Investitionsförderung für energiesparende, emissionsreduzierende Investitionen, Software, Breitband, Telekominfrastruktur (Investitionsprämie "light");

- Überprüfung der Umwandlung der Negativsteuer in einen Anreiz zur Aufnahme der Beschäftigung (frühe direkte Sichtbarkeit und Auszahlung; Beschäftigungsgutscheine für Langzeitarbeitslose);
- Verstärkung der betrieblichen Komponente der Lohnverhandlungen (stärkere Leistungsorientierung, aber mit Untergrenze für die niedrigste Stufe im Kollektivvertrag, der auf Betriebsebene nicht unterschritten werden darf);
- Reservierung eines Teiles der Arbeitsplätze in Gemeinden für Langzeitarbeitslose oder multiple Problemfälle, alternativ dazu geschützte Werkstätten im Bezirk;
- Abflachung der Altersprofile (Ältere/Jüngere) im Bruttolohn durch Änderung der Gehalts-schemata, Möglichkeit zu Teilpensionen;
- Intelligente Arbeitszeitverkürzung (Sabbatical);
- Reduktion der Steuerbegünstigung von Überstunden (Einkommensobergrenze wie bei Sonderausgaben);
- Anreize zum Vorziehen von Wohnbauinvestitionen, Reparaturen, Sanierungen.

Bei stärkerem Konjunkturrückgang weitere Elemente aus Infrastrukturstrategie

- Beschleunigung von nationalen und internationalen Vorhaben (in Planungen vorher eingebaut);
- Forcierung dezentraler Energieinvestitionen (KWK, Solaranlagen).

6.2 Nachfragestimulierungspaket

Dieses Paket fasst Maßnahmen zusammen, die im Fall eines Konjunkturrückganges oder einer weiteren längeren Phase schwacher Entwicklung von Konsum und Investitionen die Nachfrageseite der Wirtschaft beleben (und gleichzeitig den Wirtschaftsstandort verbessern). Die Inlandsnachfrage ist in Österreich wie auch in vielen anderen Ländern trotz mehrjährigem Exportboom und trotz anhaltendem Wachstum der Weltwirtschaft lange nicht angesprungen. Aus gegebenen Einkommen wird wenig konsumiert (hohe Sparneigung), und trotz steigenden Gewinnen und hoher Gewinnquote (und bei nunmehr normalisierter Kapazitätsauslastung) wird wenig investiert. Das Paket umfasst makroökonomische Maßnahmen, die für die nationale und internationale Ebene in Abschnitt 4.2 dargestellt wurden, und kombiniert sie mit Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur zur Nutzung neuer Technologien. Träger dieses Paketes sind BMF, BMSG, BMWA, BMVIT, Länder und Sozialpartner.

Box 6: Lohnnebenkostenentlastung niedriger Einkommen

Ausgangslage und Motivation

Die Finanzierung der Sozialsysteme erfolgt in Österreich vorwiegend über proportionale Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge, die ab der Geringfügigkeitsgrenze (monatlich 333,16 €) bis zur Höchstbeitragsgrundlage (3.750 €) für alle Einkommen mit einem gleich hohen Satz erhoben werden. Da mit dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze die volle Beitragspflicht – 18,1% für Arbeitnehmer und 21,8% für Arbeitgeber – eintritt, bildet sie eine Schwelle mit sehr hoher marginaler Abgabenbelastung, die einer Ausweitung der Beschäftigung sprunghaft verteuert und Schwarzarbeit fördert.

Um legale Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich und die Ausweitung des Beschäftigungsausmaßes über die geringfügige Beschäftigung hinaus attraktiver zu machen, werden hier zwei Maßnahmen vorgeschlagen: A. eine generelle Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in einen Absetz- oder Freibetrag und B. eine Ausweitung der Beitragsgrundlage in der Krankenversicherung (bei gleichzeitiger Reduktion des Beitragssatzes).

A. Degressiver Sozialversicherungs Freibetrag statt Geringfügigkeitsgrenze

Die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung wird sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer in einen Freibetrag in der Höhe der Geringfügigkeitsgrenze umgewandelt, der mit steigendem Einkommen stufenweise reduziert wird und bei rund 1.000 € monatlichem Bruttoeinkommen ausläuft.

Ein Freibetrag von 333 € bedeutet, dass wie bisher bis zu einem monatlichen Einkommen von 333 € – mit Ausnahme des Unfallversicherungsbeitrags von 1,4% – keine SV-Beiträge anfallen. Während aber derzeit, sobald die Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird, das gesamte Einkommen in die Beitragsgrundlage eingeht, unterliegt nach diesem Vorschlag nur das den Freibetrag übersteigende Einkommen der Sozialversicherungspflicht. So betragen z. B. heute für 350 € Monatsbezug die SV-Abgaben der Arbeitnehmer 63,4 € und für den Arbeitgeber 76,3 €, in der hier vorgeschlagenen Freibetragsregelung 3,1 € bzw. 4,8 €; für 700 € Monatsbezug fallen heute rund 127 € bzw. 153 € SV-Beiträge an, nach diesem Vorschlag – eines degressiven (40% des ursprünglichen) Freibetrags: 103 € bzw. 124 €.

Unter der Annahme, dass der maximale Freibetrag der bisherigen Geringfügigkeitsgrenze entspricht und in den folgenden höheren Lohnstufen (SV-Statistik) in 60 €-Schritten der Freibetrag jeweils um 10 Prozentpunkte (rund 30 €) verringert wird, hätte sich nach den Daten der Lohnsteuerstatistik des Jahres 2004 ein Beitragsausfall in der Sozialversicherung bzw. eine Entlastung der niedrigen Einkommen von rund 350 Mio. € (160 Mio. € Arbeitnehmer- und 190 Mio. € Arbeitgeberbeitrag) ergeben. Da rund 50% der ganzjährigen Einkommensbezieher in den betroffenen Einkommensschichten teilzeitbeschäftigt waren, stellt das eine absolute Obergrenze dar.

B. Aufkommensneutrale Ausweitung der Bemessungsgrundlage in der Krankenversicherung

Die Sozialversicherung wird vorwiegend über Beiträge auf Erwerbseinkommen (Löhne, Gehälter und Selbständigeneinkünfte) bis zur Höchstbeitragsgrundlage finanziert. Hohe Einkommen und Vermögenseinkünfte, die immer größere Bedeutung gewinnen, unterliegen nicht der Beitragspflicht.

Die Ausweitung der Beitragsgrundlage in Krankenversicherung auf Vermögenserträge – Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Zinserträge – würde auf Versicherterseite ohne Beitragseinbußen ein Absenken des Beitragssatzes im Umfang von 0,8 Prozentpunkten erlauben.

Infrastruktur: Schnittstellen und Leistungssteigerung

- Ausbau der Infrastruktur insbesondere Bahn, Straßenverbindung zu neuen Mitgliedsländern, Elektrizitätswirtschaft (Abwicklung des Verkehrsplanes, Beschleunigung von Ten Projekten);
- Investitionen in Alternativenergien, Erhöhung von Energieeffizienz und Energiesicherheit;
- Investitionen an der Schnittstelle Bahn/Strasse, besonders bei immateriellen und technologischen Elementen;
- Verbesserung der Leistungsfähigkeit, Sicherheit und Kundenfreundlichkeit der Infrastruktur durch Telematik (Parkleitsysteme, Flottenmanagement usw.);
- Forcierung des Angebots und der Nutzung von Breitband insbesondere des Infrastrukturausbaus im ländlichen Raum;
- Investitionsanreize bei ökologischer Wohnhaus- und Fabriksanierung zur Steigerung der Energieeffizienz und Verbesserung der Baubiologie;
- verstärkter Einsatz regenerativer Energieträger im Wohnungssektor (z. B. Erdwärme, Biomasse, Solarenergie, Grundwasser usw.);
- themenbezogene Wohnbauprojekte (z. B. für Senioren, Familien) mit Wohnungen für Pflegepersonal sowie mit wohnungsbezogenen Dienstleistungen (Pflegedienste, Kindergärten sowie Freizeiteinrichtungen und Nahversorger).

Erhöhung der Investitionsbereitschaft

- Betriebliche Investitionsförderung für energiesparende, emissionsreduzierende Investitionen, Software, Breitband, Telekominfrastruktur, Teleworking Arbeitsplätze (Investitionsprämie "light");
- Anreize für Betriebsansiedlungen (besonders Headquarters, lokale Kompetenzzentren, Forschungszentralen) durch Vernetzung mit Ausbildungs- und Forschungsentwicklungen;
- betriebliche Strategieforen (Strategien zur Standortsicherung und Höherqualifikation).

Maßnahmen zur Belebung des Konsums

- Lohnnebenkostensenkung im niedrigen Einkommensbereich (Wirkung: Realloohnerhöhung);
- stärkere Anhebung von niedrigen Pensionen durch Sockelbeträge;
- Anhebung des Pflegegeldes und teilweise Auszahlung als Pflegescheck, der bei einer anerkannten Institution einzulösen ist;

- Beschränkung der Förderung des Vorsorgesparens auf niedrige Einkommen (Höchstgrenze wie bei Sonderausgaben);
- Reduktion des Förderelements beim Bausparen bzw. Einkommensteuerhöchstgrenze (parallel zu Sonderausgaben).

Verstärkte Nutzung von Vermögen für Konsum und Wohnbau

- Abschaffung der Kreditgebühr in Grundsteuer mit realitätsnahen Bewertungen (eventuell statt der Kommunalabgabe);
- mehr Wettbewerb (niedrige Kosten) bei Wohnungsvermittlung (Maklergebühren);
- Reduktion der zeitlichen und finanziellen Kosten der Grundbucheintragung;
- forcierte Nutzung von Immobilienvermögen für Wohnzwecke (Vermietung), als Basis von billigeren Konsumkrediten, zur Unterstützung von Firmengründungen;
- stärkere Nutzung von Vermögen über den Generationentransfer: z. B. Übernahme der Ausbildungskosten oder eines Sabbatical;
- Strategie zur Forcierung von Spenden und Charities.

Schaffung von Vertrauen und Sicherheit

- Konsens über langfristige Wachstumsstrategie unter Mitarbeit von Sozialpartnern;
- positive Begründung der Reformen mit strategischem Ziel;
- Definition der österreichischen Standortqualität durch Forschung, Humankapital;
- Erkennen der Chancen und der Gestaltungsfähigkeit der Offenheit;
- flexible Arbeitsmärkte mit Absicherung und Weiterbildung;
- mittelfristig produktivitätsorientierte Lohnpolitik (Reallöhne steigen parallel zur Produktivität);
- kurzfristig stärker unterschiedliche Lohnerhöhung zwischen gewinnstarken Unternehmen und solchen mit Problemen in der preislichen Konkurrenzfähigkeit;
- Unterstützung der Exporte in Schwerpunktmärkte durch optimale Standortbedingungen, Information, Schwerpunktmärkte.

6.3 Produktivitätsoffensive

Die Produktivitätsentwicklung ist eine entscheidende Quelle des steigenden Wohlstandes. Sie bestimmt auch die Wettbewerbsfähigkeit eines Hochlohnlandes und erlaubt höhere Lohn-

steigerungen. In der Phase sinkender Erwerbstätigkeit ist der technische Fortschritt³⁸⁾ die einzige Quelle des Wachstums. Bei steigendem Durchschnittsalter der Erwerbstätigen und bei einem höheren Migrantenanteil ist die Forcierung der Produktivität noch wichtiger.

Österreich ist heute spezialisiert auf das Medium-Tech-Segment. Der zusätzliche Mitteleinsatz um hier erfolgreich zu sein ist relativ klein, positive Spill-overs in Netzwerken bestehen, die Qualifikationen in Österreich (Facharbeit und Sekundäre Ausbildung) sind für dieses Segment weitgehend gegeben. Allerdings werden Medium-Tech-Märkte in hohem Ausmaß von den neuen Mitgliedsländern angesteuert. Das Eindringen in Teilbereiche des High-Tech-Segmentes ist unbedingt nötig. Im Bereich der Dienstleistungen soll eine Verlagerung zu hochwertigen, wissensintensiven Dienstleistungen erfolgen. Forcierung der Anbindung an Universitäten, Errichtung von Fachhochschulen und Anstreben von Exzellenz sind notwendig. Berufserfahrung in ausländischen High-Tech-Betrieben oder Studienerfahrung an Exzellenzuniversitäten im Ausland wären ein Strategieelement.

Das Paket umfasst neben den Maßnahmen der Innovationsstrategie Maßnahmen aus der Aus- und Weiterbildungsstrategie, sowie der Strategie zur Forcierung neuer Technologien und Dienstleistungen. Die Einbindung des BMVIT, des BMWA, der Sozialpartner und des BMWA ist notwendig.

Innovation im engeren Sinne

- Verlagerung von der Investitionsförderung zur Innovationsförderung;
- verbindliche Finanzierung der Forschungsstrategie (zur Erreichung der 3%-Quote);
- innerhalb der Innovationsförderung Verlagerung zur Förderung riskanter Projekte, mit hoher Innovation, High-Tech-Komponente und hohen Wachstumschancen;
- Entwicklung einer Förderstrategie radikaler Innovationen;
- Förderung für innovative KMU's, besonders in der ersten Wachstumsphase durch Ausweitung des Forschungsbegriffs auf den Innovationsbegriff (laut Oslo-Manual);
- kompetitive, aber großzügige Finanzierung der Universitäten.

Vernetzung mit Ausbildung und Wettbewerb

- Verbindung von IKT-Investitionen mit organisatorischer Innovation;
- Forcierung innerbetrieblicher Arbeitsteilung (Outsourcing) mit Qualitätskontrolle;
- Forcierung des Wettbewerbs und der Wettbewerbsregulierung;
- Forcierung von Firmengründungen und deren Post-Entry-Wachstum;

³⁸⁾ Das Wachstum kann generiert werden durch Steigerung der Totalen Faktorproduktivität, durch Investitionen oder durch Qualitätsverbesserungen aller Inputs, nicht aber durch Ausweitung der Zahl der Erwerbstätigen (siehe Peneder, Teilstudie 3).

- Clusterbildung zur Erhöhung der Produktivität und der Spill-overs;
- innerbetriebliche Weiterbildung (in Gesetz, Kollektivvertrag, Betriebsvereinbarung);
- Recht auf Sabbatical.

Verbindung mit Industriepolitik

- Ausbau und Aufbau von Forschungszentralen (und Angebot zur Vernetzung mit Ausbildungseinrichtungen);
- Forcierung der Diffusion von Erfindungen (Transferinstitutionen);
- Förderung von Forschungsk Kooperationen Wirtschaft–Universität;
- Forcierung von Forschungsthemen und Technologien mit Doppeldividende und potentiell österreichischen Stärken;
- anspruchsvolle öffentliche Beschaffungspolitik;
- Grundlagenforschungsanteil (aus Sonderfinanzierung) bei öffentlichen Aufträgen;
- Berücksichtigung der Publikationstätigkeit und der Einhaltung der Studiendauer in die Leistungsvereinbarung mit Universitäten.

Nachfragestimulierung nach Hochtechnologie

- Einführung einer Koordinationsstelle für Informations- und Kommunikationstechnologien;
- stärkerer Einbau von IKT im Ausbildungs- und Weiterbildungssystem;
- Forcierung von E-Learning-Programmen;
- kompetitive Ausschreibung von Technologieprogrammen;
- Exzellenzprogramme für Institute und Vernetzung mit AIST (Austrian Institute of Science and Technology);
- Erleichterung des Wechsel Universität–Wirtschaft;
- Exzellenzprogramme für Internationale Spitzenwissenschaftler.

6.4 Forcierung von Wettbewerb und Flexibilität

Der strukturelle Wandel ist in Österreich nach vielen Dimensionen unterdurchschnittlich (wobei in gegebenen Strukturen gute Erfolge erzielt werden). Durch die Öffnung der Grenzen, den raschen Wandel in Technologie, Organisation, Lieferbeziehungen wird der Erfolg in gegebenen Strukturen schwerer. Der Übergang von arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen in wissensintensive, von Medium-Tech in High-Tech, von Fertigung zu Planung und Organisation, von einfachen zu komplexen und technologischen Dienstleistungen muss beschleunigt werden. Die kurzfristigen Kosten der Veränderung, die damit verbunden sind, müssen durch Qualifikationsangebote und ein hohes Wachstumstempo in Grenzen gehalten werden.

Flexible Arbeitsverhältnisse, Anpassungsfähigkeit von Beschäftigung an die Nachfrage sind ein Vorteil für Firmen. Mit dem Fehlen von Sicherheit und von Kontinuität sinkt auch die Bereitschaft sowohl auf Seiten der Arbeitnehmer als auch der Firma, firmenspezifisches Know-how zu erwerben bzw. durch innerbetriebliche Schulung weiterzuentwickeln. Ähnliches gilt für Teilzeit, für hohe Mobilität, für atypische Arbeitsverhältnisse und für Outsourcing. Sie erhöhen die Flexibilität der Firma, dürfen aber für die Arbeitnehmer nicht zum Dauerzustand werden. Übergangsmärkte von Ausbildung zu Beruf, von Erwerbslosigkeit zu Erwerb sind eine sinnvolle Antwort auf das Flexibilitätsbedürfnis und erleichtern den Einstieg und den Wechsel für die Arbeitnehmer. Damit Übergangsmärkte nicht zur Falle werden, ist es sinnvoll, das Ausmaß der sozialen Absicherung mit der Dauer (Wiederholung, Häufigkeit) eines instabilen Beschäftigungsverhältnisses zu verstärken und das Humankapital der flexiblen Arbeitskräfte durch laufende Angebote zur Weiterbildung zu erhöhen. Nur so kann das instabile Verhältnis in ein stabiles umgewandelt werden bzw. können genügend Pensionszeiten erworben werden.

Die Lösungswege werden in der Arbeitsmarktliteratur unter dem Titel Flexicurity, Management von Übergangsmärkten zusammengefasst. Die Industriepolitik spricht von der Forcierung des strukturellen Wandels oder Förderung von Neugründungen, die Innovationspolitik betont die Bedeutung eines High-Tech-Sektors.

Das Paket umfasst Elemente der Flexibilisierungs- und Wettbewerbsstrategie, der Innovations- und Ausbildungsstrategie. Die Zuständigkeit liegt primär beim BMWA, den Sozialpartnern und den Regulierungsbehörden.

Forcierung des Wandels durch mehr Wettbewerb

- Vorausschauende, proaktive Wettbewerbspolitik;
- Befähigung zum Wandel im Schul- und Weiterbildungssystem verankern;
- Eigentumsrechtliche Entbündelung der Infrastruktur von Erzeugung und Vertrieb (Strom, Gas), nationaler Wettbewerb und internationale Expansion (und Koordination) statt nationaler, verstaatlichter Champions im Infrastrukturbereich;
- Mobilität in Organisation und Personalrecht des öffentlichen Sektors;
- Wettbewerbsverstärkung im Dienstleistungssektor, bei freien Berufen, bei Infrastruktur;
- Forcierung von Neugründungen statt nationaler Champions;
- Berücksichtigung der unterschiedlichen Gewinnlage innerhalb von Sektoren (bei Kollektivvertragsverhandlungen);
- Gewinn- und Erfolgsbeteiligungen als Lohnbestandteil;
- Verbesserung der Risikoabdeckung und der Verbilligung der Finanzierung von KMU durch Verbriefung von Forderungen und Krediten (Securitisierung);
- Etablierung von transparenten Märkten für den Handel mit Milchquoten (Milchquotenbörse);

- Erhöhung der Effizienz der Wohnungsvermittlung (niedrigere Maklergebühren, gezahlt von Verkäufern);

Box 7: Arbeitszeitflexibilität und Weiterbildung

Ausgangslage

Die Unternehmen benötigen eine größere Flexibilität in der Arbeitszeit, insbesondere in Zeiten hoher Nachfrage eine Ausweitung in der Tages- bzw. Wochenarbeitszeit. Dies reduziert die Chancen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, an Weiterbildungsaktivitäten teilzunehmen. Es ist deshalb nahe liegend als Gegenleistung für eine längere Arbeitszeit in einer Periode eine geschlossene Weiterbildungszeit in einer anderen Periode anzubieten. Für Unternehmen würde die Ausweitung der Flexibilität über eine Kostensenkung eine Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit bedeuten. Für die Beschäftigten würde die verstärkte Weiterbildungsteilnahme einen Schritt zur Erhöhung der Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit darstellen. Beide Seiten würden langfristig von den Weiterqualifizierungsaktivitäten profitieren.

Gestaltung

Durch Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern können Ansprüche auf Weiterbildung seitens der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Gegenleistung für eine Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität in den Kollektivverträgen festgeschrieben werden. Angesichts der Unterschiede in den bestehenden kollektivvertraglichen Arbeitszeitregelungen sind je nach Branche (bzw. auch auf Betriebsebene) unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten denkbar.

Für alle Beschäftigten werden auf betrieblicher Ebene individuelle Lernzeitkonten errichtet. Die angesammelten Stunden sind in Form von geschlossenen Weiterbildungsaktivitäten, deren Kosten von den Unternehmen getragen werden, einzulösen. Die Konten können durch Arbeitsstunden gespeist werden, die "flexibel", d. h. außerhalb der bisher vertraglich vereinbarten Arbeitszeit, erbracht werden. Der entsprechende Freistellungsanspruch kann durch unterschiedliche Formen der flexiblen Arbeitszeit kompensiert werden, auch eine Erhöhung der täglichen/wöchentlichen Höchstarbeitszeit kann als Gegenleistung für den Anspruch auf Weiterbildung in Frage kommen. Durch eine Beibehaltung der Normalarbeitszeit kann die Überstundenregelung erhalten bleiben. Die spezifischen beruflichen Anforderungen und Arbeitsplatzbelastungen müssen allerdings berücksichtigt werden, um gesundheitliche Schäden und Folgekosten zu vermeiden.

Als Basiswert könnte die Zielsetzung gelten, pro Jahr und Person mindestens eine Woche an Weiterbildungsaktivitäten zu ermöglichen. Im Falle einer Ausweitung der gesetzlichen Höchstarbeitszeiten und bei längeren Perioden hoher Nachfrage sind auch längere Weiterbildungszeiten (4 Wochen und mehr) denkbar. Die Lernzeitkonten müssen dabei nicht 1 : 1 sondern können, um den Anreiz für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erhöhen, auch in einem für die Beschäftigten günstigeren Verhältnis mit Arbeitsstunden aufgefüllt werden. Fragen der Insolvenzsicherung und Transferierbarkeit des Lernzeitguthabens müssen gesetzlich bzw. kollektivvertraglich geklärt werden.

Flexibilität durch mehr Sicherheit

- Erhöhung der Ersatzzahlungen z. B. bei Arbeitslosigkeit gegen strenge Zumutbarkeitsbedingungen, verpflichtende Weiterbildung und höhere Mobilität;
- Tausch höherer Arbeitszeit in Saisonspitze gegen geschlossen Weiterbildungszeit;
- Sicherung des Facharbeiterpotentials durch bessere Integration und höhere Weiterbildungsbeteiligung der Migrantinnen und Migranten;
- Verstärkung der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit des Ausbildungssystems;
- Längerfristig: Schrittweiser Verzicht auf Förderung des Niedriglohnssektors durch Lohnzurückhaltung.

Mobilität

- Flachere Altersprofile in Gehaltsschemata;
- Vereinheitlichung in Arbeits- und Sozialrecht;
- Anhebung der maximal erlaubten Arbeitszeit pro Tag auf 12 Stunden (ohne Erhöhung der Normalarbeitszeit von derzeit 8 Stunden, Ausnahmen in bestimmten Berufen mit großer Belastung);
- Veränderung des Berufsbildes in Richtung mehrfachem Wechsel zwischen Ausbildung, Arbeit und Wechsel des Berufes und des Dienstgebers;
- Akzeptanz von atypischen Arbeitsverträgen als Kennzeichen von Suchprozessen und Übergangsmärkten (mit steigender Absicherung und Priorität bei neuer unbefristeter Ausschreibung; vgl. Box 2);
- Beibehaltung des unbefristeten Vollzeit Arbeitsplatzes als Leitbild des europäischen Modells der Arbeitsbeziehung;
- Erhöhung des Förderungselementes bei riskanten, radikalen Innovationen.

6.5 Qualifizierungsoffensive

Zur Forcierung von Wachstum und Beschäftigung ist eine Qualifizierungsoffensive nötig. Sie hat die Schwerpunkte Reform der Ausbildung, Weiterbildung und Integration von Migrantinnen und Migranten. Die Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten sind in einem Integrationspaket (vgl. Abschnitt 6.6) zusammengefasst, weil diese Aufgabe über den Qualifizierungsbereich hinausgeht.

Hauptaufgabe der Qualifizierungsoffensive ist es, Institutionen und Inhalte des Ausbildungssystems, das für den Aufholprozess zufrieden stellend war, so zu reformieren, dass die angebotene Ausbildung auch für die neue Position Österreichs an der Technologiefrente in der Wissensgesellschaft und generell in einer Periode rascher Veränderungen und offener Grenzen geeignet ist.

Box 8: Polytechnikum und Berufsschule

Ausgangslage

Obwohl die Schulpflicht neun Jahre dauert, enden die Ausbildungen der unteren Sekundarstufe auf der achten Stufe. Alle weiterführenden Ausbildungen im Rahmen der oberen Sekundarstufe beginnen auf der neunten Stufe, mit Ausnahme der Lehre, sie startet erst ab der zehnten. Als Zwischenmodul zwischen unterer Sekundarstufe und Lehre wurde die polytechnische Schule eingerichtet. Allerdings verlaufen die tatsächlichen Bildungsströme zur Überbrückung des neunten Schuljahres nicht nur über die polytechnische Schule, sondern auch über berufsbildende mittlere und höhere Schulen (Steiner – Lassnigg, 2000) – nicht zuletzt aufgrund der angespannten Lehrstellensituation, bei der die polytechnische Schule zur Sackgasse werden kann. Hohe Drop Out Raten in den mittleren und höheren Schulen sind die Folge. In der polytechnischen Schule kommt es gleichzeitig zu einer Negativselektion, wie die PISA Studie gezeigt hat.

Jugendliche, die ausschließlich aufgrund der angespannten Arbeitsmarktsituation keinen Ausbildungsplatz finden, benötigen jedoch eine echte Alternative zur klassischen dualen Ausbildung. Für sie sind Lehrgänge, die nach dem Transitkonzept organisiert sind (JASG), ungeeignet, da die Dauer des Verbleibs im Lehrgang bzw. die Vermittlung auf eine reguläre Lehrstelle ungewiss sind. Je länger sie im Lehrgang sind, desto schwieriger gestaltet sich die Vermittlung, da sie nicht nur in Konkurrenz zur nachrückenden Kohorte der 15-jährigen treten, sondern auch mit einer zunehmenden Stigmatisierung konfrontiert sind.

Reformvorschlag

Kern der Reform wäre die Etablierung eines neuen Schultyps mit sehr hohem Praxisanteil für Jugendliche, die eine praxisnahe berufliche Ausbildung anstreben. Die Berufsschulen könnten diese Funktion übernehmen. Der neue Schultyp würde, am Ende der 8. Schulstufe beginnen. Im ersten Schuljahr (9. Schulstufe) sollte Allgemeinbildung auf dem Stundenplan stehen, in den daran anschließenden Schuljahren eine stark praxisorientierte Ausbildung. Diese praxisnahe Ausbildung kann entweder in einem Betrieb (klassische duale Ausbildung) oder in der Schule (z. B. Lehrwerkstatt) absolviert werden. Jugendliche, die nach dem ersten Schuljahr keinen Lehrplatz finden, könnten dadurch nahtlos die vollzeitschulische, stark praxisorientierte Ausbildung fortsetzen. Für diesen Schultyp müssten Berufsfelder¹⁾ definiert werden, für die sich Jugendlichen zum Beginn des 9. Schuljahres entscheiden.

Gleichzeitig sollte die Möglichkeit einer Differenzierung innerhalb der praxisnahen Ausbildung angedacht werden. Neben der traditionellen Lehrausbildung (bzw. praxisnahen Ausbildung in der Schule) sollten – als frei wählbare Zusatzmodule – Vorbereitungskurse auf die Berufsreifeprüfung angeboten werden. Analog zu den schulischen Formen die auf die Reifeprüfung vorbereiten und deren Kosten die öffentliche Hand übernimmt, müssten auch die Vorbereitungskurse zur Berufsreifeprüfung kostenlos sein. Gerade die Kosten der Ausbildung stellen für die betroffene Zielgruppe eine nicht zu unterschätzende Zugangsbarriere dar. Die frühe Verschränkung der beruflichen Erstausbildung mit Vorbereitungskursen auf die Berufsreifeprüfung könnte dazu beitragen, die Zahl der Jugendlichen mit Matura zu heben.

¹⁾ Beispiel Dänemark: Die Grundausbildung findet in einem von sieben Berufsfeldern statt: Handwerk/Technik, Technologie/Kommunikation, Maschinenbau/Transport/Logistik, Lebensmittel/Gastronomie/Hotel- und Gastgewerbe, Dienstleistung, Wirtschaft/Handel/Bürowirtschaft/Bankenwesen, Bau-/Anlagengewerbe.

Die Qualifizierungsoffensive hat Synergien mit praktisch allen anderen Strategien. Sie ist die Voraussetzung und Ergänzung für die Innovationsstrategie, sie fördert die innovativen Elemente der Infrastrukturstrategie und wird von dieser unterstützt, sie ermöglicht eine Flexibilität, die wieder durch Weiterbildung abgesichert wird, sie ist Voraussetzung für die Spezialisierung in neuen Technologien und wissensintensiven Dienstleistungen, für hochwertige Exporte und die Vorreiterposition im Umweltbereich. Angebot und Nachfrage nach Qualifikationen müssen sich gegenseitig "aufschaukeln", wenn es nicht zu Friktionen kommen soll. Die Analysen zeigen, dass es nicht nur zu wenig höchste Qualifikationen in Österreich gibt, sondern auch eine relativ konservative Nachfrage der Wirtschaft, der öffentlichen Hand und der Institutionen. Primäre Träger dieser Politiklinien sind BMWK, die Länder, die Schulen und Universitäten, der Gesetzgeber und die Sozialpartner.

Verbesserung des Angebots

- Reform der Lehre und Berufsausbildung;
- Erhöhung der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit;
- Qualität der Schulen;
- Aufwertung des Lehrberufs;
- Organisation der Weiterbildung;
- Stärkere Verzahnung zwischen Innovation/Technologie und Wissenschaft/Bildung;
- Prämie für Drittmittel bei Zusammenarbeit Wirtschaft/Universität;
- Vernetzung von Betrieben mit höheren technischen Schulen.

Forcierung der Nachfrage nach Qualifikationen

- Verlagerung zu immaterieller Infrastruktur;
- Forcieren von Umwelttechnik, Gesundheitstechnologie, innovativer Bauforschung;
- neue regenerierbare Energietechnologie, Solartechnologie;
- anspruchsvolle öffentliche Beschaffungspolitik;
- Verlagerung der Warenexporte zum kombinierten Export (Waren plus Dienstleistungen);
- Export von Problemlösungen und Know-how;
- Forcierung von Headquarters und Forschungszentralen;
- Vergrößerung des Sektors der High-Tech-Produktion.

6.6 Integrationspaket

Der Anteil der Migranten und Migrantinnen erster und zweiter Generation an der Erwerbsbevölkerung ist deutlich im Steigen. Die Nettozuwanderung von Ausländern wird nach der Bevölkerungsprognose zwar im Vergleich zu 2005/06 etwas zurückgehen, nach beiden Varianten aber positiv bleiben. Dies verschiebt den drohenden Engpass bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und im Arbeitsangebot hinaus und ist somit arbeitsmarktpolitisch er-

wünscht. Mobilität und Wanderungsbewegungen sind auch in der Mitte eines dynamischen Wirtschaftsraums nicht leicht zu steuern (trotz Übergangsbestimmungen bis 2011).

Die Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsprozess, ihre Teilnahme an Weiterbildung und die Ausbildung der 2. und 3. Generation ist von besonderer Bedeutung in einer Strategie zur Anhebung des Wachstum durch Spezialisierung im Qualitätssegment, in Hochtechnologie und bei hochwertigen Dienstleistungen. Migrantinnen und Migranten werden in Zukunft den Großteil der österreichischen Facharbeiter stellen, da zumindest im städtischen Bereich ein immer größerer Teil der Schüler und Schülerinnen ohne Migrationshintergrund die sekundäre Schule abschließt. Eine Integrationsstrategie ist primär eine Ausbildungs- und Weiterbildungsstrategie, bedarf jedoch anderer ergänzender Maßnahmen. Die Integration soll sich auf möglichst alle gesellschaftlichen Bereiche erstrecken, vom Wohnungswesen, bis zu gesellschaftlichen, kulturellen, politischen und sportlichen Bereichen. Integration soll einen Beitrag zur gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt Österreichs bedeuten. Für dieses Ziel sind alle staatlichen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) verantwortlich, öffentliche und private Institutionen, Sozialpartner und NGO's.

Es sind Maßnahmen zu treffen, die die Strukturen der Zuwanderung beeinflussen, zweitens die Qualifikation der Migrantinnen und Migranten in Österreich heben und drittens Maßnahmen, die ihre Einbindung in die Institutionen sowie ihre Berufschancen fördern.

Maßnahmen

Struktur der Zuwanderung

- Erleichterung von Aufenthaltsbewilligungen und Beseitigung von Zugangsbeschränkungen für den Arbeitsmarkt für qualifizierte Asylwerber;
- Senkung der doppelten Studiengebühren für Ausländer bei gutem Studienerfolg;
- Arbeitsgenehmigung für zwei bis fünf Jahre für Ausländer nach Studienabschluss (mit gutem Erfolg);
- Unterstützung von Partnern und Partnerinnen von Schlüsselarbeitkräften bei Jobsuche in Österreich;
- Erleichterung von Circular Migration (Ausländer, die Teil der Berufslaufbahn in Österreich, Teil im Ausland verbringen und vice versa für Österreicher);
- Attraktivität der österreichischen Universitäten für Top-Studenten erhöhen (Stipendien für Top-5%);
- Schlüsselarbeitskräfteverordnung für Jüngere attraktiver machen.

Qualifikationsverbesserung

- Behebung von Defiziten und ungleicher Ausgangslage;
- Verstärkung der Basisfähigkeiten durch verpflichtendes Kindergartenjahr;

- Förderkurse, Speziallehrer und -lehrerinnen zur Beseitigung von Schwächen;
- günstige Formen des Nachholens von Schulabschlüssen;
- besondere Aufmerksamkeit für Gendergleichheit in der Erziehung und in der Berufswahl;
- Anerkennung mitgebrachter Qualifikationen von Migrantinnen und Migranten;
- Schüleraustauschprogramme mit den wichtigsten Herkunftsländern der Migranten und Migrantinnen.

Einbindung in Institutionen

- Intensivierung der Elternarbeit;
- Vertreter der Migrantinnen und Migranten in den Schulorganen, Lehrkörper, AMS, ÖGB;
- verstärkte Mitwirkung in Medien;
- kulturelle Vielfalt und gegenseitiges Lernen als Schulinhalt;
- politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten (Minimum: Beiräte).

Berufslaufbahnen und Studien

- Forcierte Kooperation Bund/Länder/Gemeinden zur Anpassung der Integrationsprogramme an regionale Unterschiede;
- wissenschaftliche Studien über Karrieren und Karrierehindernissen von Migrantinnen und Migranten;
- Studien über Integrationshemmnisse und Berührungspunkte;
- verringerte regionale Konzentration des Wohnens in Großstädten;
- Studien über Integrationsprofile (und Ursachen von Unterschieden) verschiedener Migrationsgenerationen in Österreich;
- Nutzung der Sprachkenntnisse der Migranten und Migrantinnen in Freigegegenständen an Schulen und Weiterbildung in den Betrieben und Betreuung (Kommunikation) in Spitälern;
- Beratung auf dem Weg zu selbständiger Tätigkeit;
- Konzepte einer Betreuung für Ältere.

6.7 Energie- und Umweltpaket

Eine innovationsbasierte Umweltpolitik und eine langfristige Energiepolitik haben wichtige Querverbindungen zur Steuerpolitik (Ökologisierung des Steuersystems), Querverbindungen zur makroökonomischen Steuerung (stärkerer Anreiz zu Wohnhaussanierung in Rezession), zur Technologiepolitik und zur Infrastruktur, zu Regionen und Landwirtschaft. Umwelttechnik, erneuerbare Energien sowie Know-how haben ein beträchtliches Exportpotential, wenn andere Länder in Osteuropa und Asien ihre Umweltstandards erhöhen. Die Kompetenz für dieses Paket liegt beim BMWA, dem BMLFUW, dem BMVIT, BMF und den Sozialpartnern.

Steuerung, Planung, Lenkung

- Entlastung von Arbeit im Gegenzug zur Besteuerung von externen Effekten (unter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit);
- Anreize für Energieeffizienzmaßnahmen (Investitionsprämie für Energiesparen und Umweltinvestitionen);
- Vorbildwirkung bei öffentlichen Bauten und Beschaffung;
- Förderung und Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen für Alternative Energieträger;
- Diversifikation der Energieträger;
- Masterplan zur Reduktion der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern (Beispiel Schweden);
- Förderung von Geräteoptimierung (Kredit-Dienstleistungspaket);
- Berechnung der Kfz-Steuer nach CO₂-Emissionen;
- Vermeidung von Verkehrserzeugern.

Strukturen

- Veränderung der Struktur der Energieerzeugung (zugunsten dezentraler Erzeugung);
- Forcierung umweltfreundlicher Verkehrsträger (Bahn, Schiff) und Erhöhung der Servicequalität, Minimierung der Gesamtwegzeit (Haus zu Haus);
- Thermische Sanierung im Wohnbau und bei gewerblich genutzten Gebäuden;
- Nutzung des gemeinnützigen Wohnbaus, des Bürobaus und der Wohnbauförderung zur Steigerung der Energieeffizienz;
- Schließung von Infrastrukturlücken.

Technologie und Bildung

- Position der Innovationen in Umwelttechnik ausbauen;
- Entwicklung alternativer Kraftstoffe und Antriebstechnologien;
- Zielgerichtete Technologieprogramme für Grundlagen- und angewandte Forschung;
- Diffusion neuer Technologien (Haus der Zukunft; emissionsarme Motoren, Hybridauto);
- Schulung von Architekten, Baumeistern, Installateuren, Bauberufen, Schülern und zuständigen Personen bei öffentlichen Gebäuden (Schulen, Krankenhäuser usw.) zu Energieeffizienz und ökologischem Bauen;
- Informationskampagnen und Beratungsangebote für private Haushalte zu Gebäudesanierung und energieeffizientem Bauen bzw. alternativen Heizungssystemen;
- Nationaler Diskussionsprozess über Einsatz neuer Technologien in der Landwirtschaft.

Box 9: Verantwortung für Weiterbildung auf regionaler Ebene

Problemstellung/Motivation

Lebenslanges Lernen wird als Schlüssel zur Sicherung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlichen Wohlstands, und Beschäftigung. Im Rahmen der Europäischen Initiative Lebenslanges Lernen wird daher versucht, das Interesse an Weiterbildung zu stärken, in der Regionalpolitik wird unter dem Schlagwort "Lernende Regionen" Lebenslanges Lernen, die Vernetzung von Branchen, Betrieben und regionalen Institutionen forciert und die Bevölkerung aktiviert werden.

Neben den finanziellen und zeitlichen Barrieren gibt es räumliche Barrieren und auch das Problem, dass der Ausgangspunkt und die Notwendigkeiten an Qualifikationen sehr unterschiedlich sind. In einer 2003 in Österreich durchgeführten Erhebung zum Thema Lebenslanges Lernen wurde u. a. nach den Änderungswünschen gefragt, die eine Weiterbildungsbeteiligung erleichtern würden. Die Befragten äußerten insbesondere den Wunsch nach einem größeren Weiterbildungsangebot in der Nähe des Wohnortes, mehr Abendkursen, betrieblichen Freistellungen für Weiterbildungszwecke, den Wunsch nach einem größeren Wochenendangebot an Kursen sowie mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Initiativen auf regionaler Ebene

Um die Bedeutung Lebenslangen Lernens auch auf regionaler Ebene sichtbar zu machen, könnten auf Bezirks- oder Gemeindeebene Weiterbildungsverantwortliche ernannt werden. Dabei könnten folgende Aufgaben übernommen werden:

Regionale Akteure (z. B. größere Gemeinden, Gemeindeverbände oder Bezirke) könnten regionale, zielgruppenspezifische Strategien zur Beseitigung von Weiterbildungshindernissen entwickelt und damit ein Beitrag zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung geleistet werden. Dazu die Organisation von Weiterbildungskursen in den Gemeinden, in denen keine Weiterbildungsanbieter angesiedelt sind (z. B. Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten für Weiterbildungsanbieter).

Darüber hinaus könnte auf regionaler Ebene (z. B. Bezirk) eine trägerunabhängige, regionale Berufs- und Bildungsberatung installiert werden. Ist die Berufs- und Bildungsberatung beispielsweise bei Weiterbildungseinrichtungen angesiedelt, bezieht sie sich überwiegend auf das instituteigene Programm. Informationsdienstleistungen beim AMS werden dagegen kaum von Personen in Anspruch genommen, die nicht arbeitslos gemeldet sind. Die OECD stellt daher Ausbaubedarf überwiegend bei Angeboten fest, die sich primär an Erwachsene richten oder an Jugendliche, die sich nicht mehr im Bildungssystem befinden. Gleichzeitig führen aber Informationsdefizite hinsichtlich des Umfangs, der Struktur und Qualität auf Anbieterseite zu hohen Informations- und Suchkosten. Eine professionelle Bildungs- und Berufsberatung in der Region, die in regelmäßigen Abständen die Gemeinden aufsucht und dort ihre Dienstleistung anbietet, wäre daher sinnvoll.

Die im Konzept der "Lernenden Regionen" verankerte Vernetzung von Branchen, Betrieben und Institutionen könnte in gewissen Bereichen von den Gemeinden ins Rollen gebracht werden. So könnten beispielsweise durch Gespräche mit Betrieben und den Informationen aus der Bildungsberatung Angebotsdefizite identifiziert werden. Die Gemeinden könnten hier eine Koordinations- und Informationsfunktion übernehmen und, durch die Einbindung aller relevanten Akteure, regionale Bildungsverbände auf Branchen- oder Betriebsebene initiieren.

6.8 Dienstleistungs- und Exportpaket

Das Paket umfasst die Expansion der Exporte Österreichs bei hochwertigen Produkten und bei produktionsnahen Dienstleistungen sowie Qualitätssteigerungen im Tourismus und Nutzung der neuen Chancen im ländlichen Raum. Die Schwerpunkte dieses Paketes sind eng verbunden mit der Innovationsstrategie, der Ausbildungsstrategie, aber auch mit Forcierung von Wettbewerb und der Förderung der Gendergleichheit. Neben dem BMWA, sind besonders Länder, aber auch Wirtschaftskammer und Landwirtschaftskammer mitverantwortlich, sowie die nationalen und EU-weiten Regionalprogramme.

Flexibilisierung und Sicherheit

- Forcierung dauerhafter und qualitativ hochwertiger Beschäftigung in Tourismus und Bauwirtschaft;
- Regionalisierung der Weiterbildung zwecks Verringerung der Lohndifferenzen zum Zentrum (vgl. Box 9);
- Forcierung von Weiterbildung im Tausch gegen erhöhte Flexibilität;
- steuerliche Absetzbarkeit von Haushaltsjobs (verbunden mit Weiterbildung);
- Bonus für Betriebe, die in Saisonbranchen dauerhafte Beschäftigung bieten (Experience Rating).

Forcierung von Wettbewerb und Gründungen

- Neue Regionalkonzepte als Reaktion auf neue Rahmenbedingungen (Urbanisierung, Telekommunikation, Alterung, Wachstum der Bevölkerung durch Migration);
- Wettbewerb um Wohnsitze, um Dienstleistungsstandorte, Neubewertung von Zweitwohnsitzen;
- Forcierung von Unternehmensgründungen (besonders im innovativen Bereich und bei produktionsnahen Dienstleistungen);
- Optimierung der forstwirtschaftlichen Nutzung nicht mehr landwirtschaftlich benötigter Flächen;
- Innovationsförderung für KMU's (Ausdehnung der F&E-Definition in Richtung Oslo-Protokoll);
- Gründungszentren für Dienstleistungen.

Innovationsstrategie

- Nutzung der Fachhochschulen und Universitäten für wirtschaftliche Entwicklung;
- Clusterbildungen;
- neue Technologien im Energie- und Umweltbereich;

- Exportchancen durch Umwelttechnologie;
- Nutzung der Stärken in Medizin, Gesundheit, ökologischem und energiesparendem Bau;
- Förderung von Innovationsaktivitäten im Dienstleistungssektor.

Ausbildung und Weiterbildung

- Grundlage für Exportfähigkeit und Innovation;
- Ganzjahresarbeitsplätze und Weiterbildung im Tourismus;
- Ansatz zur Reduktion der sozialen Vererbung von Ausbildung;
- Verbesserung der Kinderbetreuung im ländlichen Raum;
- Einbindung der Gesundheitsberufe in Regelausbildung;
- Beginn der Ausbildung für Pflegeberufe direkt nach der Pflichtschule;
- neue Berufsschule (unter Integration des Polytechnischen Jahres);
- Pflegeplattformen.

Maßnahmen zur Unterstützung der Exporte

- Behebung der wichtigsten Exporthindernisse: Zahlungsausfallsrisiko, Rechtsunsicherheit, Markteintrittskosten, Mangel an Ansprechpartnern und Marktinformation;
- finanzielle Exportförderung, insbesondere der Exportgarantien und Soft Loans (einschließlich Überprüfung der Kosten und Wirksamkeit);
- Bereitstellung von Marktinformation;
- Anpassung der Instrumente der Exportförderung an Bedürfnisse der KMU;
- Stärkere Vernetzung von Produktion und Dienstleistungsaktivitäten;
- Wandel der Exportstruktur Richtung High-Tech und qualitativ hochwertiger Produkte;
- wirtschaftsnahe Ausgestaltung Entwicklungszusammenarbeit;
- verbesserte Ausnutzung und Zugang zu multilateralen EZA-Projekten.
- Förderung von Internationalisierungsaktivitäten von Dienstleistungen.

7. Die Ergebnisse der 22 Teilstudien

Teilstudie 1: Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum

Koordination: Martin Falk

Autoren: Martin Falk, Fabian Unterlass

Wissenschaftliche Assistenz: Martina Agwi

In diesem Beitrag werden die angebotsseitigen Ursachen der langfristigen Unterschiede in den Wachstumsraten zwischen Industrieländern auf Basis von Panel-Daten untersucht. Eine gründliche Analyse der Wachstumsunterschiede ist eine wichtige Grundlage für wirtschaftspolitische Empfehlungen.

Die empirische Untersuchung auf Basis von OECD-Daten für den Zeitraum 1970 bis 2004 hat zu folgendem Hauptergebnis geführt: Die Investitionsquote, die F&E-Quote der Unternehmen, der High-Tech-Anteil bei Wertschöpfung und F&E-Ausgaben und der Humankapitalbestand sind die entscheidenden langfristigen Bestimmungsgründe des Wirtschaftswachstums. Die Bruttoanlageinvestitionen haben den stärksten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum. Investitionen beschleunigen den technischen Fortschritt und sind häufig mit produktivitätssteigernder Prozessinnovation verbunden. Ihr Einfluss auf das Wirtschaftswachstum ist in allen ökonomischen Denkrichtungen unumstritten. Die Untersuchung der Autoren zeigt, dass der Einfluss der materiellen Investitionen auf das Wirtschaftswachstum im Zeitverlauf abnimmt, jener von Forschung und Entwicklung nimmt zu, d. h. es geht immer mehr um die Qualität des eingesetzten Kapitals, nicht so sehr um die Quantität.

Unter den Investitionen sind die Ausrüstungsinvestitionen für das langfristige Wirtschaftswachstum besonders wichtig, wie die Untersuchung von Hahn (Teilstudie 5) zeigt. Die Bedeutung der Bauinvestitionen ist in weniger entwickelten Industriestaaten groß, sie geht jedoch in hochentwickelten Industriestaaten zurück. In Österreich ist der Anteil der Bauinvestitionen – gemessen am industriellen Entwicklungsniveau – relativ hoch, jener der Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien relativ niedrig.

Einen weiteren neuen Aspekt der empirischen Analyse stellt die Berücksichtigung der Produktionsstruktur in den Wachstumsgleichungen dar. Die Autoren können nachweisen, dass ein hoher High-Tech-Anteil an der Wertschöpfung, den Exporten und den F&E-Investitionen einen signifikant positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum hat. Die österreichische Industriestruktur ist durch einen relativ hohen Anteil von mittleren bis höherwertigen Technologien (z. B. viele Autozulieferer) gekennzeichnet. Typische High-Tech-Branchen sind die Pharmazie, Biotechnologie, Nachrichtentechnik, Medizin, Steuer- und Regelungstechnik und Luft- und Raumfahrzeugbau. Problematisch im Einzelfall ist jedoch die Abgrenzung zwischen mittleren und Spitzentechnologien. Die hochentwickelten Werkstofftechnologien in Österreich haben

High-Tech-Charakter, wenngleich sie nach der OECD-Definition nicht zu den High-Tech-Bran-chen zählen.

Ein weiterer wichtiger Einfluss auf das Wirtschaftswachstum geht vom Humankapital aus. Es ist jedoch schwierig, die Bildung adäquat zu messen. Meist werden die Bildungsjahre als Indika-tor verwendet. In den Modellen der Autoren beeinflussen die Bildungsjahre das Wirtschafts-wachstum positiv. Die Qualität und Struktur der Bildung (z. B. Anteil der Naturwissenschaftler) dürfte jedoch eine größere Rolle spielen als die Zahl der Jahre, die im Schul- bzw. Hochschul-wesen verbracht werden.

Die Untersuchung zeigt weiters eine hohe Pfadabhängigkeit des Wachstums. Sie erklärt zwei Drittel der BIP-Entwicklung je Erwerbsfähigen in der Vergangenheit: Jene Volkswirtschaften, die in der Vergangenheit überdurchschnittlich rasch gewachsen sind, werden das voraus-sichtlich auch in Zukunft tun. Für die anderen Länder ist der jedoch kein Grund zum Pessimis-mus. Wenn es nämlich gelingt, das Wachstum durch Innovation, Forschung und Bildung auf eine neue Stufe zu heben, dann bleibt es mit großer Wahrscheinlichkeit viele Jahre auf dem höheren Niveau. Es kommt dadurch nicht nur zu einem Niveausprung, sondern zu einem dauerhaft höheren Wirtschaftswachstum. Die USA und die skandinavischen Länder können dafür als Beispiele herangezogen werden.

Empfehlungen

Der signifikante Einfluss der Hochtechnologie auf das Wirtschaftswachstum legt eine klare Empfehlung in Richtung High-Tech-Förderung nahe. Der Hochtechnologie-Sektor ist in Öster-reich zu klein. Österreich muss stärker high-tech orientiert werden, das gilt für die F&E-Investiti-onen ebenso wie für die Industriestruktur und die Exporte. Österreich kann kein Medium-Tech-Land bleiben, weil die Länder Ost-Mitteleuropas und Asiens auf diesem Gebiet zunehmend konkurrenzfähig werden. Eine Verlagerung der Industriestruktur und der F&E-Ausgaben zum High-Tech-Sektor bringt langfristig höheres Wirtschaftswachstum, weil die Märkte für diese Produkte besonders rasch wachsen und weil sich hochentwickelte Industriestaaten hier einen zeitweiligen Vorsprung ("Monopolstellung") gegenüber nachdrängenden Industrieländern er-arbeiten können.

Auch aus der Sicht der Arbeitnehmer ist ein hoher High-Tech-Sektor wünschenswert. Während für den Medium-Tech-Sektor eine Verringerung der Lohnstückkosten (durch Lohnmäßigung und Beschäftigungsabbau) im internationalen Konkurrenzkampf entscheidend ist, beruht der High-Tech-Sektor in wesentlich höherem Maß auf der Innovationsfähigkeit seiner Arbeitneh-mer.

Das Wirtschaftswachstum war im letzten Jahrzehnt in den USA und Skandinavien – trotz des hohen Pro-Kopf-Einkommens – besonders hoch. Die große Bedeutung der Forschung und des High-Tech-Sektors in diesen Ländern waren wichtige Gründe für diese Entwicklung, die im letz-

ten Jahrzehnt den bisherigen Konvergenzprozess (Aufholen der Länder mit niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen) unter den entwickelten Industriestaaten stoppte.

Eine spezifische "diskriminierende" High-Tech-Förderung ist politisch nicht leicht durchsetzbar. Die direkte F&E-Förderung (Evaluierung von Projekten), die Betriebsansiedlungspolitik und die Förderung von Betriebsgründungen bieten dafür am ehesten Ansatzpunkte.

Die Umsetzung von F&E in neue Produkte muss verbessert werden. Für die Diffusion neuer Technologien sind höhere Investitionen in Aus- und Weiterbildung dringend notwendig. Spezifische Technologie- und Bildungsplanung müssen Hand in Hand gehen.

Im Zuge des wirtschaftlichen Aufstiegs einer Volkswirtschaft verlagert sich der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit von Bauten über Ausrüstungsgüter (Maschinen, Fahrzeuge) zu Forschungs- und Innovationsaktivitäten. Wegen der abnehmenden Bedeutung von Anlageinvestitionen für das langfristige Wirtschaftswachstum sollten den F&E- sowie Innovationsaktivitäten Vorrang vor der traditionellen Investitionsförderung und den Bauinvestitionen gegeben werden.

Teilstudie 2: Wachstum und Beschäftigung in Europa seit 1995

Koordination: Ewald Walterskirchen

Autoren und Autorinnen: Karl Aiginger, Sandra Steindl, Ewald Walterskirchen

Wissenschaftliche Assistenz: Waltraud Popp, Roswitha Übl

In diesem Beitrag werden die nachfrageseitigen Ursachen der Wachstumsunterschiede untersucht. Die angebotsseitigen Faktoren können einen Teil der langfristigen Unterschiede erklären. Besonders auf kürzere und mittlere Sicht spielen jedoch Nachfragefaktoren eine wichtige Rolle.

Generell war die Nachfrage in der Untersuchungsperiode 1995 bis 2005 in Europa schwach und sehr uneinheitlich. Das Wirtschaftswachstum blieb in den meisten Ländern des Euro-Raums hinter den Möglichkeiten zurück und wies einen deutlichen Rückstand gegenüber den USA auf. Die Kapazitätsauslastung verharrte 2001 bis 2005 unter dem langfristigen Durchschnitt, deutlich länger als in früheren konjunkturellen Schwächephasen. Die Auslastung war in diesem Zeitraum zu niedrig, um die Investitionstätigkeit anzuregen und einen selbsttragenden Konjunkturaufschwung herbeizuführen.

Die Unterschiede im Wirtschaftswachstum zwischen den EU-Ländern waren 1995-2005 stärker ausgeprägt als im vorhergehenden Jahrzehnt. Besonders erfolgreich waren die skandinavischen Länder, Großbritannien, Irland und Spanien. In Österreich lag das Wachstum mit 2,2% im Schnitt der EU, aber höher als im Euro-Raum. Nachzügler waren Deutschland und Italien.

Die Wachstumsunterschiede gingen vor allem auf den privaten Konsum und den Wohnbau zurück (weniger auf Exporte und Investitionen). In den genannten rasch wachsenden Volkswirtschaften wirkten sich stark steigende Hauspreise über Vermögenseffekte positiv auf den

privaten Verbrauch aus. Die Konsumkredite nahmen kräftig zu, und die Sparquote der privaten Haushalte ging deutlich zurück. Auch die Wohnbauinvestitionen wurden in diesen Ländern durch die Erwartung weiter steigender Haus- und Wohnungspreise stark angeregt (sie machen jedoch nur rund 5% des BIP aus). In Deutschland und Österreich fehlten diese Anreize. Die schwache Inlandsnachfrage wurde hier jedoch durch kräftige Exportsteigerungen teilweise ausgeglichen. In Deutschland und Österreich hat sich die Lohnstückkostenposition seit 1995 stärker als in allen anderen EU-Ländern verbessert. Dies hat zu einem Exportboom geführt, aber gleichzeitig zur relativ schwachen Inlandsnachfrage beigetragen. In Italien fehlten auch diese Impulse vom Export, weil sich die Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Wirtschaft in der Währungsunion deutlich verschlechterte. Der Wegfall des Wechselkursinstruments konnte nicht, wie erhofft, durch höhere Lohnflexibilität ausgeglichen werden.

In einer internationalen Paneluntersuchung wurde der Einfluss der wirtschaftlichen Performance und anderer Faktoren auf die Arbeitsmarktentwicklung untersucht. Es zeigte sich, dass das Wirtschaftswachstum überragende Bedeutung für die Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit hat. Die Veränderung der Beschäftigung lässt sich zu zwei Dritteln, jene der Arbeitslosenquote zur Hälfte durch das Wirtschaftswachstum "erklären". Die Entwicklung der Arbeitslosenquote wird neben dem Wachstum auch von der demographischen Entwicklung (Zuwanderung) bestimmt, 15% der Veränderungen der Arbeitslosenquote in den EU-Ländern sind im Untersuchungszeitraum darauf zurückzuführen. Darüber hinaus beeinflussen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Schulungen, befristete "Praktika" mit sehr niedriger Entschädigung – die Arbeitslosigkeit. Dabei handelt es sich jedoch oft um "Notmaßnahmen" infolge zu niedrigen Wirtschaftswachstums. Die Entwicklung der Reallöhne und der Nachfragestruktur hat einen signifikant negativen, aber sehr geringen Einfluss auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Wirtschaftspolitisch interessant ist die Frage, ab welcher Höhe des Wirtschaftswachstums zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt werden. Diese Beschäftigungsschwelle ist in Österreich mittelfristig relativ stabil. Sie entspricht definitorisch dem Produktivitätswachstum und liegt bezogen auf Vollzeit-Arbeitsplätze bei knapp 2%. Die Arbeitslosigkeitsschwelle beträgt in Österreich knapp 2,5%, sie wird neben den Produktivitätstrends von der demographischen Entwicklung bestimmt.

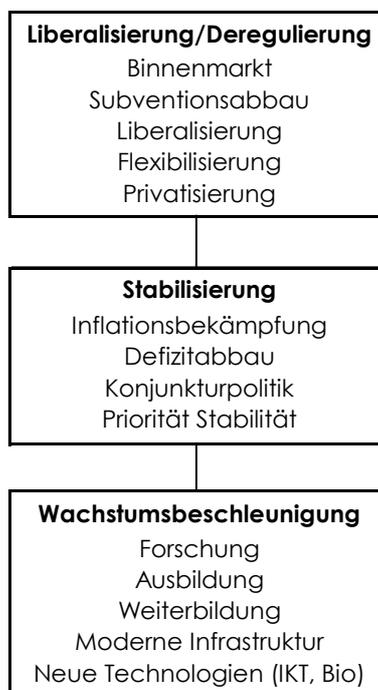
Empfehlungen

Die EU ist politisch ein Erfolg, weil sie 50 Jahre Frieden in ihren Mitgliedsländern geschaffen bzw. erhalten hat. Die wirtschaftliche Bilanz der EU ist weniger einheitlich. Die ersten 35 Jahre der europäischen Integration sind ein beeindruckender Erfolg. Die enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung Europas in den letzten 10 Jahren ist die Folge der asymmetrischen Nutzung von wirtschaftspolitischen Strategielinien. Die Wirtschaftspolitik der EU konzentriert sich auf die liberalisierende/deregulierende Komponente, sie wendet die makroökonomische Steuerung asymmetrisch an (mit stärkerer Betonung von Preisstabilität und Defizitabbau im Vergleich zur

Wachstumsstabilisierung bzw. -forcierung), und sie vernachlässigt die dritte Komponente, nämlich die wachstumsfördernde. Als Ergänzung zur deregulierenden und stabilisierenden Komponente wären gerade in dieser Phase eine aktive Nachfragepolitik und eine Forcierung der Wachstumsfaktoren notwendig gewesen.

Die aktive Komponente der langfristigen angebotsseitigen Wirtschaftspolitik ist die Forcierung von Investitionen, Forschung und Ausbildung. Sie ist unbedingt notwendig, wenn man (i) die Wirtschaft einem Liberalisierungsschock aussetzt (Binnenmarktpolitik) (ii) ein (mittelfristig sinnvolles) Stabilitätspostulat erstmals einsetzt (Stabilitäts- und Wachstumspakt) (iii) eine Einkommensverteilung zulässt, bei der die niedrigen Einkommen wenig steigen und (iv) wenn man im Pensionssystem stärkere Eigenleistungen verlangt. Ohne aktive Wachstumspolitik dauert es zu lange, bis Liberalisierung, Budgetdisziplin und Erholung der Gewinne einen Innovations- und Wachstumsschub auslösen.

Abbildung 17: Politikfelder in der EU



Wesentliche Teile der Wirtschaftspolitik werden heute auf der europäischen Ebene bestimmt. Deshalb muss besonderes Augenmerk auf die EU-Politik und ihre Verbindung zur nationalen Politik gelegt werden. In den wirtschaftspolitischen Leitlinien ist die wirtschaftspolitische Strategie der EU festgelegt. Sie umfasst heute alle drei Politiklinien: erstens die angebotsseitigen Strukturreformen (Binnenmarkt, Liberalisierung, Arbeitsmarktreformen, Deregulierung) zweitens die makroökonomischen Rahmenbedingungen (Stabilitätspolitik, Nachhaltigkeit der Finanzen, Lohnentwicklung) und drittens die Politik zur Hebung des Wachstumspfades (Technologie, Forschung, Ausbildung, Weiterbildung).

Die Ausführung der Politik ist jedoch unterschiedlich geregelt. Binnenmarktpolitik wird durch Gesetze, Verordnungen und einklagbare Regeln durchgesetzt. Die Kontrolle der Haushaltsdefizite ist in den Leitlinien mit einem Bias in Richtung Stabilität definiert und wird auch im Wachstums und Stabilitätspakt asymmetrisch verfolgt (Sanktionen bei Defiziten). Die Aufgabe der Europäischen Zentralbank ist ganz überwiegend die Geldpolitik, ihre Unabhängigkeit ist im Maastricht-Vertrag niedergeschrieben. Die anhaltende Vernachlässigung der Wachstumskomponenten ist sanktionslos. Diese Asymmetrie war durch vergangene Erfahrungen mitverursacht (hohe Defizite, kein Schuldenabbau in der Hochkonjunktur, zögerliche Inflationsbekämpfung in Südeuropa). Aber sie ist sicher auch von der Vorstellung vieler Ökonomen geprägt, dass niedrige Inflationsraten, ausgeglichene Budgets, moderate Lohnsteigerungen und deregulierte Arbeitsmärkte von selbst zu Wirtschaftswachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit führen würden (wegen des Sitzes der OECD in der Literatur "Paris-Consensus" genannt).

Es fehlt in der EU – im Gegensatz zu den USA und Großbritannien – ein Bekenntnis zu einer aktiven Konjunkturpolitik. Auch in Stagnationsperioden ist die Politik in der EU in hohem Maße um niedrige Inflationsraten und Budgetdefizite bemüht, sie hat einen "restriktiven Bias". In den USA, Großbritannien und Skandinavien funktioniert der "Pakt" zwischen Konjunktur- und Wachstumspolitik wesentlich besser. Kreditfinanzierte Ausgabenprogramme und massive Zinssenkungen werden zur Bekämpfung der Rezession eingesetzt. Im Konjunkturaufschwung werden dann Strukturreformen zur Ausweitung des "Potential Output" vorangetrieben. Die skandinavischen Staaten zeigen überdies, wie man auch mit EU-Institutionen und -Regeln akzeptable Erfolge erzielen kann.

Die europäische Wirtschaft blieb nach der letzten Rezession außerordentlich lange in einer ausgeprägten Schwächephase. Dies deutet auf Unzulänglichkeit der makroökonomischen Stabilisierungspolitik in der EU hin. In der Währungsunion wurde eine aktive antizyklische Fiskalpolitik – im Sinne steigender struktureller Budgetdefizite in der Rezession – mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgegeben. Die wirtschaftspolitische Funktion der antizyklischen Stabilisierung kommt deshalb primär der Europäischen Zentralbank zu. Internationalen Untersuchungen zufolge reagiert jedoch die Nachfrage im Euro-Raum wesentlich weniger auf Zinssatzänderungen als in den USA und Großbritannien. Eine effiziente konjunkturelle Stabilisierungspolitik im Euro-Raum setzt deshalb entweder eine aktive antizyklische Fiskalpolitik oder eine Angleichung der Finanzmärkte an angelsächsische Verhältnisse voraus.

Eine Verringerung der Transaktionskosten (z. B. eine Abschaffung der Kreditabgabe, Verringerung der Maklergebühren) könnte den Wohnbau und den Konsum in Österreich stimulieren. Ein leichter Anstieg der Wohnungspreise würde zu einem Vorziehen von Kaufentscheidungen führen. Eine stärkere Volatilität der Hauspreise zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums ist nicht zu empfehlen. Nach einem kräftigen Anstieg kommt es in der Regel zu einem Preisrückgang.

Die Fiskalpolitik sollte in der Wohnbaupolitik antizyklisch eingesetzt werden. Vor der Währungsunion konnten die nationalen Notenbanken auf Überschüsse bzw. Knappheiten im Woh-

nungssektor mit Zinssatzänderungen reagieren. Infolge der einheitlichen Geldpolitik im Euro-Raum muss nun die Fiskalpolitik diese antizyklische Funktion übernehmen, um extreme Schwankungen der Wohnbautätigkeit sowie der Haus- und Wohnungspreise zu verhindern.

Teilstudie 3: Wachstum, Strukturwandel und Produktivität

Koordination: Michael Peneder

Autoren: Martin Falk, Werner Hölzl, Serguei Kaniovski, Kurt Kratena, Michael Peneder

Wissenschaftliche Assistenz: Eva Sokoll

In der Teilstudie 3 wird das Wirtschaftswachstum in Österreich in seine Angebotskomponenten zerlegt ("Sectoral Growth Accounting"). Die detaillierte Studie kommt zu folgendem Ergebnis: Im Zeitraum 1990-2004 stieg die reale Wertschöpfung in Österreich um 2,4% pro Jahr. Der Beitrag der Kapitaleleistungen zum Wachstum betrug 1,3% p. a., davon ging fast 1 Prozentpunkt auf reine Mengenausweitung, der Rest auf Qualitätseffekte (Strukturwandel) zurück. Die Ausweitung der Arbeitsleistungen trug 0,5% zum Wachstum bei, davon 0,2% das steigende Arbeitsvolumen, den Rest die Verbesserung der Qualität der Arbeitsleistungen. Der Beitrag der Restgröße Multifaktorproduktivität, die als faktorungebundener technischer Fortschritt interpretiert wird, liegt bei knapp 0,9 Prozentpunkten. Zählt man Multifaktorproduktivität und Qualitätseffekte bei Arbeit und Kapital zusammen, dann trugen Qualitätsverbesserungen fast zwei Drittel zum Anstieg der realen Wertschöpfung bei. Die Qualität des Kapitaleinsatzes (Informations- und Kommunikationstechnologien) sowie des Arbeitseinsatzes (Bildung) gewinnt gegenüber der reinen Quantität immer mehr an Bedeutung. Auch bei den Vorleistungen geht der Trend in Richtung qualifikationsintensive produktionsnahe Dienstleistungen, der Anteil der Rohstoffe an den Vorleistungen ist rückläufig.

Die disaggregierte Betrachtung der Wachstumsbeiträge für einzelne Sektoren zeigt, dass die Computer- und EDV-Branche, Flugverkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Forschung und Entwicklung die höchsten Wachstumsraten aufweisen. Die starke Ausweitung der Brutto-Produktion der Kfz-Industrie geht in hohem Maß auf Vorleistungen zurück, der Anstieg der Wertschöpfung ist wesentlich geringer.

Der relativ bescheidene Beitrag des Faktors Arbeit signalisiert nicht eine geringe Bedeutung der Arbeit an sich, sondern ist ein Spiegelbild der Rationalisierungswellen zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit und des Eigenkapitals im letzten Jahrzehnt. Die Nachfrage nach Beschäftigten war zu gering, um das Potential auszuschöpfen. Trotz des steigenden Arbeitskräfteangebots und der Wachstumschancen durch die Europäische Integration ist es nicht gelungen, die Beschäftigung (gemessen am Arbeitsvolumen) auszuweiten.

Die Summe der geleisteten Arbeitsstunden ist in Österreich seit 1990 weitgehend stabil, sie ist kumuliert um nur 3% gestiegen. Globalisierung, technischer Wandel und Nachfrageschwäche haben zwar nicht zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeitsleistungen geführt, ein nennenswerter Anstieg war jedoch – trotz des deutlichen Zurückbleibens der Löhne hinter

den Produktivitätssteigerungen – nicht zu verzeichnen. Die Stagnation des Arbeitsvolumens geht offenkundig auf eine geringe Nachfrage nach Arbeitsleistungen infolge relativ schwacher Wirtschaftsentwicklung zurück – nicht auf einen allgemeinen Mangel an Arbeitskräften seit 1990.

Übersicht 2: Hauptkomponenten des Wachstums

Wertschöpfung in %; Faktorbeiträge und Multifaktorproduktivität in Prozentpunkten

	1990-2004	1990-1995	1996-2000	2001-2004
	Durchschnittliche jährliche Veränderung			
Wertschöpfung, real, APF	+ 2,38	+ 2,62	+ 2,83	+ 1,46
– Kapitaleleistungen	+ 1,33	+ 1,33	+ 1,36	+ 1,29
Mengenbeitrag	+ 0,96	+ 1,02	+ 1,08	+ 0,71
Qualitätsbeitrag	+ 0,37	+ 0,31	+ 0,27	+ 0,58
– Arbeitsleistungen	+ 0,46	+ 0,28	+ 0,80	+ 0,31
Mengenbeitrag	+ 0,20	+ 0,02	+ 0,48	+ 0,10
Qualitätsbeitrag	+ 0,27	+ 0,26	+ 0,32	+ 0,21
= Multifaktorproduktivität, APF	+ 0,59	+ 1,01	+ 0,68	– 0,15
– Reallokation Wertschöpfung	– 0,02	– 0,06	– 0,04	+ 0,06
= Multifaktorproduktivität, PPF	+ 0,61	+ 1,07	+ 0,73	– 0,21
– Reallokation Kapital	– 0,18	– 0,13	– 0,16	– 0,29
– Reallokation Arbeit	– 0,06	+ 0,03	– 0,10	– 0,13
= Multifaktorproduktivität, AAI	+ 0,85	+ 1,17	+ 0,98	+ 0,21

Quelle: WIFO-Berechnungen. - NB: APF = Aggregierte Produktionsfunktion; PPF = Produktionsmöglichkeitsgrenze; AAI = direkte Aggregation über die Branchen (d. h. ohne die Annahme homogener Wertschöpfungs- und Faktorpreise zwischen den Branchen).

Rund ein Drittel des Wachstums der realen Wertschöpfung beruht auf der Zunahme der Multifaktorproduktivität. Diese wird neben eigenen Innovationsleistungen vor allem auch durch Lerneffekte ("learning by doing") und die Verwendung neuer Technologien geprägt. Die Multifaktorproduktivität schwankt stark im Konjunkturverlauf – ebenso wie die Arbeitsproduktivität. Die Unternehmen können auch über mehrere Jahre ihren Faktoreinsatz nicht vollständig an die schwache Nachfrage anpassen. Dies erklärt auch den negativen Beitrag der Multifaktorproduktivität in der wirtschaftlichen Schwächephase 2001-2004. Die kurzfristige Entwicklung der Multifaktorproduktivität ist deshalb nicht als Maß des faktorungebundenen technischen Fortschritts geeignet. Auffallend waren die negativen Beiträge der Multifaktorproduktivität in den besonders IKT-intensiven Dienstleistungen. Abgesehen von Datenproblemen deutet dies auf zu geringe organisatorische Innovationen zur Optimierung des IKT-Einsatzes hin.

Empfehlungen

- Der relativ hohe Beitrag des faktorungebundenen technischen Fortschritts (ein Drittel des Wirtschaftswachstums) untermauert die Wichtigkeit der Innovations- und Technologiepolitik.
- Beim Kapitaleinsatz sollte stärker die Qualität als die Quantität forciert werden.
- Der hohe Beitrag der Investitionen zum Wirtschaftswachstum legt eine Förderung der Investitionstätigkeit durch standortpolitische Maßnahmen, Industriepolitik, Regulierungs-, Gründungspolitik, Exportförderung, Steuerpolitik oder direkte investitionsfördernde Maßnahmen nahe. Günstige Nachfragebedingungen (z. B. durch Infrastrukturinvestitionen) wirken sich positiv auf die Investitionsbereitschaft aus. Dies unterstreicht die Bedeutung der makroökonomischen Stabilisierungspolitik. Besonders günstig wäre es, Infrastrukturinvestitionen – soweit als möglich – antizyklisch zu variieren. Eine stabile Nachfrage verhindert Schwankungen der Multifaktorproduktivität und verringert die wirtschaftliche Unsicherheit.
- Der Beitrag der Qualitätsverbesserung des Faktors Arbeit zum Anstieg der realen Wertschöpfung war im Untersuchungszeitraum relativ bescheiden. Dies weist auf Versäumnisse im Bereich der Humanressourcen hin. Eine offensivere Bildungs- und Qualifizierungspolitik ist Voraussetzung dafür, die neuen unternehmerischen Chancen in wirtschaftliche Dynamik umzusetzen.

Teilstudie 4: Europäische Wirtschaftspolitik: Binnenmarkt, WWU, Lissabon, Erweiterung

Autor: Fritz Breuss

Wissenschaftliche Assistenz: Roswitha Übl

Dieser Beitrag gibt einen umfassenden Überblick über die EU-Institutionen und die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union. Von einer "Europäischen Wirtschaftspolitik" kann man eigentlich nicht sprechen. Denn eine zentrale Wirtschaftspolitik, für welche die Union allein verantwortlich wäre, gibt es nicht.

Die relativ schwache wirtschaftliche Performance der EU hat erheblich mit der Asymmetrie der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union zu tun: Die Geldpolitik ist zentral gesteuert und ausgeprägt stabilitätsorientiert. Die eher restriktiv angelegte Budgetpolitik wird über Sanktionsdrohungen "hart" koordiniert. Die Lissabon-Strategie, die primär auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet ist, wird dagegen bloß "weich" (ohne Sanktionen) koordiniert. Die europäische Wirtschaftspolitik erfordert einen hohen Koordinationsaufwand bis hin zum umfassenden Lissabon-Prozess. Dass die Bündelung der Wachstumspolitik bisher nur unzureichend gelungen ist, davon zeugt die schwache Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in der EU.

Von der Integration (Binnenmarkt, WWU mit Euro, EU-Erweiterung) wurde ein starker Wachstumsbonus erwartet. Das Binnenmarkt-Projekt wurde 1993 in Kraft gesetzt, um im globalen Wettbewerb nicht hinter den USA zurückzubleiben.

Auch von der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 1999 als krönendem Abschluss der wirtschaftlichen Integration in Europa erhoffte man sich einen Wachstumsimpuls. Die Einführung des Euro und die stärkere Integration der Finanzmärkte haben zwar zu regem Intra-EU-Handel, hoher Preisstabilität und einer deutlichen Verringerung der Budgetdefizite geführt. Die "Euro-Dividende" in Bezug auf das Wirtschaftswachstum blieb jedoch bescheiden.

Tatsächlich ist die Wirtschaft in den USA seit Anfang der neunziger Jahre um rund 2 Prozentpunkte rascher gewachsen als in der EU. Erwartungen und Realität der europäischen Integration klaffen also weit auseinander.

Mit der Lissabon-Strategie vom März 2000 wollten die Staats- und Regierungschefs das Wachstumspotential erhöhen und besser ausschöpfen. Zur Umsetzung dieser Strategie wurde eine "neue offene Methode der Koordinierung" eingeführt. Bis zum Jahr 2005 zeigten sich jedoch keine sichtbaren Erfolge. Mit dem Neustart der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005 wurden die Mitgliedsländer durch nationale Reformprogramme und andere Maßnahmen stärker zur aktiven Teilnahme aufgefordert. Ob dies eine Wachstumsbeschleunigung bringen wird, bleibt abzuwarten.

Die EU-Erweiterung vom Mai 2004 ist ein welthistorisches Ereignis, beendet sie doch endgültig die politische Teilung Europas. Ob dieser Schritt ökonomisch ebenso bedeutend sein wird, bleibt abzuwarten. Die EU-Erweiterung ist noch zu jung, um die wirtschaftlichen Erwartungen mit den realisierten Integrationseffekten endgültig vergleichen zu können. Sie dürfte zumindest für die alten EU-Staaten (mit Ausnahme Deutschlands und Österreichs) nur bescheidene Wachstumseffekte gebracht haben, den neuen Mitgliedsländern aber zu einem raschen Aufholprozess verhelfen. Jenen Ländern, die bereits seit der Ostöffnung mit den neuen Ländern intensiven Handel betrieben haben, hilft die neue Rechtssicherheit durch die EU-Mitgliedschaft, ihre Handelsbeziehungen weiter zu vertiefen.

Eine mögliche wirtschaftspolitische Erklärung für die schwache wirtschaftliche Performance liegt darin, dass die großen europäischen Länder, die sich an die technologische Front (USA) heranarbeiten sollten, ihre Technologie-, Innovations- und Bildungspolitik vernachlässigt haben. Bis zum Entwurf der Lissabon-Strategie war davon in der EU kaum die Rede. Die Wirtschaftspolitik konzentrierte sich auf Liberalisierung (vier Grundfreiheiten) und Preis- sowie Budgetstabilisierung. Die bloße Vorgabe des ehrgeizigen Ziels, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu werden, war jedenfalls zu wenig.

Aghion – Hewitt betonen auch den Einfluss der Makropolitik: Der positive Effekt einer antizyklischen Fiskalpolitik wird durch eine stärkere Liberalisierung der Produkt- und Arbeitsmärkte

noch verstärkt. Zur kurzfristig orientierten Makropolitik gehören die Hauptpolitikfelder der Wirtschafts- und Währungsunion, wie die Geld- und Fiskalpolitik, die nicht sehr optimal nebeneinander agieren. Diese Politikbereiche sind fest im Europäischen Gründungsvertrag und im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankert. Im Vergleich zu den USA und Großbritannien hat zumindest die Fiskalpolitik in der EU einen restriktiven Bias, sie greift in einer Rezession nicht aktiv ein (nur durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren).

Die EU ist noch weit davon entfernt, eine Nation (wie die USA) zu sein. Sie ist ein Staatenverbund von Nationalstaaten, deren Bürger und Bürgerinnen sich eher dem jeweiligen Mitgliedsland zugehörig fühlen als Europäer und Europäerinnen zu sein. Ein wesentliches Integrationshindernis (im Vergleich zu den USA) liegt zweifellos darin, dass die EU über keine einheitliche Sprache verfügt.

Da der nationale Handlungsspielraum in einigen Politikbereichen kleiner wird, ist die EU-Ebene als politische Instanz zunehmend gefragt. Österreich sollte einerseits seine Position stärker in die EU-Politik einbringen und andererseits auch seine Möglichkeiten innerhalb der Europäischen Union nutzen. Die skandinavischen Staaten haben gezeigt, dass auch innerhalb des "EU-Korsetts" eine eigenständige Politik und eine sehr gute wirtschaftliche Performance möglich sind. Die Renationalisierung der Lissabonstrategie deutet eine Rückverlagerung wirtschaftspolitischer Verantwortung in die Mitgliedsländer an.

Teilstudie 5: Der Einfluss der Finanz- und Kapitalmarktssysteme

Autor: Franz R. Hahn

Wissenschaftliche Assistenz: Christa Magerl

In der Makroökonomie ist der direkte kausale Einfluss des Finanzsystems, insbesondere der Finanzmärkte, auf das Niveau und die langfristige Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens umstritten. Generell akzeptiert ist die These, dass die Entwicklung des Finanzsystems mit jener der Gesamtwirtschaft positiv korreliert ist. In der neoklassischen Ökonomie, die von vollständigen und perfekten Märkten ausgeht, spielen die Finanzmärkte und Finanzintermediäre keine Rolle für das langfristige Wirtschaftswachstum. In der Tradition des Keynesianismus steht der Einfluss des Wirtschaftswachstums auf das Finanzsystem im Vordergrund. Die neue endogene Wachstumstheorie in der Tradition von Schumpeter führt dagegen die Verringerung spezifischer Marktunvollkommenheiten durch effizientere Finanzintermediation als Beitrag zum langfristigen Wachstum an.

Empirische Untersuchungen bestätigen, dass Finanzinstitutionen und Finanzmärkte als Wachstumskatalysatoren dienen. Sie stimulieren das Wachstum durch das 'Poolen' von Ersparnissen und deren effiziente Reallokation sowie insbesondere durch die Diversifikation von Investitions- und Finanzierungsrisiken. Je effizienter die Finanzinstitutionen, umso geringer die Kluft zwischen individuellem Sparen und sinnvollen Investitionen. Unterentwickelte bzw. illiquide Finanzmärkte

und Finanzinstitutionen wirken sich nachteilig auf das langfristige Wirtschaftswachstum eines Landes aus. Das ist vor allem für Entwicklungsländer evident.

Neue Finanzinstrumente erleichtern den Unternehmen seit den siebziger Jahren den Zugang zu den Kapital- und Finanzmärkten und damit die Absicherung von Risiken. Neue Märkte für Finanzderivate (Futures, Options und Swaps) fördern den marktbasieren Riskentransfer und eröffnen größere Möglichkeiten zur aktiven Risikostreuung und Risikoabsicherung. Gleichzeitig werden damit aber auch die Möglichkeiten zu systemgefährdender Finanzspekulation erleichtert. Wenn Finanzderivate primär zur Spekulation und nicht zur Risikoabsicherung verwendet werden, können sie die Stabilität des Finanzsystems nachhaltig schwächen. Die historische Erfahrung lehrt jedoch, dass die systemstabilisierenden Wirkungen von Finanzinnovationen überwiegen. Zu den erfolgreichsten jüngeren Finanzinnovationen zählen Kreditderivate und neue Techniken der Sekuritisierung (Verbriefung von Schuldtiteln). Sie erlauben Banken und Unternehmen, die mit Darlehen verbundenen Kreditrisiken an andere Teilnehmer des Finanzsystems (z. B. Versicherungen) marktmäßig zu übertragen.

Die in diesem Beitrag durchgeführte ökonomische Analyse stützt die These, dass Finanzmärkte und Finanzinstitutionen das Wirtschaftswachstum in den OECD-Ländern seit den siebziger Jahren vor allem durch verbessertes Risikomanagement stärken. In der Paneluntersuchung haben die Koeffizienten der risikobasierten Finanzindikatoren ausnahmslos signifikant positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum. Langfristiges Wachstum in hochentwickelten Industriestaaten wird vor allem durch privatwirtschaftliche Forschung und Entwicklung getragen. Innovationen und F&E sind stark risikobehaftet, sie bedürfen der Unterstützung durch moderne Methoden des Risikomanagements. In Österreich zählen die kleinen und mittleren Unternehmen zu den Stützen des innovationsorientierten Wirtschaftswachstums. Sie sind jedoch durch den beschränkten Zugang zu den Kapital- bzw. Finanzmärkten benachteiligt und damit in ihren Möglichkeiten der aktiven Risikosteuerung beeinträchtigt. Moderne Verbriefungstechniken können diesen Nachteil für die KMU verringern. Die Verbriefung von Forderungen kleiner und mittlerer Unternehmen durch entsprechende Zweckgesellschaften würde den KMU nicht nur neue, zum Bankkredit alternative Finanzierungsquellen, sondern auch neue, bisher nur den Großunternehmen zugängliche Möglichkeiten des Risikomanagements erschließen.

In Österreich wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Verwendung von modernen Verbriefungstechniken durch KMU erst 2005 geschaffen (Abschaffung des Zessionsverbots).

Schlussfolgerungen

Globalisierung, neue Technologien und verschärfter Wettbewerb haben die Risiken im Finanzsystem erhöht und zu vorsichtigeren Verhaltensweisen geführt. Banken suchen eine verstärkte Absicherung ihrer Finanzierungen, und die Unternehmen verlangen höhere Renditen ihrer Investitionen. Das ist eine der Ursachen der gegenwärtigen Wachstumsschwäche. Zu ihrer

Überwindung empfehlen viele Ökonomen einen Ausbau der Finanzmärkte und einen verstärkten Übergang zu einem marktbasieren Finanzsystem. Theoretiker sehen darin alle Vorteile der Marktautomatismen, Praktiker vor allem eine Möglichkeit zur stärkeren Streuung von Risiken, insbesondere von Markt- und Kreditrisiken.

Der Beitrag kann keine Überlegenheit marktbasierter Systeme gegenüber bankdominierten belegen. Umfang und Qualität der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen sind wichtiger als die institutionellen Unterschiede von Finanzsystemen. Sehr wohl aber könnte ein Ausbau von Instrumenten zur aktiven Risikosteuerung und -diversifizierung zu rascherem Wachstum beitragen. Insbesondere wird vorgeschlagen, den KMU den Zugang zu den modernen Techniken der Verbriefung zu erleichtern.

Teilstudie 6: Bevölkerungsentwicklung und Migration

Autorin: Gudrun Biffl

Wissenschaftliche Assistenz: Julia Hudritsch, Andreas Steinmayr

Für die künftige Entwicklung der Arbeitslosigkeit bzw. potentieller Knappheit an Arbeitskräften spielt die Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung eine entscheidende Rolle. Der Zeitpunkt, ab dem das Arbeitskräfteangebot spürbar sinken wird, ist arbeitsmarktpolitisch höchst relevant.

Am Beginn jeder längerfristigen Projektion des Arbeitskräfteangebots stehen Szenarien der Bevölkerungsentwicklung. Früher galten Bevölkerungsprognosen als ziemlich sicher, heute sind sie infolge der hohen Migrationsströme unsicher geworden. Das zeigt sich an den massiven Revisionen in den letzten Jahren. Die Bevölkerungsprojektionen unterscheiden sich primär durch die Migrationsannahmen, die Entwicklung der Fertilität und der Mortalität hat kurz- bis mittelfristig nur sehr geringen Einfluss auf die Bevölkerungszahl.

Die Migrationsannahmen sind also heute entscheidend für die Bevölkerungsprognosen. In den Jahren 2004 und 2005 lag die Netto-Zuwanderung bei rund 50.000 Personen. Sie wird zwar nach den vorliegenden Prognosen mittelfristig geringer werden, aber noch immer relativ hoch bleiben. Die mittlere Migrationsvariante ("Hauptvariante" genannt) geht von einem Nettozustrom von fast +30.000 pro Jahr bis 2025 aus. Dabei ist der zu erwartende Zustrom aus den neuen Mitgliedsländern (einschließlich Rumänien und Bulgarien) nach dem Ende der Übergangsfristen in den offiziellen Bevölkerungsprognosen nicht explizit berücksichtigt. Der entscheidende Punkt ist, dass österreichische Unternehmen dann billige Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern ganz offiziell ohne jede Beschränkung anwerben können.

Der Beitrag konzentriert sich auf zwei Varianten der Bevölkerungsentwicklung (Hauptvariante und obere Wanderungsvariante) sowie zwei Szenarien der Erwerbsbeteiligung (Trend- und Aktivierungsszenario).

Der Anteil der nicht in Österreich geborenen Bevölkerung wird nach der Hauptvariante der demographischen Entwicklung von derzeit 13% bis 2025 auf 15,5% (laut oberer Wanderungsvariante auf 18%) steigen. Das ist ein Spitzenwert innerhalb der EU, der auch zu politischen Konsequenzen führen und eine Integrationspolitik besonders dringlich machen wird. Vor allem in den Ballungszentren (Wien) mit hoher Zuwanderung ist der Anpassungsbedarf hoch. Der Ausbildungsgrad der Personen mit Migrationshintergrund ist auch in der zweiten und dritten Generation zu niedrig.

Nach dem Szenario mit trendmäßig steigender Erwerbsquote von Frauen und älteren Personen (einschließlich der Effekte der Pensionsreform) wird die Zahl der Erwerbspersonen bis 2025 um rund 140.000 (+7.000 pro Jahr) zunehmen. Das ist wenig, gemessen an der zu erwartenden Nachfrage nach Beschäftigten, und lässt die Eingliederung von Arbeitslosen ins Erwerbsleben und/oder ökonomisch motivierte Immigration zu.

Im "Aktivierungsszenario" kann die Zahl der Erwerbspersonen um bis zu 400.000 Personen erhöht werden. Das setzt jedoch eine deutliche Ausweitung der Kinderbetreuungseinrichtungen, eine "marketisation" der Haushaltsproduktion und vor allem sehr günstige Beschäftigungsmöglichkeiten als Arbeitsanreiz voraus.

Selbst wenn die Erwerbsquoten nach Alter und Geschlecht auf dem derzeitigen Niveau verharren sollten, wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund der erwarteten Zuwanderung noch bis 2018 bzw. 2022 (obere Wanderungsvariante) leicht steigen. Ab 2018 bis 2022 wird es zu einem Rückgang der Erwerbspersonen kommen, wenn es nicht gelingt, die Erwerbsquoten anzuheben. Spätestens dann wird die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung zu einem zentralen arbeitsmarktpolitischen Thema werden – auch um die Zuwanderung in politisch akzeptablen Grenzen zu halten. Eine Steigerung der Beschäftigungsquote der Inländer führt zweifellos zu einem höheren BIP je erwerbsfähiger Bevölkerung. Ob der Lebensstandard der Bevölkerung (Inländer plus Zuwanderer; BIP pro Kopf) durch Zuwanderung steigt, ist unsicher.

Die Lissabon-Strategie zur Steigerung der Beschäftigungsquoten ist langfristig der richtige Weg. In Zeiten hohen Arbeitskräfteüberschusses ist bei dieser Strategie jedoch Vorsicht angebracht. Sie kann zwar die Beschäftigung, aber auch die Arbeitslosigkeit erhöhen, wenn es nicht gelingt, durch Innovation, Ausbildung, Infrastruktur und Makrosteuerung die Wirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad zu bringen.

Empfehlungen

- Außerordentlich niedrig ist in Österreich die Erwerbsquote älterer Personen. Hier besteht großer Spielraum zur Ausweitung des Arbeitskräfteangebots, sobald im kommenden Jahrzehnt in breiterem Umfang Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften auftritt.
- Die Erwerbsquote der Frauen variiert stark mit dem Bildungsniveau. Weichenstellungen bei der Weiterbildung der Niedrigqualifizierten sowie der Verfügbarkeit von Kinderbetreu-

ungseinrichtungen sind wichtige Maßnahmen, um die Erwerbsquote langfristig anzuhoben. Das große Gewicht der "Haushaltsproduktion" in Österreich, verglichen mit dem EU-Durchschnitt, hängt mit dem Mangel an ganztägiger Betreuung von Kindern und Schülern zusammen. Die derzeitigen Rahmenbedingungen fördern den Verbleib von Dienstleistungen im Haushalt.

- Eine Konzentration der Zuwanderungspolitik auf Qualifizierte ist zu empfehlen. Sie ist – gemeinsam mit Forcierung von Ausbildung und Weiterbildung – Teil der Weißbuch-Strategie in Richtung höherer Qualität. Einen Mangel an unqualifizierten Arbeitskräften wird es auch nach 2015 nicht geben, weil hier die potentielle Knappheit durch Zuwanderung relativ leicht beseitigt werden kann, dies aber führt zu politischen und Integrationsproblemen.

Teilstudie 7: Die Rolle des Staates

Koordination: Heinz Handler

Autoren und Autorinnen: Heinz Handler, Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose

In diesem Beitrag werden die Rolle des Staates und ihre Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung umfassend dargestellt. Der Staat hat nach traditioneller Auffassung (*Musgrave*) drei wichtige Funktionen im wirtschaftlichen Bereich zu erfüllen: Allokation, Stabilisierung und Verteilung. Die Allokationsfunktion tritt bei Marktversagen (z. B. bei Monopolen, externen Effekten) in Erscheinung. Die Stabilisierungsfunktion ordnet dem Staat die Aufgabe zu, eine möglichst kontinuierliche Auslastung des Produktionspotentials zu gewährleisten. Die Verteilungsfunktion soll sicherstellen, dass die Wirtschaftspolitik auch Gerechtigkeitsvorstellungen berücksichtigt. In der Literatur wird allerdings auch der Fall des Staatsversagens diskutiert, wenn etwa die Bürokratie ihre Eigeninteressen entfaltet.

In der modernen Wachstumsliteratur wird dem Staat eine besondere Rolle für die Entwicklung des langfristigen Wachstumspfad zugewiesen. Unterschiedliche Pfade der Kapitalakkumulation können Ergebnis der Staatstätigkeit sein. In der endogenen Wachstumstheorie (*Romer*) sind Investitionen in Sach- und Humankapital von positiven externen Effekten begleitet. Der staatlichen Bildungs- und Forschungspolitik kommt damit eine wichtige Rolle im Wachstumsprozess zu. Der technische Fortschritt ist nicht wie im neoklassischen Modell eine exogene Größe, sondern er kann durch Aktivitäten der öffentlichen Hand mitgestaltet werden.

Eine spezielle Ausprägung der endogenen Wachstumstheorie widmet sich den wirtschaftlichen Institutionen – also den Spielregeln, welche die wirtschaftlichen Interaktionen in einer Gesellschaft bestimmen (*North*). Sie bieten durch mehr Rechtssicherheit, verlässliche Markt- und Wettbewerbsregeln sowie die Verringerung von Transaktionskosten Anreize für Unternehmen, Kapital zu akkumulieren. Vor allem geht es darum, ein institutionelles Umfeld zu schaffen, das technologischen Wandel begünstigt (*Romer*). Aus dieser Sicht sind das Aus- und

Weiterbildungssystem und der ausreichende Schutz der Eigentumsrechte wichtige Wachstumsfaktoren. *Aghion* zählt auch makroökonomische Rahmenbedingungen, die ein niedriges Zinsniveau ermöglichen, zu den wachstumsfördernden Faktoren.

Ein wichtiges Kriterium für den Wachstumseffekt des öffentlichen Sektors ist die Struktur der Staatsausgaben. Die Lissabon-Strategie sieht vor, das langfristige Wirtschaftswachstum durch eine Erhöhung der Qualität der öffentlichen Finanzen zu unterstützen. Die Staatsausgaben und -einnahmen sollen zu wachstumsfördernden bzw. produktiveren Ausgaben und Einnahmen verschoben werden. Als wachstumsfördernd gelten insbesondere Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Bildung und Weiterbildung sowie Infrastrukturinvestitionen. Als wenig produktiv wird von Ökonomen meist der Aufwand für Bürokratie und Pensionen eingestuft. Das Nationale Reformprogramm Österreichs, das der Umsetzung der Lissabon-Strategie dient, enthält punktuell Maßnahmen zur Umstrukturierung der Staatsausgaben (Forschungsmilliarde, Breitbandoffensive) und der Steuereinnahmen (Einführung einer Kohle- und Erdgasabgabe, Erhöhung der Mineralölsteuer).

Der Staat spielt als Gestalter von Standortfaktoren eine wichtige Rolle. Seine Aufgabe ist es, durch die Bereitstellung öffentlicher Güter (Forschung, Bildung, Infrastruktur), eines produktionsfreundlichen Steuersystems und eines entsprechenden Verwaltungsapparates die Attraktivität des eigenen Standorts für die mobilen internationalen Produktionsfaktoren zu erhöhen. Das Schlagwort vom "Wettbewerb der Standorte" wurde im Hinblick auf die hohe Mobilität der Unternehmen geprägt, die ihren Standort von den Ergebnissen der Wirtschaftspolitik (Steuerbelastung, Qualität der Arbeitskräfte, Lohnkosten) abhängig machen wollen.

In den letzten Jahrzehnten wurde Kritik an "ausufernder" Staatstätigkeit und der damit verbundenen hohen Steuerbelastung geäußert. In vielen Industriestaaten wurde der Höhepunkt der Staatsquote in den neunziger Jahren überschritten, in einigen (Großbritannien, Benelux) schon früher. Die theoretische Literatur liefert keine eindeutigen Aussagen hinsichtlich der Effekte der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum. In einigen Studien ist die Größe des öffentlichen Sektors signifikant negativ mit dem Wachstum korreliert, in anderen ist der Einfluss insignifikant (es gibt keine Belege für einen signifikant positiven Einfluss des gesamten Staatssektors). Das Ergebnis hängt vor allem von der Struktur und Effizienz der Staatstätigkeit ab. Im letzten Jahrzehnt waren Länder mit sehr kleinem (USA, Großbritannien) und sehr großem Staatssektor (Skandinavien) erfolgreich. Die Schweiz mit ihrem sehr kleinen Staatssektor wies jedoch ein außerordentlich niedriges Wirtschaftswachstum auf.

Der positive Beitrag des Staates zum Wirtschaftswachstum liegt vor allem in der Produktion öffentlicher Güter, der makroökonomischen Stabilisierung und der Realisierung positiver externer Effekte. Ein negativer Wachstumsbeitrag des Staates kann in Überregulierung, Ineffizienzen und Doppelgleisigkeiten der Verwaltung liegen.

Die Rolle des Staates wandelt sich vom "Leistungsstaat" zum "Gewährleistungsstaat", der Bürgerrechte und Erbringung von Leistungen garantiert. Der Staat nimmt rechtsstaatliche und soziale Aufgaben wahr und korrigiert Marktversagen. In der Europäischen Union sind bisherige

nationalstaatliche Aufgaben von der EU-Ebene übernommen worden, für andere Aufgaben setzt die EU Leitlinien, die einen großen Spielraum für die nationale Wirtschaftspolitik zulassen.

Empfehlungen

Das Aufgabenspektrum der öffentlichen Hand verschiebt sich tendenziell zur dezentralen Ebene. Die Infrastrukturnetze auf zentralstaatlicher Ebene sind weitgehend errichtet – mit Ausnahme der Verbindungen zu den neuen EU-Staaten und der Beseitigung von Engpässen. Auf regionaler und kommunaler Ebene besteht dagegen ein Nachholbedarf an Investitionen in Schnittstellen und qualitativen Verbesserungen, z. B. Bildungseinrichtungen, Kindergärten, Nahverkehrs-Infrastruktur und Pflegeinstitutionen. Eine Neuordnung der föderalen Beziehungen in Österreich könnte ein Wachstumspotential freimachen.

Teilstudie 8: Forschung und Innovation als Motor des Wachstums

Koordination: Hannes Leo

Autoren und Autorinnen: Rahel Falk, Klaus S. Friesenbichler, Werner Hölzl, Hannes Leo

Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Neppi, Roland Spitzlinger

Österreich hat in den letzten 15 Jahren seine technologische Position kontinuierlich verbessert. Lag es Anfang der neunziger Jahre bei den meisten Technologie- und Innovationsindikatoren unterhalb oder bestenfalls im Schnitt der Europäischen Union, ist es mittlerweile ins Mittelfeld, teilweise sogar ins Spitzenfeld aufgerückt. Im Ranking der EU-Mitgliedsländer (*European Innovation Scoreboard*) liegt Österreich inzwischen auf Platz 5. In den Jahren 2002 bis 2004 haben 53% der österreichischen Unternehmen mit mehr als 9 Beschäftigten Innovationen eingeführt und deuten damit eine auch im internationalen Vergleich beachtliche Innovationsneigung an. Die zunehmende Forschungsintensität dieser Innovationsaktivitäten zeigt sich auch deutlich im Anstieg der F&E-Ausgaben: die F&E-Quote stieg von 1,44% des BIP im Jahr 1993 auf 2,43% im Jahr 2006 an. Neben den Unternehmen – die rund zwei Drittel der F&E-Aktivitäten finanzieren – haben auch die anderen Finanzierungssektoren (öffentliche Hand, Ausland) ihren Beitrag geleistet. Die F&E-Quote bewegt sich damit in Richtung Lissabon-Ziel (3% im Jahr 2010). Um dieses zu erreichen, müssten die F&E-Ausgaben um fast 11% pro Jahr steigen.

Der technologische Aufholprozess Österreichs war erfolgreich, und man hat sich der technologischen Spitzengruppe angenähert. Damit schrumpft aber gleichzeitig das Wachstumspotential, das von der reinen Anwendung und geringfügigen Weiterentwicklung neuer Technologien ausgehen kann. Jetzt geht es nicht mehr primär darum, vorhandene Technologien anzuwenden, sondern neue zu entwickeln. Die große Herausforderung des österreichischen Innovationssystems besteht heute darin, dass die Unternehmen in größerer Zahl zu radikaleren Innovationen an der technologischen Front motiviert werden müssen. In Österreich entfallen 60% der Forschungsausgaben des Unternehmenssektors auf experimentelle Entwicklung, 35% auf angewandte Forschung, der Rest auf Grundlagenforschung. Mit dieser Struktur lassen sich

zwar Aufholprozesse gewinnen, aber keine "Front Runner"-Positionen erreichen. Die österreichische Industriestruktur ist geprägt von Low-, Medium-, und Medium-High-Tech-Branchen, die eine niedrige bis mittlere F&E-Intensität aufweisen. Der Aufholprozess der letzten 15 Jahre erfolgte hierzulande durch eine Intensivierung der F&E-Ausgaben innerhalb dieser Strukturen, ohne dass ein Strukturwandel in Richtung der Hochtechnologiebranchen stattgefunden hätte. Der Anteil des (eng definierten) High-Tech-Sektors an den F&E-Ausgaben und an der Wertschöpfung ist im letzten Jahrzehnt sogar leicht gesunken. Lediglich wissensintensive Dienstleistungen wurden ausgeweitet. In den drei erfolgreichen skandinavischen EU-Ländern sind beide Bereiche dagegen stark gestiegen. Eine Beschleunigung des Strukturwandels in Richtung forschungs- und wissensintensivere Branchen – generell Innovationsaktivitäten im technologischen Spitzenfeld – ist in Österreich Voraussetzung für eine Verbesserung der Wachstumschancen.

Die Forschungsförderung ist in Österreich – im internationalen Vergleich – relativ hoch und hat den Aufholprozess bei den F&E-Ausgaben mitgetragen. In den kommenden Jahren wird es nicht nur um eine Ausweitung der F&E-Förderung, sondern vor allem um eine stärkere Steuerung des Entwicklungsprozesses und eine höhere Effizienz des Mitteleinsatzes gehen: verstärkte F&E-Förderung für KMU, radikalere und risikoreichere Innovationsanstrengungen und generell die Förderung von radikaleren und risikoreicheren Innovationsaktivitäten im technologischen Spitzenfeld sind gefragt.

Eine Voraussetzung für eine Verschiebung der Entwicklungsrichtung – von einer Aufholstrategie zu einer Positionierung unter den Spitzenreitern – sind Veränderungen im österreichischen Bildungs- und Forschungssystem. Humankapital ist zentral für Innovationsprozesse. Neue Ideen können nur mit Hilfe hochqualifizierter Arbeitskräfte umgesetzt werden. Daher ist eine deutliche Verbesserung des Bildungssystems in quantitativer und qualitativer Hinsicht eine Voraussetzung für eine "Front Running"-Strategie. Hinzu kommt, dass die Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen verstärkt ihre Rolle als Kooperationspartner für die Wirtschaft und als Impulsgeber für gesellschaftliche Entwicklungen wahrnehmen müssen. Dies kann die Innovationskraft direkt beeinflussen, wenn der Technologietransfer zwischen Unternehmen, Forschungsinstituten und Hochschulen gut funktioniert. Universitäten sind auch ein wesentlicher Faktor für regionale Entwicklungsprozesse.

Schlussfolgerungen

Die moderne Theorie und Empirie betonen den positiven Zusammenhang zwischen Innovation, Forschung und Entwicklung und Wachstum und Beschäftigung. Insoweit ist die kräftige Steigerung der Forschungsquote in Österreich zu begrüßen. Die öffentliche Hand hat dazu direkt – durch Erhöhung der eigenen Ausgaben – und indirekt durch massive Förderung der F&E-Ausgaben der Unternehmen beigetragen. Der notwendige Strukturwandel in Richtung hochtechnologischer Sachgütererzeugung und wissensintensiver Dienstleistungen wurde

durch diese Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik nur unzureichend stimuliert. Genau dies ist jedoch die Herausforderung in den nächsten Jahren.

Folgende Faktoren können als Ursache für den kaum vorhandenen Strukturwandel angeführt werden:

- Erhöhte Forschungsanstrengungen brauchen Zeit, bis sie sich in marktfähigen Produkten realisieren lassen. Dazu sind in aller Regel Investitionen notwendig, die abhängig von der Konjunkturlage bzw. Nachfragesituation getätigt werden. Die Umsetzung von Forschungsinput in Output ist deshalb eng mit einer erfolgreichen makroökonomischen Stabilisierungspolitik verbunden.
- Das österreichische Innovationssystem ist in seiner derzeitigen Organisation kaum steuerbar. Dies liegt an verstreuten und überlappenden Kompetenzen, fehlenden Informationen über den tatsächlichen Mitteleinsatz und fehlenden institutionenübergreifenden Strategien.
- Das österreichische Fördersystem hat kaum steuernde und damit strukturverschiebende Wirkung. Zu oft werden kleine Verbesserungen gefördert, während radikale und risikoreiche Entwicklungen nur ungenügend unterstützt werden. Die großzügige steuerliche Förderung ermöglicht jedoch eine stärkere Diskriminierung im Bereich der direkten Förderung.
- Die Absolventenzahlen mit einer abgeschlossenen sekundären oder tertiären Ausbildung sind deutlich unter dem Niveau, das für eine Positionierung im technologischen Spitzenfeld notwendig ist. Auch die Qualität der Forschung an den Hochschulen und deren Interaktion mit der Wirtschaft können noch deutlich verbessert werden.

Empfehlungen

- Weiterentwicklung der Organisation im österreichischen Innovationssystem, damit strategiegeleitete Politik möglich wird. Dies bedingt eine Reduktion der zuständigen Ministerien, eine Klärung der Kompetenzen und Zuständigkeiten, eine Definition der Interaktion mit ausgelagerten Institutionen (insbesondere im Fördersystem), die Schaffung von Informationen über die tatsächliche Mittelverwendung in für die Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik relevanten Kategorien und die Erarbeitung einer verbindlichen, institutionenübergreifenden Strategie.
- Deutliche Verbesserungen im Forschungs- und Ausbildungssystem sind eine elementare Voraussetzung für die Erhöhung der Wachstums- und Beschäftigungschancen. Daher müssen sowohl die Qualität und Quantität der Absolventen als auch der Forschungsoutput und die Interaktion von Forschungseinrichtungen mit der Wirtschaft und Gesellschaft gesteigert werden.

- Der Reformbedarf bei der direkten Innovationsförderung muss folgende Themen explizit angehen: die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben (Aufnahme und Ausweitung von Innovationstätigkeit), die Unterstützung von radikalen und risikoreichen Innovationsstrategien, die Gründung von Unternehmen, die Forcierung der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und die Etablierung von gesellschaftlich relevanten Programmen, bei denen Forschung und Technologieentwicklung eine wichtige Rolle spielen ("missionsorientierte" Programme).
- Auch wenn in den bisherigen Ausführungen vor allem die Neupositionierung bei Innovations- und Forschungsaktivitäten herausgestrichen wurde, darf nicht vergessen werden, dass die schnelle Verbreitung von neuen Technologien ebenfalls ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung ist. Innovative Nachfrage von Konsumenten, Unternehmen als auch des Staates sind ein wichtiger Faktor. Die im internationalen Vergleich noch relativ langsame Verbreitung von neuen Produkten in Österreich sollte zum Anlass für eine Veränderung der "Innovationskultur" in diesem Bereich genommen werden.

Teilstudie 9: Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung für Innovation

Koordination: Julia Bock-Schappelwein

Autorinnen: Julia Bock-Schappelwein, Ulrike Huemer, Andrea Pöschl

Wissenschaftliche Assistenz: Julia Hudritsch

Bildungsentscheidungen bestimmen immer stärker die künftigen Erwerbs- und Einkommenschancen. Sie schlagen sich nicht nur in hohen Arbeitslosen- und Armutsquoten von unqualifizierten und geringqualifizierten Personen nieder, sondern auch in niedriger sozialer Stellung, geringer Lebenserwartung und schlechterem Gesundheitszustand. Auf Grund der schwachen Arbeitskräftenachfrage oder der Ausweitung des Angebots an hochqualifizierten Arbeitskräften, die über den Anstieg der Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften hinausgeht, kommt es heute in einigen Bereichen zu einem Verdrängungswettbewerb von oben nach unten. Arbeitskräfte mit höherer Schulbildung drängen auf Arbeitsplätze, für die früher eine niedrigere Bildungsstufe ausreichte. In anderen Bereichen fehlen heute bereits hochqualifizierte Fachkräfte, und der Strukturwandel wird langfristig den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften weiter vorantreiben.

Das österreichische Bildungssystem zeichnet sich durch eine ausgeprägte Differenzierung des Schulbesuchs nach sozialer Herkunft und regionaler Bildungsinfrastruktur aus. Besonders deutlich zeigt sich die soziale Selektion beim Übergang von der Volksschule in die Hauptschule bzw. AHS-Unterstufe und im Anschluss an die Pflichtschule. Die soziale Selektion beim Bildungszugang trifft besonders Kinder aus bildungsfernen Schichten und Kinder mit Migrationshintergrund. Die ungleichen Bildungschancen bleiben weitgehend erhalten, weil der zweite Bildungsweg zum Nachholen der Abschlüsse selten genutzt wird.

An der ersten Schnittstelle zwischen Volksschule und unterer Sekundarstufe "entscheiden" sich 70% der Kinder für die Hauptschule und 30% für die AHS-Unterstufe. 6% der Jugendlichen besuchen nach Beendigung der Schulpflicht keine weiterführende Bildungseinrichtung. Dieser Prozentsatz muss verringert werden.

Die Erstausbildung bestimmt auch maßgeblich die Zugangs- und Teilnahmemöglichkeiten zu weiterführender Bildung. Das Produktionswissen veraltet heute schnell. Laufende Weiterbildung muss deshalb als Investition zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit verstanden werden. In der Lissabonstrategie der Europäischen Union spielt lebensbegleitendes Lernen eine wichtige Rolle. Das Ziel ist eine Weiterbildungsbeteiligung von 12,5% der 25- bis 64-Jährigen.

In Österreich und Deutschland ist das Bildungswesen noch in hohem Maße traditionell dem Selektionsprinzip verpflichtet, in Skandinavien dagegen der Förderung der schwächeren Schüler. Der Übergang von der Volksschule in die AHS-Unterstufe ist nur bei gutem Abschlusszeugnis der Volksschule möglich.

In Österreich besteht nach den angeführten Befunden eine relativ hohe soziale Selektion – weil die Förderung nur in Ansätzen (Begleitlehrer) vorhanden ist und Bildungswegentscheidungen mehrmals gefordert werden.

In diesem Beitrag werden vier Reformbereiche vorgeschlagen:

- Verringerung der sozialen Selektion beim Bildungszugang,
- Integration von Personen mit nicht-deutscher Muttersprache,
- Erhöhung des Anteil an Personen mit einem Abschluss der oberen Sekundarstufe,
- Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung.

Die Maßnahmen zur Verringerung der sozialen Selektion beim Bildungszugang zielen in erster Linie darauf ab, die Schnittstellen im Erstausbildungssystem zu glätten und die Übertrittshemmnisse zu verringern. Gleiche Bildungschancen für alle Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen, kulturellen und regionalen Herkunft sind das Ziel. Während von diesen Maßnahmen alle bildungsfernen Schichten profitieren, sind die Maßnahmen zur Integration von Personen mit nicht-deutscher Muttersprache auf Personen mit Migrationshintergrund zugeschnitten. Beide Reformlinien zusammen konzentrieren sich auf den Pflichtschulbereich. Die dritte zielt auf weiterführende Bildungswege im Anschluss an die Pflichtschulausbildung im Rahmen des formalen Bildungssystems ab. Hierbei steht die Verringerung des Anteils an Personen ohne weiterführende, formale Ausbildung und gleichzeitig die Erhöhung des potentiellen Personenkreises für tertiäre Ausbildungszweige im Vordergrund. Die vierte Reformlinie ist auf die Verbesserung des Zugangs zu und der Teilnahme an Weiterbildung fokussiert.

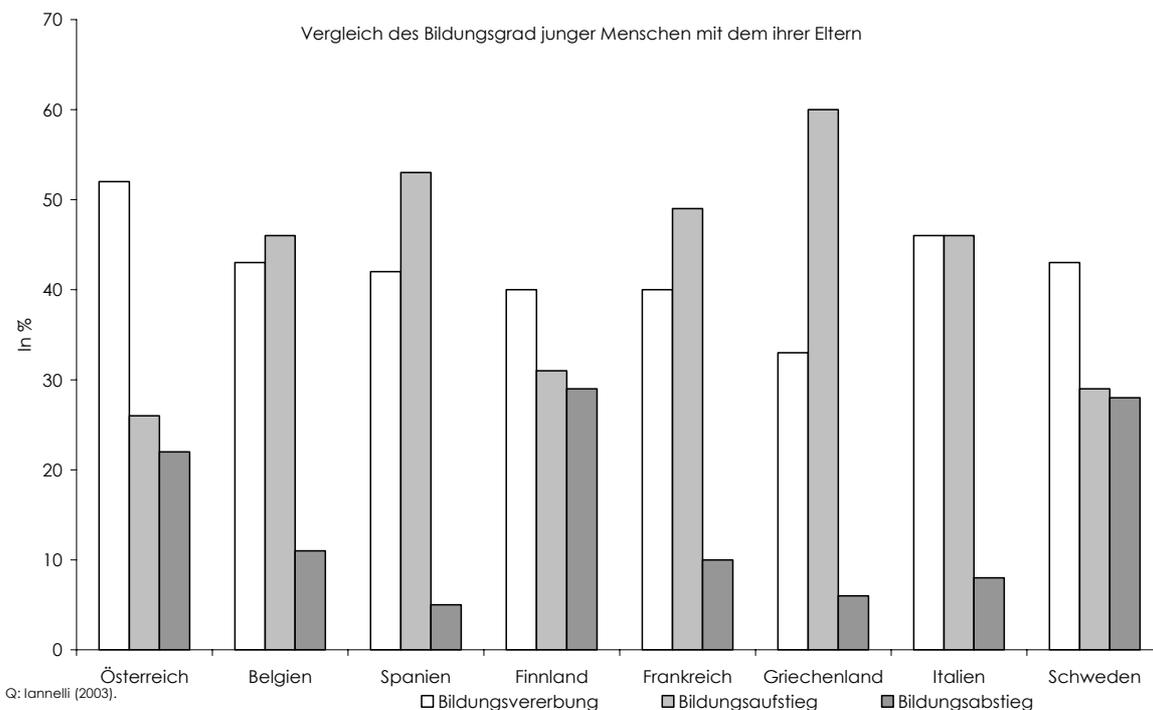
Schlussfolgerungen

Das österreichische Bildungssystem erweist sich auf Grund seiner frühen Selektion und mangelnden Durchlässigkeit als wenig flexibel und stark aufstiegshindernd. Das gilt besonders für

die Bildungswegentscheidungen im Anschluss an die Pflichtschulausbildung und in weiterer Folge für das bislang wenig verbreitete und zumeist auf höhere Qualifikationen beschränkte berufsbegleitende Lernen. Angesichts des facharbeiterintensiven mittleren Technologiegrads der Wirtschaft wurde diese geringe Nutzung des verfügbaren Humankapitals bisher nicht als besonderes Problem gesehen.

Mit dem rascheren Strukturwandel und dem längerfristig unvermeidlichen Übergang zur Hochtechnologie wird sich dieses Problem jedoch mit großer Dringlichkeit stellen. Es gilt die Humankapitalbildung zu forcieren und alle vorhandenen Potentiale zu nutzen. Ohne erheblich höhere Beschäftigung von Personen mit Tertiärausbildung wird ein Übergang zu Hochtechnologie und radikalen zukunftsichernden Innovationen nicht möglich sein. Das muss den Führungskräften in der Wirtschaft bewusst gemacht werden.

Abbildung 18: Vergleich des Bildungsgrads junger Menschen mit dem ihrer Eltern



Empfehlungen

- Einführung eines bundesweit einheitlichen verpflichtenden Kindergartenjahres. Damit sollen Kommunikationsfähigkeit und Herkunftssprache gefördert sowie sprachliche und soziale Defizite behoben werden. Derzeit besuchen 92% der 5-jährigen Kinder institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen.
- Leistungsschwächere im Schulsystem individualisiert fördern und das sprachliche Förderangebot ausbauen. Laut PISA-Studie verfügen 20% der 15- bis 16-Jährigen über keine

ausreichenden Grundkompetenzen zum Verstehen alltäglicher, einfacher Texte. Eine verstärkte, individualisierte Förderung leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler ist daher dringend notwendig. Zudem sollen zusätzliche Lehrerressourcen für eine individualisierte Sprachbetreuung von Schülerinnen und Schülern mit nicht-deutscher Muttersprache bereitgestellt werden. Gerade vor dem Hintergrund einer anhaltenden Zuwanderung wird eine bessere Integration von Kindern mit Migrationshintergrund immer dringlicher.

- Flächendeckende Nachmittagsbetreuung in den Volksschulen und der unteren Sekundarstufe durch geschultes Personal. Eine qualifizierte Betreuung bei Hausaufgaben und Freizeitgestaltung hat auch Beschäftigungseffekte.
- Bei Bedürftigkeit sollte das Angebot an finanziellen Förderungen für Schüler und Schülerinnen in weiterführenden Ausbildungseinrichtungen ausgebaut werden, um die soziale Differenzierung zu verringern. Seit 2000 wurden weder die Höhe der Schulbeihilfe noch die Einkommensgrenzen an Inflation und Lohnentwicklung angepasst.
- Kostenloses Nachholen des Hauptschulabschlusses unabhängig vom Alter. Ein fehlender Hauptschulabschluss bietet nur begrenzte Arbeitsmarktchancen und trägt zur sozialen Ausgrenzung bei.
- Die betriebliche Lehrstellenförderung ("Blum-Prämie") sollte auf zukunftssträchtige Lehrberufe konzentriert werden. Viele Jugendliche finden nach dem Ende der Lehre keine Beschäftigung in ihrem erlernten oder einem verwandten Beruf. In einfachen Lehrberufen, in denen die Lehrlinge rasch für Arbeiten herangezogen werden können, werden weit mehr Lehrlinge ausgebildet, als Facharbeiter benötigt werden. In hochqualifizierten Lehrberufen, in denen die Ausbildung sehr teuer ist, werden dagegen so wenige Lehrlinge ausgebildet, dass Knappheit an Facharbeitern droht.
- Kombination von Berufsreifeprüfung und Lehre: Eine Berufsreifeprüfung sollte als integraler Bestandteil der Lehrausbildung angeboten werden.
- Alle Teilbereiche der Weiterbildung sollten mittels einer gemeinsamen Strategie zur Umsetzung von lebensbegleitendem Lernen miteinander in Einklang gebracht werden.
- Instrumente zur Anerkennung von informell erworbenem Wissen entwickeln und ausbauen. Länder wie Australien, Großbritannien und Irland könnten als Vorbild dienen.
- Die Förderung des Bildungsurlaubs verbindet zwei Elemente: Einkommensersatzleistungen als finanzielle Unterstützung während der Weiterbildungszeit und ein Freistellungsanspruch mit Rückkehrgarantie. In Österreich müssen die Anreize wesentlich verbessert werden, damit die Möglichkeit eines "Sabbatical" besser genutzt wird.
- Längere Arbeitszeiten im Sommer z. B. können mit einer Weiterbildungsphase im Winter abgegolten werden. In einigen Betrieben gibt es bereits Arbeitszeitkonten. Auftragschwankungen könnten dadurch für Weiterbildung ohne Beeinträchtigung der betrieblichen Leistung genutzt werden. Meist umfassen Arbeitszeitkonten bisher nur wenige Tage.

In den Branchen-Kollektivverträgen spielt die Weiterbildung in Österreich nur eine untergeordnete Rolle. Erst in wenigen Kollektivverträgen werden Rechtsansprüche der Arbeitnehmer auf Bildungsfreistellung festgelegt. Anders als bei der Bildungsfreistellung gibt es bei der Bildungskarenz in Österreich keinen Rechtsanspruch und keine Entgeltfortzahlung. Eine Anhebung der finanziellen Unterstützung im Rahmen der Bildungskarenz auf die Höhe des Arbeitslosengeldes würde einen beträchtlichen Anreiz zur Weiterbildung bieten.

Teilstudie 10: Produktivitätssteigernde Infrastrukturinvestitionen

Koordination: Margarete Czerny

Autoren und Autorinnen: Margarete Czerny, Klaus S. Friesenbichler, Daniela Kletzan, Kurt Kratena, Wilfried Puwein, Michael Weingärtler

Wissenschaftliche Assistenz: Martina Agwi

Eine leistungsfähige Infrastruktur bildet eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Zu den wichtigsten materiellen Infrastrukturbereichen zählen Verkehr, Energie, Information und Wasserwirtschaft. Empirische Untersuchungen belegen, dass sich öffentliche Infrastrukturinvestitionen nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig positiv auf das Wachstum der Wirtschaft auswirken.

Investitionen in die Infrastruktur erhöhen die Produktivität einer Volkswirtschaft, insbesondere wenn sie Engpässe (Staus, überlange Fahrzeiten usw.) überwinden. Durch verbesserte Verkehrsverhältnisse können die Unternehmen ihre Absatzmärkte ausweiten und ihre Fahrtkosten verringern. Im Bereich der Umweltschutzinfrastruktur kommt es langfristig zu positiven Effekten, z. B. durch geringere Wasseraufbereitungskosten und weniger immissionsbedingte Schäden an Anlagen. Der Ausbau der Energieversorgungsnetze ist für störungsfreie Abläufe und damit für die Sicherheit der Energieversorgung notwendig. Längere Stromausfälle kommen in einer Informationsgesellschaft einer Katastrophe gleich.

In Österreich wurden die Infrastrukturinvestitionen 1995-2004 im Durchschnitt um 0,5% pro Jahr erhöht. Stark ausgeweitet wurden in den letzten 10 Jahren die Investitionen in das Straßennetz und in die Bahn. Die Investitionen in das überregionale Straßennetz stiegen von ihrem Tiefpunkt von 0,2% des BIP im Jahr 1995 auf 0,4% des BIP im Jahr 2004, die Investitionen in die Bahninfrastruktur wurden von 0,3% auf 0,6% des BIP ausgeweitet. Hier lag der Schwerpunkt im Ausbau der Westbahn und der Bahnhofsmmodernisierung. Die Investitionen in die Bahn waren höher als in das überregionale Straßennetz, damit sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn gefördert werden.

Der inländische Güter- und Personenverkehr wird 1998-2015 um fast ein Drittel steigen. Das stärkste Wachstum ist im Luftverkehr zu erwarten. Die Investitionen in Flughäfen erfolgen stufenförmig entsprechend den Anforderungen des Flugbetriebs. 2008 wird der laufende Ausbau des Flughafens Wien abgeschlossen sein. In Wien ist die U-Bahn zum wichtigsten öffentlichen Verkehrsmittel geworden. Sie wird zur Erschließung bestehender und neuer Wohnge-

bierte sowie zur Einbindung von Pendlerströmen weiter ausgebaut. In der dritten Ausbaustufe werden die Linien U1 und U2 verlängert.

Zu den künftigen Herausforderungen in der Verkehrsinfrastruktur zählen vor allem

- Sicherstellung des im Generalverkehrsplan festgelegten Ausbauprogramms für das hochrangige Schienen- und Straßennetz. Dieses ambitionierte Ausbauprogramm entspricht weitgehend den Ansprüchen des zu erwartenden erhöhten Verkehrsaufkommens. Die ASFINAG plant, ihre Investitionen von 1,1 Mrd. € (2005) auf 1,4 Mrd. € jährlich bis 2010 anzuheben. Die Bahn will in diesem Zeitraum jährlich durchschnittlich 1,4 Mrd. € investieren. Der geplante Ausbau des Infrastrukturnetzes ist erforderlich, um für einen möglichst reibungslosen Ablauf des wachsenden Verkehrsaufkommens zu sorgen. Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf liegt vor allem darin, die Finanzierung des Ausbauprogramms abzusichern. Während die ASFINAG und die Flughäfen mit einer Finanzierung durch Benutzerentgelte rechnen können, werden die Lasten der Investitionen in Schienen- und Schifffahrtswege letztlich dem Staat aufgebürdet.
- Viele Verkehrsstörungen sind auf technische Gebrechen in der Infrastruktur zurückzuführen. Genaue Kontrollen und rechtzeitige Reparaturen sowie Ersatzinvestitionen sichern die Qualität der Infrastrukturleistungen. Der Beschäftigungseffekt für heimische Unternehmen ist bei solchen Investitionen in der Regel größer als bei Neubauten.
- Die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur ist auch durch den Ausbau von innovativen Informations- und Automatisierungstechnologien zu verbessern.
- Investitionen in Umschlagseinrichtungen und Güterbahnhofstrukturen erleichtern den Umschlag Lkw–Bahn (Container usw.). Der relativ geringe leistungsspezifische Energieverbrauch eröffnet den Schienensystemen bei hohen Energiepreisen neue Zukunftsperspektiven. Die Entwicklung neuer Transportsysteme ist zu beobachten und gegebenenfalls zu fördern (z. B. Druckluftrohrsysteme als Alternative zum Gütertransport).

Die Energiewirtschaft wies 1998 bis 2002 einen starken Rückgang der Investitionen auf, wovon vor allem der Kraftwerksbau betroffen war. In den nächsten Jahren ist mit einer höheren Investitionsdynamik zu rechnen. Besondere Bedeutung kommt der Versorgungssicherheit und -qualität zu. Zu den wirtschaftspolitischen Empfehlungen in dieser Teilstudie zählen deshalb der Ausbau des 380 kV-Leistungsringes zur Verringerung des Nord-Süd-Gefälles – Erzeugungsüberschuss im Nordosten, Defizit im Süden – ebenso wie die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beim Netzausbau sowie dezentrale Energieerzeugung und alternative Anlagen (Biomasse, Solar). Steigende Investitionen in das heimische Gasnetz scheinen angesichts der vorliegenden Verbrauchsprognosen (+2% p. a.) in naher Zukunft nicht notwendig zu sein. Es gibt jedoch eine bedeutende Investitionstätigkeit österreichischer Firmen in internationale Gas-Pipeline-Projekte (Nabucco), die zur Versorgungssicherheit und Diversifizierung der Lieferquellen beitragen. Im Elektrizitätsbereich sind bis 2015 Gesamtinvestitionen von 11,5 Mrd. €

vorgesehen, die je zur Hälfte in die Erzeugung (Kraftwerke) und in die Netzinfrastruktur fließen sollen.

Zunehmende Bedeutung im Bereich der Infrastruktur kommt den Informations- und Kommunikationstechnologien (Telekomnetze) zu. Die Investitionen in die Nachrichtenübermittlung wurden bis 2000 stark ausgeweitet und danach deutlich verringert. Der Netzausbau der für die IKT zentralen Breitbandtechnologien erfolgte in Österreich nur schleppend. Im IKT-Bereich ist neben der Umsetzung des IKT-Masterplans vor allem der Ausbau der Breitbandnetze im ländlichen Raum ein wichtiges Anliegen. Auch eine stärkere Verankerung von IKT im Bildungssystem wäre wünschenswert (verpflichtende IKT-Kurse).

In der Siedlungswasserwirtschaft führten die geförderten Investitionen zur Abwasserreinigung zu einer deutlichen Verbesserung des ökologischen Zustands der Gewässer. Der Anschlussgrad der Bevölkerung an die öffentliche Kanalisation und Abwasserreinigung konnte von 60% (1991) auf 88% (2003) gesteigert werden. Die neuen Märkte in Mittel- und Südosteuropa bieten den österreichischen Unternehmen die Chance, ihre langjährige technologische Erfahrung im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft für Exporte zu nutzen.

Infrastrukturinvestitionen bringen nicht nur langfristige Produktivitätssteigerungen, sondern auch relativ hohe Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte, weil sie primär von heimischen Unternehmen durchgeführt werden und der Importgehalt dieser Investitionen relativ niedrig ist.

Die Infrastrukturinvestitionen haben auch eine große Bedeutung als antizyklisches Instrument. Zum Zweck der Konjunkturstabilisierung wurden sie in Österreich in den letzten Jahren erfolgreich eingesetzt. Es sollte jedoch die Möglichkeit einer zeitlichen Straffung ex ante stärker in die Ausschreibungen eingebaut werden.

Schlussfolgerungen

Im Verkehrsbereich wurden die Investitionen von einem Tiefpunkt ausgehend in den letzten 10 Jahren verdoppelt. In den kommenden Jahren sehen die Ausbaupläne weitere Steigerungen vor. Sie werden noch bestehende Engpässe (insbesondere im Ost-West-Verkehr) weiter abbauen.

Die Investitionen in die Infrastruktur für öffentliche Verwaltung, das Unterrichtswesen und die Energieversorgung sind dagegen zurückgefallen. In diesen Bereichen dürfte nicht unerheblicher Nachholbedarf bestehen. Im IKT-Bereich sind die Qualität der Versorgung und die Konkurrenz im ländlichen Raum noch nicht gegeben, auch die Nachfrage nach IKT sollte forciert werden (Schulungen, e-Government).

In der Energieversorgung mangelt es – mit Ausnahme der Nord-Süd-Verbindung – weniger an Infrastruktur als an funktionierendem Wettbewerb und der Nutzung dezentraler Erzeugung. Im Telekommunikationsbereich bedrohen Fusionen und Absprachen den bisher lebhaften Wettbewerb. Eine Stärkung der Position des jeweiligen Regulators wäre angebracht.

Teilstudie 11: Maßnahmen zur Belebung der privaten Inlandsnachfrage

Koordination: Markus Marterbauer

Autoren: Serguei Kaniovski, Kurt Kratena, Markus Marterbauer, Michael Wüger

Wissenschaftliche Assistenz: Martina Agwi, Martha Steiner

In theoretischen Modellen wird oft postuliert, dass das Wirtschaftswachstum mittel- und langfristig nur von Angebotsfaktoren, d. h. von der Verfügbarkeit von Kapital und Arbeit sowie vom technischen Fortschritt abhängig sei. Das entspricht auch den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission und der OECD. Die seit 2001 anhaltende Unterauslastung der Kapazitäten im Euro-Raum aufgrund von Nachfragemangel gibt Anlass, diese Auffassung zu hinterfragen.

Während in der Teilstudie 2 die Bedeutung der Nachfrageentwicklung in der EU dargestellt wurde, werden diese Aspekte hier für Österreich behandelt. Die EU-Erfahrungen haben gezeigt, dass die Unterschiede in der Konsumententwicklung eine wichtige Rolle für die Wachstumsunterschiede zwischen den EU-Ländern gespielt haben. In einigen Ländern (Großbritannien, Skandinavien) waren die privaten Haushalte – vor allem wegen steigender Vermögen und sinkender Realzinssätze – bereit, zunehmend Konsumkredite aufzunehmen. Die Sparquote der privaten Haushalte ging in diesen Ländern stark zurück. In anderen Ländern, insbesondere in Deutschland, wurde der private Konsum u. a. durch Vorsichtssparen gebremst. Eine Studie des Sachverständigenrates führte den Anstieg der Sparquote in Deutschland zu einem Drittel auf die zunehmende Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung zurück. Gut verdienende Haushalte sparen bekanntlich mehr.

In Österreich haben sich seit dem Jahr 2000 nicht alle Nachfragekomponenten ungünstig entwickelt. Die Exporte von Gütern und Dienstleistungen sind mit real +5,2% im Zeitraum 2000 bis 2006 ebenso rasch gestiegen wie im langfristigen Durchschnitt. Die Netto-Exporte lieferten einen hohen Wachstumsbeitrag. Die Ausrüstungsinvestitionen – die am stärksten konjunkturell schwankende Nachfragekomponente – sind trotz der Investitionszuwachsprämie am stärksten hinter der längerfristigen Entwicklung zurückgeblieben. Die gute Gewinn- und Exportsituation hätte eine günstigere Investitionsentwicklung erwarten lassen, die geringe Auslastung der Kapazitäten hat jedoch die Investitionsneigung gedrückt. Die Absatzerwartungen der Unternehmen waren zu instabil. Die steuerlichen Investitionsanreize haben nur eine zeitlich befristete Überbrückung gebracht. Die Abwanderung von Industrieunternehmen ins Ausland spielte keine signifikante Rolle für die Investitionsschwäche; es gab ebenso hohe Investitionen ausländischer Unternehmen in Österreich. Erst im Jahr 2006, als die Kapazitätsauslastung den längerfristigen Schnitt überstieg, sprang die Investitionstätigkeit an.

Auch der private Konsum, der gewöhnlich konjunkturstabilisierende Wirkung hat, blieb im Zeitraum 2000 bis 2006 zurück. Er wuchs mit +1,2% p. a. nur etwa halb so rasch wie im langfristigen Durchschnitt. Daran änderte auch die große Steuerreform nichts. Der private Konsum, das wichtigste Nachfrageaggregat, neigt – gemessen an der Vergangenheit – zur Schwä-

che. Die Konsumnachfrage hat unter der ungünstigen Entwicklung der Einkommen sowie der zunehmenden Sparneigung gelitten. Die sehr günstige Entwicklung der Lohnstückkosten hat dem Export kräftige Impulse gegeben, aber andererseits den privaten Konsum durch niedrige Lohnsteigerungen und Rationalisierungen in der Industrie gebremst. Infolge der Konsolidierungsmaßnahmen war überdies der Anstieg der Transferzahlungen (Pensionen) und der öffentlichen Lohnsumme gebremst.

Im letzten Jahrfünft führte die anhaltende Arbeitslosigkeit zu hoher Einkommensunsicherheit sowie Vorsichtssparen, und die Ausweitung der privaten Pensionsvorsorge im Gefolge der Pensionsreformen ließ die Sparquote der privaten Haushalte steigen. Für die Verbesserung des Vertrauens der Konsumenten sind eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik und stabile soziale Sicherungssysteme eine wichtige Voraussetzung.

Empfehlungen

Die Wirtschaftspolitik hat eine Reihe von Möglichkeiten, einer schwachen Konsumnachfrage zu begegnen:

- Verbesserung der Einkommenssituation der unteren Einkommenschichten, die eine niedrige Sparquote haben. Modellsimulationen mit dem WIFO-Makro- und Sektormodell zeigen, dass der Multiplikator einer Erhöhung der Einkommen in diesem Bereich deutlich über 1 liegt.
- Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge für untere Einkommenschichten (siehe Teilstudie 15). Dies stellt einen Anreiz für Arbeitslose dar, eine schlechter bezahlte Stelle anzunehmen.
- Verringerung der Einkommensobergrenzen bzw. Rückzahlungsverpflichtung bei Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze im geförderten Wohnbau: In vielen anderen Industrieländern mindern hohe Ausgaben für Wohnraumschaffung die Spartätigkeit der oberen Einkommensgruppen, in Österreich ist dies kaum der Fall. Überlegenswert wären auch Einkommensobergrenzen bei der staatlichen Förderung der privaten Pensionsvorsorge.
- In einer Zeit zu hoher Ersparnisbildung sollten die Sparförderung reduziert und die Kredite von der Kreditgebühr entlastet werden. Konsumkredite würden durch die Abschaffung der Kreditsteuer erleichtert, die kürzerfristige Kredite besonders stark trifft.

Schwieriger ist es, die Investitionsnachfrage dauerhaft zu beeinflussen. Denn es geht hier in besonderem Maße um Stimmungsfaktoren, um die Schaffung von Vertrauen in die Zukunft. Eine Verbesserung des Vertrauens gelingt dann am ehesten, wenn ein glaubwürdiges und konsensuales Reformmodell verwirklicht werden kann. Eine auf bestimmte Tätigkeiten (Energiesparen, Umwelt, Software) beschränkte Investitionsprämie ist denkbar.

Die wichtigste Determinante der Investitionstätigkeit ist die Kapazitätsauslastung: Wenn es gelingt, die Auslastung durch Exportförderung und Infrastrukturausgaben zu steigern, dann wirkt das auch auf die Investitionstätigkeit positiv. Darüber hinaus können alle standortpolitischen Maßnahmen die Rahmenbedingungen für Investitionen verbessern.

Laut WIFO-Makromodell erhöht eine Senkung der Körperschaftsteuer um 1 Mrd. € (0,4% des BIP) die Anlageinvestitionen mittelfristig um 0,4%. Obwohl die Ausrüstungsinvestitionen die höchste Importquote unter allen Nachfragekomponenten haben, liegt das BIP mittelfristig um 0,2% höher als in der Basislösung. Im nachfrageseitigen WIFO-Makromodell haben (vorzeitige) Abschreibungen höhere Wachstumseffekte als Steuersenkungen. Im langfristigen neoklassischen Modell (siehe Teilstudie 22 "Modellrechnungen") beeinflusst eine Körperschaftsteuersenkung das Wirtschaftswachstum – im Gegensatz zu vielen anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen – auch langfristig positiv.

Teilstudie 12: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand

Autorin: Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose

Theoretische und empirische Arbeiten zeigen, dass der Staatsanteil als solcher bloß geringe Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung hat. Der Einfluss der Höhe der Staatsausgaben und der Abgaben auf das Wirtschaftswachstum ist negativ oder insignifikant, der Einfluss nicht sehr stark und nicht robust. Es besteht eine gewisse Evidenz für eine inverse U-förmige Beziehung (negativer Einfluss bei hoher Staats- und Steuerquote), die jedoch zu schwach ist, um eine optimale Staatsquote bestimmen zu können.

Relevanter für Wachstum und Beschäftigung ist die Struktur der Staatseinnahmen und -ausgaben. Steuern und Abgaben auf Arbeit wirken deutlich stärker negativ auf Wachstum und Beschäftigung als solche auf Kapitalerträge und Vermögen. Hohe Grenzsteuersätze wirken stärker negativ als hohe Durchschnittssätze. Konsumtive Staatsausgaben wirken weniger expansiv als solche für Bildung und Infrastruktur.

Das Arbeitsangebot von Männern reagiert kaum auf Veränderungen der Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen, jenes von verheirateten Frauen und Geringverdienern sehr wohl. Die Partizipationsentscheidung ist elastischer gegenüber Abgabenänderungen als jene über das Arbeitsausmaß, gerade bei Geringqualifizierten.

Gemessen an diesen Ergebnissen ist das österreichische Abgabensystem noch nicht optimiert. Die Belastung der Arbeit liegt erheblich über dem EU-Durchschnitt und hat in den letzten Jahren – anders als in der EU – weiter zugenommen. Eine Umschichtung von der Abgabenbelastung der Arbeit zu stärkerer Besteuerung von Umwelt und Kapital (Liegenschaften, Energieverbrauch, Erbschaften) wäre wachstums- und beschäftigungsfördernd. Der Grenzsteuersatz weicht in Österreich wegen der Sechstelbegünstigung optisch weit vom Durchschnittssatz ab.

Auch die österreichische Ausgabenstruktur kann noch wachstumsfreundlicher gemacht werden. Effizienzgewinne mit positiven Wachstums- und Beschäftigungsfolgen wären in der öffentlichen Verwaltung durch maßvolle Dezentralisierung und vor allem klare Entflechtung der intergovernmentalen Transferbeziehungen (Wohnbau, Lehrer) sowie durch die Vereinheitlichung des Haushaltsrechts und eine stärkere Outputorientierung der Haushaltsgebarung zu erzielen.

Empfehlungen

- Schrittweise Absenkung der Abgabenquote in Österreich unter Berücksichtigung von Zukunftsinvestitionen und des Zieles eines mittelfristig ausgeglichenen Budgets,
- Senkung des Eingangssteuersatzes und der Sozialversicherungsbeiträge für untere Einkommensgruppen. Dies erhöht u. a. den Anreiz für Arbeitslose, eine mäßig bezahlte Arbeit anzunehmen.
- Verringerung weiterer Abgaben auf den Faktor Arbeit (vor allem der Kommunalabgabe); Gegenfinanzierung durch höhere Grundsteuer, Erbschaftsteuer, Energiesteuern (ökologische Steuerreform),
- Stärkung der Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden (Ausbau der Grundsteuer),
- Entflechtung der intergovernmentalen Transferbeziehungen, insbesondere bei Wohnbauförderung, Siedlungswasserwirtschaft und Landeslehrern,
- zügige Umsetzung der geplanten Haushaltsrechtsreform,
- Aufgabenüberprüfung und -revision auf allen Ebenen; Beseitigung von Doppelgleisigkeiten,
- ökonomische Anreize für Einsparungen, Produktivitätssteigerungen und Mobilität im öffentlichen Sektor,
- Vermeidung eines steuerlichen Unterbietungswettlaufs in der EU bei Unternehmensteuern.

Teilstudie 13: Exporte von Waren und Dienstleistungen stärken die Nachfrage

Koordination: Yvonne Wolfmayr

Autoren und Autorinnen: Kurt Kratena, Peter Mayerhofer, Jan Stankovsky, Yvonne Wolfmayr

Wissenschaftliche Assistenz: Irene Langer, Maria Thalhammer, Gabriele Wellan

Der Außenhandel ist in den letzten Jahren zum österreichischen Wachstumsmotor geworden. Die Handelsbilanz hat ihre langjährige strukturelle Passivität verloren. Vor allem die Ostintegration hat sich, entgegen vieler Ängste, als außerordentlich stimulierend erwiesen. Die Befürchtungen, dass die steigenden Investitionen im Ausland und der hohe Anteil ausländischer Vorleistungen die Exporte in Zukunft mindern könnten, sind nicht gerechtfertigt. Auslandsinvestiti-

onen und Exporte sind nur in sehr geringem Maß Substitute, eher ergänzen sie einander. Der hohe Anteil importierter Vorleistungen zeigt, dass Österreich die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen versteht. Es ist nicht gerechtfertigt, darüber abwertend als "Basarökonomie" zu reden. Outsourcing ist in Österreich noch relativ niedrig, die Zuwachsraten sind allerdings hoch. Grenzüberschreitendes Outsourcing führt zwar zunächst zu sinkender Wertschöpfung und zu Beschäftigungsverlusten. Ohne solchen Schritt könnte jedoch die gesamte Produktion aus Mangel an Wettbewerbsfähigkeit ins Ausland abwandern. Erfolgreiches Outsourcing erhöht die Produktivität und hat letztlich einen höheren Absatz im In- und Ausland zur Folge.

Die steigende Internationalisierung Österreichs ist besonders deutlich an den Waren-Exportquoten abzulesen. Sie haben sich seit den frühen siebziger Jahren verdoppelt (auf fast 40%). Österreich konnte Marktanteile auf den Weltmärkten gewinnen und seine Handelsbilanz langfristig verbessern. Dazu hat die Ostöffnung und Österreichs Position als "first mover" wesentlich beigetragen. Die heimischen Warenexporte haben heuer praktisch das Niveau der Exporte Schwedens und der Schweiz erreicht.

Seit Beginn der neunziger Jahre findet auch bei den aktiven und passiven Direktinvestitionen ein Aufholprozess statt. Der Bestand an österreichischen Direktinvestitionen im Ausland ist in den letzten zwei Jahrzehnten von 1% auf über 20% des BIP gestiegen. Eine wichtige Rolle spielten die Ostbeteiligungen, insbesondere jene der österreichischen Banken und Versicherungen, des Einzelhandels und der Dienstleistungsunternehmen. Einen erheblichen Beitrag haben auch die regionalen Headquarters großer multinationaler Firmen geleistet, die als österreichische Unternehmen die Ostmärkte erschlossen und dort auch investiert haben. Dank hoher Standortattraktivität sind auch die ausländischen Direktinvestitionen in Österreich kräftig gestiegen. In den letzten Jahren wurde Österreich von einem Netto-Importeur zu einem Netto-Exporteur von Direktinvestitionen.

Das Gesamtergebnis der Internationalisierung ist für Österreich positiv. Es wurden überwiegend intelligente, gut bezahlte Arbeitsplätze in wettbewerbsstarken Unternehmen geschaffen. Die billigen Importe aus Asien und Osteuropa haben die reale Kaufkraft der Konsumenten gestärkt und die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Produzenten gefestigt.

Die aktuelle Handelsbilanz und Exportsituation zeichnet jedoch ein zu rosiges Bild. Denn die schwache Inlandsnachfrage dämpft die Importe und drängt viele Unternehmen verstärkt in den Export. Zweitens senkte die jahrelange Lohnzurückhaltung relativ zur Produktivitätsentwicklung die Lohnstückkosten in Österreich stärker als bei den Konkurrenten. Diese Entwicklung kann sich nicht unbegrenzt fortsetzen (ebenso wenig wie die Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit in Italien und Spanien). Drittens sind die österreichischen Exporte nach wie vor auf mittlere Technologie konzentriert. Die Hoffungsgebiete Hochtechnologie und Dienstleistungen sind schwach vertreten. Eine forcierte Politik der Umstellung auf höhere Technologie ist auch für den Export unverzichtbar. Allerdings sind im High-Tech-Bereich oft sehr große Unternehmen, die in Österreich rar sind, erfolgreich tätig.

Der Dienstleistungssektor wird künftig vor dem Hintergrund fortschreitender Tertiärisierung und neuer technologischer Entwicklungen für Wachstum und Beschäftigung sehr wichtig sein. Neue Möglichkeiten der Digitalisierung von Leistungen schaffen Spielräume für Produktinnovationen und erweitern das Spektrum von Dienstleistungen, die auch über Distanz gehandelt werden können. Die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen komplexer Dienstleistungen gehen weit über ihren direkten Beitrag zu Produktion und Außenhandel hinaus: Wissensintensive Dienstleistungen leisten "Schrittmacher-Funktion" für den Warenexport und tragen über ihre Inputs zur Effizienz der Industrie bei. Als "Mediatoren" in modernen Netzwerkproduktionen spielen sie zudem eine wichtige Rolle in der Produktion und Diffusion von Wissen, dem eigentlichen "Rohstoff" einer wissensbasierten Wirtschaft. Ein nicht unerheblicher Teil der Dienstleistungen wird jedoch nicht exportiert, sondern durch Direktinvestitionen im Ausland zur Verfügung gestellt (Banken, Versicherungen, Consultants).

Die Förderung von Exporten ist durch EU-Recht und internationale Vereinbarungen eingeschränkt. Sie erfolgt vor allem indirekt über die Technologie-, Steuer- und Standortpolitik. Die Firmen können darüber hinaus durch spezielle Informationen und Beratungsleistungen von der öffentlichen Hand unterstützt werden. In der EU ist die staatlich geförderte Exportversicherung auf nicht-marktfähige Risiken eingeschränkt. In Österreich wird ein nicht-gewinnorientiertes Garantieprogramm von der Oesterreichischen Kontrollbank im Auftrag des BMF bereitgehalten. Seit 1996 hat sich die OeKB aus dem Bereich der marktfähigen Risiken zurückgezogen und dieses Segment privaten Versicherungsunternehmen überlassen.

Für den Großteil der Exporte sind Zahlungsziele üblich, sie stellen einen wichtigen Wettbewerbsfaktor dar. Die Länge der Zahlungsfrist wird von den jeweiligen Marktkonditionen bestimmt. Bei Lieferungen von Investitionsgütern und Anlagen sowie beim Export in Entwicklungsländer sind langfristige Finanzierungen fast unverzichtbar. Die kommerziellen und politischen Risiken eines Zahlungsausfalls können für die exportierenden Unternehmen existenzbedrohend sein. Viele Exporte sind daher nur nach einer Risikoabdeckung möglich.

In einer neueren Studie (*Egger – Url*) wurde ein sehr hoher Exportmultiplikator von OeKB-Garantien im Ausmaß von 2,2 bis 2,5 geschätzt. Der Multiplikator war aufgrund verbesserter Schätzverfahren höher als in früheren Studien. Für Soft Loans ergibt sich ein langfristiger Exportmultiplikator von 2,2. Kritisch anzumerken ist, dass diese Instrumente nicht auf eine Stärkung der Rahmenbedingungen in den Zielländern unterentwickelter Regionen ausgerichtet sind und daher nicht dabei helfen, die Ursachen für Instabilitäten in unterentwickelten Regionen zu beheben. Eine beträchtliche Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen mit Entwicklungsländern gelingt damit nicht. Absatzmärkte werden aber erst dann attraktiv, wenn sie über genügend Kaufkraft und funktionierende Institutionen verfügen. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass viele dieser Instrumente eine sehr produktspezifische Wirkung (Investitionsgüter, Anlagenbau) haben und damit kaum auf andere Warenklassen ausstrahlen. Öffentlich finanzierte Erstkontakte sollten auch einer "Türöffnerfunktion" gerecht werden und nicht zu einer

Exportsubvention einzelner Unternehmen führen. Eine strategisch ausgerichtete "wirtschaftsnahe Entwicklungszusammenarbeit" könnte vor allem langfristig zu Exporterfolgen führen.

Empfehlungen

- Die Möglichkeiten der Exportförderung sind in der EU beschränkt. F&E-Förderungen und standortpolitische Maßnahmen erweisen sich indirekt als exportstimulierend und fördern den Wandel der Exportstruktur in Richtung Hochtechnologie und qualitativ hochwertiger Produkte.
- Internationale Beschränkungen der finanziellen Exportförderung implizieren einen stärkeren Fokus der Exportförderung auf Marktinformation und Beratungen,
- weitere Koordination der Exportfördermaßnahmen um Synergien besser zu nutzen,
- Exportgarantien und Soft Loans werden grundsätzlich positiv beurteilt, die laufende Überprüfung der Kosten und Wirksamkeit der finanziellen Exportförderung ist aber sinnvoll,
- Konzentration der Exportförderung auf dynamische Märkte mit großem Marktpotential (Schwerpunktmärkte in Mittel- und Osteuropa, Asien, Balkan und im Mittelmeerraum),
- weitere Anpassung der Förderinstrumente auf die Bedürfnisse der KMU, insbesondere das Aufgreifen unternehmensinterner Beschränkungen in Human- und Managementkapital durch intensive Informations- und Beratungshilfen sowie eine Verstärkung der Anreize zu spezialisierter Weiterbildung,
- strategisch ausgerichtete wirtschaftsnahe Entwicklungszusammenarbeit (EZA),
- verbesserte Ausnutzung und Zugang zu multilateralen EZA-Projekten,
- stärkere Vernetzung von Produktion und Dienstleistungsaktivitäten,
- Förderung von Internationalisierungsaktivitäten von Dienstleistungen insbesondere durch:
 - Netzwerk- und Kooperationsförderung für kleinere Dienstleistungsunternehmen zur Kosten- und Risikoteilung,
 - Clusterbildungen mit gemeinsamer Entwicklung von Dienstleistungs- und Sachgüteraktivitäten entlang thematischer Schwerpunkte,
 - laufende Überprüfung des Systems der Exportförderung auf seine Eignung für die internationale Expansion von Dienstleistungsunternehmen,
 - Awarenessbildung im klein- und mittelbetrieblichen Dienstleistungsbereich; Diffusion von "best practices",
 - Hilfen bei grenzüberschreitender Partnersuche und Investitionstätigkeit als Voraussetzung für den Export vieler Dienstleistungen,
 - Schwerpunkt in der Exporttätigkeit hochwertiger wissensintensiver Dienstleistungen (Consulting, Beratung),
 - Abbau von Regulierungsbarrieren in der Erstellung multidisziplinärer, integrierter Gesamtlösungen im Exportgeschäft.

Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik

Koordination: Hedwig Lutz

Autoren und Autorinnen: Hedwig Lutz, Helmut Mahringer, Andrea Pöschl

In den nächsten 10 Jahren ist weder mit einem Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung noch mit einer Verringerung des Arbeitskräfteangebots zu rechnen. Im Gegenteil: Das Angebot an Arbeitskräften wird weiter steigen (siehe Teilstudie 6). Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung wird deshalb – unter der Annahme einer mäßigen Konjunktur-entwicklung – auch in den nächsten Jahren eine zentrale politische Herausforderung bleiben. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, z. B. Qualifizierung, gewinnen vor diesem Hintergrund besondere Bedeutung.

Der primäre Beitrag der Arbeitsmarktförderung liegt

- in der Verbesserung des "Matching" am Arbeitsmarkt durch Verringerung regionaler und qualifikationsmäßiger Ungleichgewichte und
- in der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen.

Aktuelle Herausforderungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind

- Unterstützung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer,
- Erleichterung des Ersteintritts ins Arbeitsleben,
- Umgang mit dem wachsenden Segment instabil Beschäftigter,
- Anforderungen der Gleichstellungspolitik,
- Gruppen mit beeinträchtigter Beschäftigungsfähigkeit.

Zu den wichtigsten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen: Schulungsmaßnahmen, finanzielle Beschäftigungsanreize (Eingliederungsbeihilfen), Gründungsprogramme (Selbständigmachen von Arbeitslosen), Kurse zur aktiven Arbeitsuche und zur Orientierung am Arbeitsmarkt sowie Transitarbeitsplätze für Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen.

Seit Ende der neunziger Jahre kam es in Österreich zu einer starken Ausweitung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik. Zuletzt wurden im Jahr 2006 die Mittel besonders kräftig aufgestockt ("Unternehmen Arbeitsplatz" der Bundesregierung).

Die internationale Evaluierungsliteratur kommt teilweise zu recht unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der arbeitsmarktpolitischen Wirkung von Maßnahmen. Dennoch haben sich bestimmte Schwerpunkte der Einschätzung gebildet:

- Schulungsmaßnahmen sind besonders wirkungsvoll für Wiedereinsteiger und Wiedereinsteigerinnen (Requalifizierung), weniger für Männer im Haupterwerbsalter und ältere Per-

sonen. Vor allem länger dauernde Schulungen wirken sich langfristig positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aus.

- Unterstützung bei der Arbeitsuche scheint den meisten Arbeitslosen zu helfen, am meisten jedoch Frauen. Allerdings muss dabei das Arbeitsuchverhalten der Einzelnen verstärkt kontrolliert werden.
- Die direkte Arbeitsbeschaffung wird international eher negativ beurteilt (z. B. in den neuen deutschen Bundesländern). Sie erhöht kaum die längerfristigen Beschäftigungschancen. Wenn Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen selektiv für bestimmte Zielgruppen eingesetzt werden (z. B. Sozialökonomische Projekte in Österreich), haben sie allerdings einen stark positiven Effekt auf die Beschäftigung.
- Einstellbeihilfen kommen speziell Langzeitarbeitslosen und wiedereinsteigenden Frauen zugute. Allerdings kranken die meisten Studien daran, dass sie keine Mitnahmeeffekte berücksichtigen, die teilweise auf 80% geschätzt werden. Da die Vergabe der Förderung an Personen mit schlechteren Integrationschancen das Ausmaß der Mitnahmeeffekte reduziert, ist eine starke Zielgruppenorientierung von besonderer Bedeutung für die Wirksamkeit der Eingliederungsbeihilfe.
- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben eine angebotssteigernde Wirkung. Dies gilt speziell für Frauen und ältere Arbeitsuchende. Ohne Förderung hätten sich viele Personen aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen. Geringer ist ihr Einfluss dagegen auf die Zahl der Arbeitslosen nach den Maßnahmen.

Aus diesen Evaluierungsergebnissen lassen sich implizit Empfehlungen für die Arbeitsmarktpolitik ableiten. Hilfreich ist auch der Grundsatz der schwedischen Arbeitsmarktpolitik: Die Arbeitsvermittlung hat stets Vorrang. Erst wenn diese nicht möglich ist, werden aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Arbeitslose maßgeschneidert. Arbeitslosengeld wird als Übergangslösung angesehen, bis die ersten beiden Maßnahmenbündel greifen.

Die OECD (Employment Outlook 2006) schreibt Aktivierungsstrategien eine signifikante Wirkung auf die Arbeitslosigkeit zu. Dazu zählen:

- Intensive Interviews mit Beratern und Beraterinnen,
- Vorstellungsgespräche bei offenen Stellen, die von den Beratern und Beraterinnen vorgegeben werden,
- eigenständige Arbeitsplatzsuche,
- Teilnahme an der Formulierung eines individuellen Aktionsplans,
- Teilnahme an Schulungs- oder Arbeitsbeschaffungsprogrammen.

Ein solches System des "Förderns und Forderns" ist Voraussetzung dafür, bei ausreichendem bzw. relativ hohem Transferleistungsniveau den Arbeitsanreiz zu erhalten. Solche Aktivierungs-

strategien erfordern die Aufstockung der Zahl der AMS-Berater und -beraterinnen oder eine weitere Auslagerung von Betreuungs- und Beratungsaktivitäten an externe Einrichtungen.

Bei diesen Aktivierungsstrategien werden Einkommensersatzleistungen stärker von Aktivitäten während der Arbeitslosigkeit abhängig gemacht. Es gibt eine Verpflichtung zu Beratungsinterviews, Schulungen usw. Ein relativ hohes Transferniveau setzt jedoch wirksame Kontrollmechanismen voraus. Wer den Großteil der Zeit in Aktivierungsmaßnahmen verbringt, hat Anspruch auf einen Zuschuss zum Arbeitslosengeld.

Empfehlungen

- Konsequente Umsetzung eines Systems des "Förderns und Forderns",
- Ausbau des betrieblichen Ageing Managements und Gesundheitsschutzes sowie der Eingliederungsbeihilfen, um die Beschäftigungsfähigkeit älterer Personen zu erhöhen,
- das Auffangnetz für Jugendliche in eine neue konkurrenzfähige Ausbildungsform bzw. einen neuen Schultyp integrieren,
- Vermittlungsbezogene Schulungen (z. B. Implacement-Stiftungen) für instabil Beschäftigte,
- Erleichterung des Übergangs zwischen Teilzeit- und Vollzeittätigkeit und Wiedereingliederungshilfen als wichtiger Punkt der Gleichstellungspolitik auf dem Arbeitsmarkt,
- für Gruppen mit beeinträchtigter Beschäftigungsfähigkeit sind der Erwerb von Basisqualifikationen (z. B. Sprachkompetenz) und gegebenenfalls das Nachholen des Pflichtschulabschlusses von großer Bedeutung.
- Transitarbeitsplätze in sozialökonomischen Betrieben sind für schwer vermittelbare Arbeitslose besonders zielführend,
- adäquate Zuweisungs- bzw. Genehmigungspraxis ist wesentlich für die arbeitsmarktpolitische Wirkung einer Maßnahme – zielgruppenadäquate Anwendung der Förderinstrumente,
- Budgetausweitung für AMS: längerfristige Budgetierungsmöglichkeit,
- grundsätzliche Entscheidungen über strategische Ausrichtung des AMS sind notwendig: Welche Leistungen sind vom AMS zu erbringen, welche von externen Einrichtungen, wo steht das AMS in Konkurrenz zu externen? Je nachdem sind dann auch entsprechende Budgetausstattung und Entscheidungsspielraum der jeweiligen Stellen notwendig.
- Längere Finanzierungshorizonte für Projekte – Möglichkeiten zur Qualitätssicherung bei Projektträgern schaffen (Gefahr politischer Zyklen der Mittelbereitstellung).

Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung

Koordination: Alois Guger

Autoren: Alois Guger, Thomas Leoni

Wissenschaftliche Assistenz: Eva Latschka, Andrea Sutrich

Erhöhte Arbeitsmarktflexibilität zur reibungsloseren Anpassung ist ein Kernkonzept der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Die Institutionen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung sollen den größeren Flexibilitätsanforderungen angepasst werden, um in Zeiten raschen Wandels die Prinzipien von Effizienz und Solidarität in Einklang zu bringen. In den angelsächsischen Ländern ist die Arbeitsmarktflexibilität hoch, in den skandinavischen Ländern und den neuen Mitgliedsländern wurde sie in den letzten 1½ Jahrzehnten deutlich erhöht. In den kontinentaleuropäischen Ländern, in denen die sozialen Sicherungssysteme vorwiegend auf Erwerbsarbeit und stabilen Arbeits- und Partnerbeziehungen basieren, besteht dagegen noch Reformbedarf.

Nach den vorhandenen Indikatoren liegt Österreich hinsichtlich der Verknüpfung von Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit im Mittelfeld der EU-Länder. Der Abstand zum Flexicurity-Modell der skandinavischen Länder ist jedoch erheblich.

- Die unterschiedlichen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen für private und öffentliche Beschäftigung sowie unselbständige und selbständige Erwerbstätigkeit verringern die Arbeitsplatzflexibilität in Österreich. Die Angleichungen, die seit einem Jahrzehnt im Gange sind, gehen noch nicht weit genug. Um die Mobilität entscheidend zu verbessern, ist eine möglichst vollständige Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts anzustreben.
- Die Betreuungsinfrastruktur, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern soll, ist in Österreich zu gering bemessen. Das gilt vor allem für die Nachmittagsbetreuung von Klein- und Schulkindern. Die fehlenden Kinderbetreuungseinrichtungen verhindern ein Gender-Gleichgewicht und eine signifikante Ausweitung des Arbeitskräfteangebots, wenn diese in einem Konjunkturaufschwung oder bei stagnierender erwerbsfähiger Bevölkerung benötigt wird.
- Während der soziale Schutz für "normale" Arbeitsverhältnisse in Österreich relativ hoch ist, genießen Personen, die die erhöhten Flexibilitätsanforderungen am Arbeitsmarkt tragen, wesentlich geringeren sozialen Schutz. Dabei handelt es sich vor allem um junge Berufseinsteiger, Werkvertragsnehmer, freie Dienstnehmer und neue Selbständige.
- Im Niedriglohnbereich bilden die hohen Lohnnebenkosten ein nicht zu vernachlässigendes Problem für die Arbeitsaufnahme.

Nach dem OECD-Regulierungsindikator ist die Arbeitsmarktregulierung in Österreich geringer als im EU-Durchschnitt, sie hat sich aber seit 1990 nicht verringert. Nach dem Mobilitätsindex der EU entspricht die Arbeitsmarktflexibilität Österreichs etwa jener der EU 15. Die Lohnflexibili-

tät in Bezug auf die Arbeitslosigkeit ist in Österreich hoch, die Arbeitszeitflexibilität liegt im internationalen Mittelfeld.

Die Zunahme instabiler Beschäftigungsverhältnisse hat sich in Österreich auf junge Menschen, kleine Betriebe und bestimmte Branchen (saisonabhängige und unternehmensbezogene persönliche Dienstleistungen) konzentriert. Die Stabilität der Beschäftigung jüngerer Personen (15 bis 25 Jahre) hat sich in den letzten 20 Jahren halbiert. Es kam zu einer starken Zunahme atypischer Beschäftigungsformen mit geringerem Sozialschutz: neue Selbständige, freie Dienstnehmer, geringfügige Beschäftigung.

Empfehlungen

- Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts für alle Erwerbstätigen,
- Lohnnebenkostenentlastung für niedrige Einkommen und Ausweitung der Beitragsgrundlagen auf Miet- und Zinserträge,
- Verringerung der Senioritätsentlohnung, um die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer zu verbessern,
- Einbeziehung der Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung,
- Reform der Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension, welche die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit in den Vordergrund stellt,
- Experience Rating in der Arbeitslosen- und Unfallversicherung mit Bonuskomponente (als Form der Lohnnebenkostensenkung),
- Bonus für Arbeitslose, die an Aktivierungsprogrammen teilnehmen,
- Zusätzliche Investitionen in soziale Dienste (Kinderbetreuung, Altenbetreuung) und Bildung,
- Auszahlung eines Teils der Transferleistungen als Dienstleistungs-Schecks,
- Anreize für Sabbatical- und Bildungskarenzmodelle verbessern,
- Erhöhung der täglichen Höchstarbeitszeit auf 12 Stunden (ohne Veränderung der Normalarbeitszeit).

Teilstudie 16: Alternde Dienstleistungsgesellschaft

Autorin: Gudrun Biffl

Wissenschaftliche Assistenz: Julia Hudritsch, Andreas Steinmayr

Österreich weist im internationalen Vergleich eine relativ geringe Beschäftigungsentwicklung auf. Einer der Gründe dafür ist die vergleichsweise geringe Dynamik im Dienstleistungsbereich. Personenbezogene Dienste expandieren nur mäßig, insbesondere haushaltsnahe Dienste wie Kinderbetreuung und Pflege. Die geringe Tertiärisierung geht Hand in Hand mit einer geringen Dynamik der Frauenerwerbsbeteiligung. In Österreich ziehen sich die Frauen aus familiären Gründen (Kinderbetreuung, Pflege) länger als in anderen Ländern aus dem Erwerbsleben zurück.

Im Tertiärsektor gibt es die stärksten Beschäftigungssteigerungen in den unternehmensnahen Dienstleistungen sowie im Gesundheits- und Sozialwesen. Dieser Bereich wird infolge des steigenden Anteils älterer Menschen noch an Bedeutung gewinnen, weiters sind die Rationalisierungsmöglichkeiten hier gering.

Empfehlungen

Die Ausbildung in den Gesundheits- und Pflegeberufen ist nicht in das Regelausbildungssystem eingebunden. Es gibt nach der Pflichtschule keinen direkten Weiterbildungspfad in die Gesundheits- und Pflegeberufe. Die Jugendlichen haben während der Ausbildung, die überwiegend von Krankenhäusern angeboten wird, weder den Status von Lehrlingen noch Schülern und Schülerinnen in berufsbildenden Schulen. Vor allem Männer streben den qualifizierten Pflegeberuf erst relativ spät an, nach einer anderen Ausbildung (Lehre). Wir empfehlen, die Ausbildung in den Gesundheits- und Pflegeberufen in das Regelausbildungssystem einzubinden – wie es international üblich ist.

Ein Problem liegt darin, dass es nicht genug Ausbildungsplätze für qualifizierte Pfleger und Pflegerinnen gibt. Die Krankenanstalten bilden im Wesentlichen für ihren eigenen Bedarf aus. Jedes Jahr werden Jugendliche wegen der begrenzten Zahl von Ausbildungsplätzen nicht zur Ausbildung zugelassen – obwohl der Bedarf so hoch ist, dass in großem Umfang Personal aus den Philippinen und Ost-Mitteleuropa eingestellt wird.

Was die Pflege und Betreuung im häuslichen Bereich betrifft, empfiehlt die Teilstudie die Forcierung von Vermittlungsagenturen. Sie verbessern den Überblick über die Möglichkeiten der Versorgung vor Ort. Vermittlungsagenturen können als Pflegeplattform Angehörige und Betroffene umfassend informieren. Diese Agenturen sollen sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Beschäftigung vermitteln.

Innovative Pflegekonzepte sollten auch Wohnungsverbünde miteinschließen. Beispielsweise könnte in großen Wohnanlagen einer Pflegerin – wie früher dem Hausmeister – eine Wohnung

zur Verfügung gestellt werden. Derartige haushaltsnahe Pflege ist wesentlich kostengünstiger und auch humaner als die institutionelle (in Pflegeheimen).

Teilstudie 17: Wachstums- und Beschäftigungschancen im Tourismus

Autor: Egon Smeral

Wissenschaftliche Assistenz: Sabine Fragner

Der Tourismus ist in Österreich eine "reife" Branche in dem Sinne, dass in den dafür gut geeigneten Gebieten in der Saison vielfach Belastungsgrenzen erreicht werden. Obwohl es gelang, neue Destinationen (Thermen, Wellness) zu erschließen, kann Österreich quantitativ mit dem raschen Wachstum des Welttourismus nicht Schritt halten, es verliert Marktanteile. Die Aufenthaltsdauer der Gäste sinkt infolge vermehrter Kurzurlaube.

Der Tourismus(export)anteil ist in Österreich bereits außerordentlich hoch: mit gut 6% fast doppelt so hoch wie jener Industriewarenexporte. Der Tourismus ist überwiegend ein Niedriglohnsegment mit relativ ungünstigen Arbeitsbedingungen und geringer Qualifikation.

Expansionschancen bietet vor allem der Städte- und Kulturtourismus, der von reinen Privatreisen bis zu vermehrten Dienst- und Geschäftsreisen infolge der Internationalisierung reicht. Weitere Hoffnungsfelder sind erlebnisorientierte Kurzurlaube und der Wintersport. Kurzurlaube konzentrieren sich auf den Wellness-, Kultur- und Veranstaltungsbereich. Der Ski-Tourismus stößt zwar bei den Nächtigungszahlen an naturgegebene Expansionsgrenzen, die Ausgaben pro Nächtigung (Qualität) können jedoch gesteigert werden. Die traditionelle "Sommerfrische" steckt in Schwierigkeiten. Österreich kann deshalb im Tourismus seinen hohen Marktanteil gegenwärtig nicht halten.

Die touristischen Dienstleistungen sind ein Beschäftigungsmotor, sie haben einen sehr hohen Beschäftigungsmultiplikator. Im Zeitraum 1995-2005 ist die Zahl der unselbständig Beschäftigten auf Basis von Vollzeitäquivalenten laut Statistik Austria um 1,6% pro Jahr gestiegen, weit rascher als in der Gesamtwirtschaft. Der Tourismus zählt damit zu den Branchen mit dem höchsten Beschäftigungswachstum. Laut Input-Output-Analyse weist der Ausländertourismus den zweithöchsten Wertschöpfungsmultiplikator und den höchsten Beschäftigungsmultiplikator unter allen Nachfragebereichen auf. Für die Beschäftigung wirkt sich positiv aus, dass die expansiven Bereiche – Städte-, Kultur- und Wellness-Tourismus – typischerweise Jahresarbeitsplätze anbieten. Die Saisonarbeitsplätze werden in hohem Maße mit ausländischen Kräften besetzt, die wegen der kurzen Beschäftigungsdauer meist keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben.

Empfehlungen

Ziel der Tourismuspolitik muss verstärkt qualitatives Wachstum sowie die Verlängerung der Saison sein. Höhere Qualität des Angebots und höhere Ausgaben der Gäste zu erzielen, ist die primäre Aufgabe. Ein derartiges Upgrading des Angebots ist auch beschäftigungspolitisch

wünschenswert. Der Billigtourismus beschäftigt primär unqualifizierte Arbeitskräfte, die für eine kurze Saison aus dem Ausland geholt werden. Der Anteil der Ausländerbeschäftigung liegt bereits bei fast einem Drittel. Eine weitere Ausdehnung stößt nicht nur an politische Grenzen, sondern gefährdet auch die Authentizität des österreichischen Tourismusangebots. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen wird jedoch Voraussetzung dafür sein, inländische Arbeitskräfte anzulocken und zu halten.

Die wichtigsten Empfehlungen in diesem Beitrag sind:

- Touristische Förderung auf Ganzjahrestourismus beschränken, der relativ stabile Beschäftigung bietet. Die Ganzjahresorientierung der Förderung trägt nicht nur zur Steigerung der Arbeitsproduktivität bei, sondern auch zum Abbau der Saisonarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen.
- Tourismuswerbung stärker von den traditionellen Auslandsmärkten auf Zukunftsmärkte (Herkunftsländer: Nordamerika, China, Russland, neue EU-Mitgliedsländer) verlagern.
- Stärkere saisonale Preisdifferenzierung, um einen Ganzjahresbetrieb zu ermöglichen.
- Qualifizierte Jobbeschreibungen und Weiterbildung (Betriebskarrieren mit Arbeitsplatzwechsel im Lebenszyklus).

Teilstudie 18: Elemente einer Wachstumspolitik für den ländlichen Raum

Autor: Franz Sinabell

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Weinberger

In diesem Teilkapitel geht es darum, wie Produktion und Beschäftigung im ländlichen Raum gesteigert werden können. Verglichen mit anderen europäischen Ländern lebt in Österreich ein relativ großer Teil der Bevölkerung im ländlichen Raum und erzielt auch einen beträchtlichen Anteil an der Wertschöpfung.

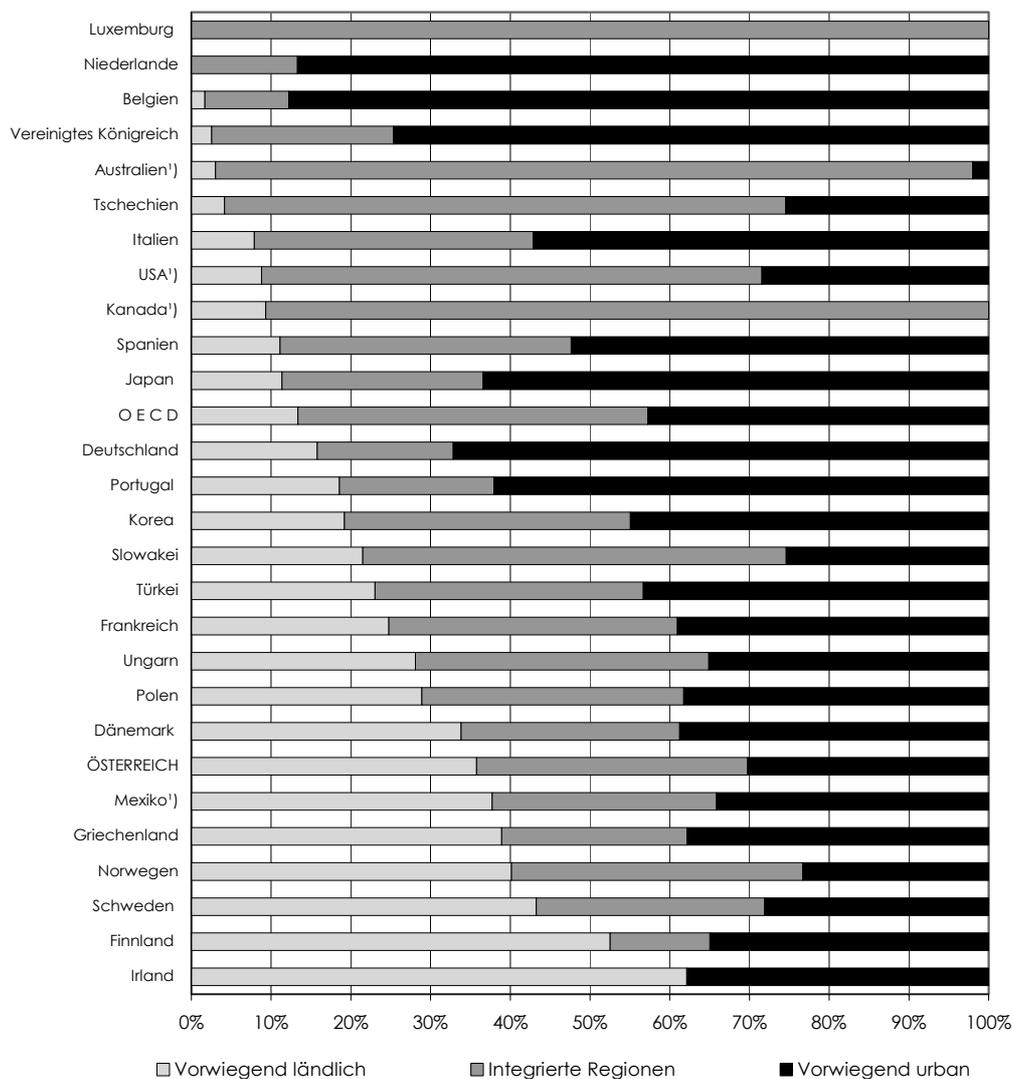
Den Regionen im ländlichen Raum ist es seit dem EU-Beitritt gelungen, den Rückstand gegenüber den anderen Regionen etwas zu verringern. Von einem niedrigen Niveau ausgehend war das wirtschaftliche Wachstum geringfügig rascher als in den übrigen Regionen. Das gelang in der EU 15 außer Österreich nur Irland. Wachstumsmotor war die Sachgüterproduktion.

Dennoch gibt es Gebiete, in denen die Bevölkerung schrumpft. Prognosen deuten darauf hin, dass die Zahl der Regionen mit schrumpfender Bevölkerung steigen wird. Die geringe Bevölkerungsdichte ist das wichtigste Charakteristikum ländlicher Gebiete. Damit sind lange Transportwege und höhere Kosten für viele Dienstleistungen verbunden.

Die Sachgüterproduktion in ländlichen Gebieten weist eine geringe Kapitalintensität auf. Die arbeitsintensive Produktion ist durch die internationale Konkurrenz einem starken Druck zum Beschäftigungsabbau ausgesetzt. Der Agrarsektor ist nicht mehr der wichtigste Sektor im ländlichen Raum, sondern die Dienstleistungen. Nur wenige Bezirke weisen eine Agrarquote

von mehr als 10% auf. Zwei Faktoren stechen im Vergleich mit nicht-ländlichen Regionen hervor: das geringe formale Bildungsniveau und die niedrige Erwerbsbeteiligung der Frauen.

Abbildung 19: Internationaler Vergleich des Anteils des ländlichen Raums



Q: OECD, Regions at a Glance (2005). Hinweis: Die Regionale Gliederung der OECD entspricht für die Länder der Europäischen Union der von EUROSTAT entwickelten Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS). Siehe http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/home_regions_de.html; Obiger Vergleich basiert auf dem Territorial Level 3 (TL 3) bzw. den NUTS 3 Regionen; -¹⁾ Territorial Level 2 (TL 2).

Die wichtigsten Vorteile des ländlichen Raums sind:

- Niedrige Grundstückspreise und somit günstige Voraussetzungen als Standort für flächenintensive Sachgüterproduktion und billiges Wohnen. Niedrigere Kosten für Wohnen gleichen den Einkommensabstand zu den städtischen Regionen teilweise aus,
- natürliche Ressourcen (Wasser, Wälder und eine attraktive Kulturlandschaft mit hohem Erholungswert),
- kulturelle Besonderheiten mit eigenständigem Charakter (z. B. Waldviertel).

Der ländliche Raum ist als Wohnstandort und Ort der Erholung attraktiv. Infolge günstiger Grundstückspreise wird er gern als Zweitwohnsitz genutzt. Die verstärkte Nutzung der in ländlichen Räumen verfügbaren Ressourcen (Wald, Boden, Landschaft) hat neben dem naturnahen Tourismus insbesondere Potentiale für die Holzverarbeitung. Der Aufschwung des IKT-Sektors hat dazu geführt, dass auch die Abgeschiedenheit peripherer Lagen zur Erbringung von IKT-Leistungen genutzt werden kann.

Der komparative Vorteil der ländlichen Gebiete liegt vor allem in der Freizeitwirtschaft. Der bisherige Vorteil relativ niedriger Lohnkosten geht im Zuge der internationalen Arbeitsteilung mehr und mehr verloren.

Empfehlungen

- Für den ländlichen Raum empfiehlt sich eine Strategie, die darauf abzielt, Scope-Effekte (also Verbundvorteile zwischen Land- und Forstwirtschaft, Gewerbe und naturnahem Tourismus) zu nutzen.
- In den ländlichen Gebieten ist die Hebung des Bildungsniveaus und der Erwerbsbeteiligung der Frauen vordringlich. In diesen beiden Bereichen besteht ein besonders großer Rückstand.
- Eine günstigere Verkehrsanbindung an die regionalen Zentren ist die Voraussetzung für den Aufholprozess der ländlichen Regionen. Bessere Verkehrsverbindungen zu den östlichen Nachbarstaaten sind dringend erforderlich, um die neuen Absatz- und Beschaffungsmärkte nutzen zu können.
- Der steigende Bevölkerungstrend und -druck in Österreich und die Überlastung der Agglomerationszentren sowie der Informations- und Kommunikationstechnologie bieten neue Chancen für den ländlichen Raum, die in differenzierten Planungskonzepten definiert werden sollten.
- Die Überwindung der IKT-Kluft zwischen Stadt und Land (leistungsfähige Breitbandnetze) ist eine Voraussetzung, damit Telearbeitsplätze am Land entstehen können.
- Biomasse in Form von Holz ist im ländlichen Raum reichlich vorhanden. Hohe Kosten der Holzernte in entlegenen Gebieten setzen der derzeitigen Nutzung Grenzen. Durch ver-

stärkte Förderung von Kooperationen zwischen Waldbesitzern können Skaleneffekte genutzt werden.

- Im Programm der ländlichen Entwicklung werden erhebliche finanzielle Mittel für das Agrarumweltprogramm aufgewendet. Der Umfang dieses Programms ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen (niedrige Outputpreise) nicht mehr gerechtfertigt. Frei werdende Mittel sollten vordringlich zur Innovationsförderung, zur Diversifizierung der Lebensmittelproduktion in Richtung nachwachsende Rohstoffe und Entwicklung von Dienstleistungen zur Nutzung der Scope-Effekte verwendet werden.
- Der Tourismus bietet eine Chance für die ländlichen Regionen. Einigen ländlichen Regionen ist es gelungen, attraktive Freizeitprodukte (Weintourismus, regionale Spezialitäten, Radtourismus) zu entwickeln. Abgesehen von einer intakten Natur sind auch das Kulturangebot und die Pflege der Kulturlandschaft wichtig. Kultur ist weder städtisch noch ländlich. Durch ein höheres Kulturangebot (Galerien, Lesungen, Konzerte) wird der ländliche Raum attraktiver – für die eigenen Bewohner, Städter, Zweitwohnungsbesitzer und Touristen.
- Entgegen dem Trend einer schrumpfenden Agrarquote wachsen die Zahl der Landarbeiter und Landarbeiterinnen und die Nachfrage nach saisonalen Arbeitskräften für Ernte und Pflege hochwertiger Kulturen (Wein, Gemüse, Obst). Hemmnisse des Arbeitsangebots, darunter Imageprobleme der Landarbeit, sind abzubauen, da Beschäftigte in Verarbeitung, Distribution und unternehmensnahen Dienstleistungen von einem günstigen Rohstoffangebot profitieren.

Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung

Koordination: Michael Böheim

Autoren und Autorinnen: Michael Böheim, Klaus S. Friesenbichler, Susanne Sieber

Wissenschaftliche Assistenz: Florian Hammerle, Thomas König, Sonja Patsios

Trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wettbewerbs mangelt es in Österreich nach wie vor an einer entsprechenden Wettbewerbsgesinnung. Man glaubt eher an die Vorteile der Größe (steigende Skalenerträge) und die Möglichkeit, internationale Wettbewerbsstärke durch Fusionen – nicht durch Innovation – zu erringen.

Nach einer ersten Liberalisierungswelle, die durch die Reform der Gewerbeordnung und "echte" Privatisierungen gekennzeichnet war, stagniert die Entwicklung im Bereich der Deregulierung. Internationale Untersuchungen schreiben jedoch der Deregulierung ein beträchtliches Wachstumspotential zu.

Im Telekommunikationsbereich war die Liberalisierung ein beachtlicher Erfolg – vor allem weil dort neue Technologien auf den Markt kamen. Im Energiebereich gerieten durch die Deregulierung vor

allem die Strom- und Gaspreise für die Unternehmen unter Druck, die privaten Haushalte profitierten davon in deutlich geringerem Ausmaß.

Empfehlungen

- Die Schaffung einer wettbewerbsfreundlichen Grundgesinnung sollte vorangetrieben werden. Wettbewerbspolitik ist mehr als das Abarbeiten von Kartellgerichtsfällen. Der Etablierung einer pro-aktiven Wettbewerbspolitik auf nachvollziehbaren ökonomischen Grundlagen sollte oberste Priorität eingeräumt werden.
- Die Deregulierung der freien Berufe ist mit Nachdruck voranzutreiben: Wegfall von Gebietsschutz, Preisempfehlungen, Bedarfsprüfung und Werbebeschränkungen.
- Der Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten muss gewahrt bleiben. Die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte war ein Erfolg, eine implizite Bestätigung der Deregulierungsstrategie. Fusionen und Absprachen könnten diesen Erfolg jedoch auf längere Sicht gefährden.
- Die Liberalisierung der Energiemärkte war kein uneingeschränkter Erfolg, weil die Wettbewerbsintensität nicht forciert wurde. Der Wettbewerb auf den Energiemärkten (Strom, Gas und Mineralöl) muss entlang der gesamten Wertschöpfungskette substantiell intensiviert werden. Die eigentumsrechtliche Entbündelung von Erzeugung, Netz und Vertrieb ist ein zentraler Ansatzpunkt. Die Schaffung eines europäischen Energie-Binnenmarktes ist unbedingt notwendig.
- Die Unabhängigkeit der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden sollte gestärkt werden, wobei eine auf die unabhängige Aufgabenerfüllung abgestimmte Ressourcenausstattung sowie entsprechende Ermittlungsinstrumente sicherzustellen sind.
- Die regulatorischen Hindernisse für die Entfaltung unternehmerischer Tätigkeiten sollten weiter verringert werden: Die qualifikationsbezogene Zugangsregulierung der Gewerbeordnung muss weiter liberalisiert werden. Von der Schaffung neuer Berufsfelder in der Gewerbeordnung (z. B. selbständige Pfleger und Pflegerinnen) sind positive Impulse zu erwarten.
- Der relativ hohe Verwaltungs-, Zeit- und Kostenaufwand bei der Gründung von GmbHS sollte reduziert werden (Vorbild Dänemark).

Teilstudie 20: Neugründung und Entwicklung von Unternehmen

Koordination: Werner Hölzl

Autoren: Werner Hölzl, Peter Huber, Serguei Kaniovski, Michael Peneder

Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttman, Eva Sokoll

Gründungen werden oft als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen, als Träger von Innovationen und neuen Produkten. In der Tat haben Gründungen und KMU heute eine größere Bedeutung als noch vor 30 Jahren. Dazu trug der Strukturwandel in Richtung Dienstleistungen ebenso bei wie die Liberalisierung vormals geschützter Wirtschaftsbereiche und die Verringerung von Markteintrittsbarrieren infolge technologischen Wandels. Es gibt heute mehr Möglichkeiten für KMU, Nischen am Markt zu besetzen und eigene Innovationen durchzusetzen. Der Anteil der KMU ist in den meisten europäischen Ländern langfristig gestiegen. Neugründungen führen in der Regel zu einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität am Produktmarkt. Bestehende Unternehmen werden gezwungen, effizienter zu produzieren. Neben Produktivitätseffekten werden Gründungen auch positive Beschäftigungseffekte zugeschrieben, diese müssen aber wegen des hohen Schließungsrisikos von Gründungen und dem Wettbewerb nicht immer nachhaltig sein.

In Österreich nimmt die Zahl der Unternehmen nach allen Datenquellen (Selbständige, Beschäftigterbetriebe, WKÖ-Mitglieder) zu. Am stärksten ist der Anstieg in der Statistik der Wirtschaftskammer, am schwächsten in der Statistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger. Letztere berücksichtigt allerdings nur Betriebe mit mindestens einem unselbständigen Beschäftigten. Die Neuanmeldungen bei der Wirtschaftskammer erreichten zuletzt fast 30.000 pro Jahr. Allerdings zeigt die Statistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger, dass mit den Gründungen auch die Schließungen von Betrieben zunehmen. Dies ist konsistent mit der internationalen Evidenz, die zeigt, dass ein Ansteigen der Gründungszahlen immer mit einem Anstieg der Schließungszahlen Hand in Hand geht. Die verfügbaren internationalen Daten zeigen, dass Österreich bei Gründungsaktivitäten nahe am Niveau vergleichbarer Länder liegt. Gründungen sind vor allem Kleinbetriebe, die einem hohen Schließungsrisiko ausgesetzt sind. Die Überlebensraten der österreichischen Gründungen, berechnet auf Basis der Statistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger, sind international durchaus im Mittelfeld. Durchschnittlich werden jedes Jahr 3,5% der Arbeitsplätze durch Gründungen geschaffen. In Fünfjahreszeiträumen sind Gründungen und Schließungen für über 50% der neu geschaffenen bzw. zerstörten Arbeitsplätze verantwortlich. Die Nettobeschäftigungswirkung ist im Vergleich dazu gering. Die Arbeitsplatzschaffung bestehender Unternehmen ist stark auf wenige wachstumsorientierte Unternehmen ("Gazellen") konzentriert.

Schlussfolgerungen

Die Gründungsschwäche österreichischer Unternehmungen stellt sich – soweit die unbefriedigende Datenlage erkennen lässt – im internationalen Vergleich keinesfalls als dramatisch

heraus. Allerdings sind die Gründungen zum überwiegenden Teil Kleinstunternehmen, nicht protokollierte Einzelfirmen. Das Hauptproblem der Wachstumsschwäche ist weniger eine unzureichende Gründungstätigkeit als ein Mangel an High-Tech-Gründungen und das bescheidene Wachstum nach der Betriebsgründung.

Als wachstumsstärkste Unternehmensgruppen erweisen sich in Österreich weder die Neugründungen noch die KMU, sondern eher die mittelgroßen Firmen. Die meisten kleinen Unternehmen sind leider einfach "nur klein". Anteilsmäßig machen schnell expandierende Unternehmen unter den kleinsten Unternehmen (1 bis 9 Beschäftigte) bloß 3% aus, in den Größenklassen zwischen 250 und 1000 Beschäftigten erreichen sie mehr als ein Drittel.

Für die Wirtschaftspolitik stellt sich die zentrale Strategiefrage welche Unternehmen gefördert werden sollen: Sollen primär die Medium-Tech-Gazellen gefördert werden, die in der Gegenwart für Wachstum und Beschäftigung sorgen, oder High-Tech -Neugründungen, die den Strukturwandel der österreichischen Volkswirtschaft vorantreiben? Auf mittlere Sicht werden die gegenwärtig starken Unternehmen mit dem Konkurrenzdruck der Niedriglohnländer zu kämpfen haben. Es empfiehlt sich daher eher die Förderung der bisher nicht so erfolgreichen High-Tech-Neugründungen, die in einem Hochlohnland in Zukunft bessere Chancen haben müssten.

Eine Reihe von Maßnahmen bietet sich an, um Gründungen, besonders Hochtechnologiegründungen, und wachstumsorientierte Unternehmen zu fördern:

- Die Gründungskosten für Kapitalunternehmen sollen deutlich gesenkt werden.
- Die Kosten von Insolvenzen und das damit verbundene soziale Stigma sollen nachhaltig reduziert werden. Scheitern gehört zum Unternehmertum.
- Marktzutrittsbeschränkungen, Vorbehaltsaufgaben und überkommene Regulierungen in den regulierten Gewerben und Berufen sollen sorgfältig geprüft werden.
- Österreich verfügt über ein gut ausgebautes Fördersystem mit zahlreichen Maßnahmen für Gründungen, Hochtechnologiegründungen und wachstumsorientierte Unternehmen. Diese Maßnahmen sollen konsequent dem Prinzip der evidence-based governance unterworfen werden, um das Fördersystem effizienter zu gestalten:
- Steuerliche oder andere Förderungen sollen grundsätzlich anreizorientiert ausgestaltet werden.
- Öffentliches Venture Capital (VC) soll sich auf die Finanzierung von Technologiefeldern und Gründungsphasen konzentrieren, die nicht bereits im Blickfeld des privaten VC stehen bzw. auf die Verbreiterung des Leverageeffekts von privatem VC. Dies würde das Risiko unerwünschter Verdrängungseffekte reduzieren.
- Eine wichtige Form der Förderung von Hochtechnologiegründungen sind Inkubatoren und technologieorientierte Gründungszentren. Es gibt mittlerweile eine Reihe dieser Zentren, die Infrastruktur und Know-how für Gründungen zur Verfügung stellen. Hoch-

technologiegründungen benötigen hochqualifizierte und flexible Arbeitskräfte, unternehmerische Qualifikationen und unternehmerische Visionen. Langfristig bedeutet dies, dass Rahmenbedingungen im Bildungsbereich geschaffen werden: Verankerung der Entrepreneurship Education in allen Bildungsstufen und höhere Maturanten- und Studienabschlussquoten. Die positiven Ansätze der Reform des tertiären Bildungsbereichs müssen weitergeführt und vertieft werden. Dabei soll in der tertiären Bildung allgemeinen und fachfremden Qualifikationen höhere Bedeutung als bisher eingeräumt werden.

Teilstudie 21: Umweltpolitik als Teil einer Wachstumsstrategie

Koordination: Angela Köppl

Autoren und Autorinnen: Daniela Kletzan, Angela Köppl, Kurt Kratena, Ina Meyer

Wissenschaftliche Assistenz: Alexandra Wegscheider-Pichler

Das Kapitel Umweltpolitik als Teil einer Wachstumsstrategie konzentriert sich auf jene Fragestellungen, die strukturelle Veränderungen in Richtung umweltgerechte Entwicklung unterstützen. Ein Fokus der Analyse liegt in der Identifizierung von Ansatzpunkten für eine Integration von Umweltpolitik in andere Politikbereiche. Zu nennen sind etwa die Technologie- und Forschungspolitik, die Energie- sowie die Verkehrspolitik. Umweltpolitik erscheint damit zunehmend als ein zentraler Ansatzpunkt einer Wachstums- und Beschäftigungsstrategie. Die positiven Effekte umweltpolitischer Strategien ergeben sich einerseits indirekt aus dem Vermeiden negativer externer Effekte (Verminderung von ökologischen Reparaturkosten und anderen volkswirtschaftlichen Kosten wie etwa Gesundheitskosten) und andererseits durch direkte positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte im Bereich der Umwelttechnologiebranche. Eine wesentliche Rolle kommt dabei energiebezogenen Strategien zu (v. a. Energieeffizienz, erneuerbare Energien), die einerseits zu einer Reduzierung negativer ökologischer Auswirkungen beitragen (anthropogener Klimawandel, andere Luftschadstoffe) und andererseits über die Stärkung der energetischen Versorgungssicherheit und die Reduzierung der Abhängigkeit von importierten fossilen Energieträgern einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft leisten.

Die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung (2001, sowie die überarbeitete Nachhaltigkeitsstrategie 2006) und die Lissabon-Strategie (2000) spiegeln diese Erfordernisse wider: Neben den Zielen der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung durch technologische Innovationen wurde der generationenübergreifende Umweltschutz als dritte Zieldimension in das rahmenpolitische Programm der EU aufgenommen. Im Kyoto-Protokoll wurden darüber hinaus 1997 verbindliche Emissionsreduktionsziele für die Industrienationen festgelegt. Österreich ist jedoch das Land in der EU, das 2004, nach Luxemburg, am weitesten von seinem Kyoto-Ziel entfernt war, der Abstand wird von Jahr zu Jahr größer.

Die Umwelttechnikindustrie hat in Österreich zunehmende wirtschaftliche Bedeutung. Die relative Bedeutung und die Dynamik der Umweltindustrie im Zeitverlauf zeigen sich an der Entwicklung ihres Beitrags zum BIP bzw. ihres Anteils am Umsatz und der Beschäftigung der Sach-

gütererzeugung. Der BIP-Beitrag lag 1993 bei 1%, stieg 1997 auf 1,4% und erreichte 2003 1,7%. Gemessen am Umsatz der Sachgütererzeugung stieg der Anteil der Umwelttechnikindustrie von 2,1% im Jahr 1993 auf 3,7% im Jahr 2003. Der Anteil an der Beschäftigung der Sachgütererzeugung entwickelte sich ebenfalls dynamisch und erreichte im Jahr 2003 bereits 3,3%.

Eine klima- und umweltgerechte Energieversorgung erfordert die Verringerung des Einsatzes fossiler Energieträger. Der Steigerung der Energieeffizienz kommt hier zentrale Bedeutung zu. Ihre Betonung auf europäischer Ebene spiegelt sich auch auf nationaler Ebene wider: Im Regierungsprogramm 2003 wurde das Ziel vorgegeben, den spezifischen Energieverbrauch (Energieeinsatz pro Einheit BIP) bis 2010 im Durchschnitt um 1% jährlich zu senken. Im Kontrast zu den politischen Vorgaben steht die tatsächliche Entwicklung des Energieverbrauchs und der Energieeffizienz. Der Bruttoinlandsverbrauch an Energie je BIP real ist im Zeitraum 1990 bis 2004 durchschnittlich um 0,1% pro Jahr zurückgegangen.

Der proaktiven Umsetzung europäischer Rahmenrichtlinien und Strategien kommt bei der Steigerung der Energieeffizienz eine wesentliche Rolle zu. Zu nennen sind etwa die EU-Gebäuderichtlinie, die KWK-Richtlinie sowie das EU Grünbuch zur Energieeffizienz "Weniger ist mehr" und das Weißbuch über die europäische Verkehrspolitik.

Ein interessantes Forschungsprogramm in Österreich stellt das "Haus der Zukunft" dar. Es baut auf Entwicklungen im Bereich des solaren und energieeffizienten Bauens auf (solare Niedrigenergiebauweise, Passivhausbauweise). Einen wichtigen Schwerpunkt dieser Programmlinie stellt die Althausanierung (Wärmedämmung) dar. Hoher Sanierungsbedarf besteht vor allem in Nachkriegsgebäuden.

Im Bereich der Energieversorgung bieten hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplungen die Möglichkeit, Primärenergie und Treibhausgasemissionen im Vergleich zur getrennten Erzeugung von Elektrizität und Wärme einzusparen. Hier gibt es noch ein Expansionspotential.

Schlussfolgerungen

Im Vergleich zu wirtschaftspolitischen Problemstellungen wie der Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung spielte die Umweltpolitik – trotz ihrer Verankerung in den Leitlinien der EU – eine untergeordnete Rolle. Der Klimawandel als zentrales Umweltproblem auf globaler Ebene wurde jedoch in den letzten Jahren nicht zuletzt aufgrund des Auftretens extremer Wetterereignisse (Hochwasser, Dürre, Lawinen) auch regional zunehmend spürbar. Auch das Steigen der Ölpreise und die Diskussion um die energetische Versorgungssicherheit haben das Augenmerk auf eine stärkere Diversifikation der Energieversorgung v. a. durch die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energieträger und auch eine deutlichere Steigerung der Energieeffizienz gelenkt. Die österreichische Umwelttechnikindustrie kann aufgrund ihrer Fokussierung auf Energietechnologien und ihre hohe Innovationskraft einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten und darüber hinaus ihr Potential zur Schaffung von Beschäftigung nutzen. Neben der Entwicklung von ressourcenschonenden Technologien muss jedoch auch deren Verbreitung

und Anwendung forciert und unterstützt werden. Dies betrifft sowohl den Bereich der Energieerzeugung als auch den Bereich der Endverbraucher, etwa durch einen flächendeckenden Einsatz von Passivhauskonzepten im Neubau. Darüber hinaus ist sowohl von Seiten der Energieeffizienz als auch der Beschäftigungswirkung die thermische Sanierung des Althausbestandes von zentraler Bedeutung. Nicht zuletzt kommt einer Wende in der Verkehrspolitik eine entscheidende Rolle bei der Verringerung der Ölimportabhängigkeit und der CO₂-Emissionen zu.

Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen

Koordination: Serguei Kaniovski

Autoren: Fritz Breuss, Serguei Kaniovski, Thomas Url

Wissenschaftliche Assistenz: Christine Kaufmann, Martha Steiner

In der Teilstudie "Modellrechnungen" wurden die Auswirkungen verschiedener wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wachstums- und Beschäftigungseffekte evaluiert. Es handelt sich um insgesamt sieben Strategien zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Zwei Maßnahmen (Anhebung der öffentlichen F&E-Ausgaben und Verbesserung der Qualifikation der Arbeitskräfte) zielen auf die langfristige Erhöhung der Wachstumsrate des Potential Output ab. Die übrigen fünf Maßnahmen sind fiskalpolitische Eingriffe: eine Erhöhung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, eine Senkung der Lohn-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer sowie der Sozialversicherungsbeiträge.

Mit einem Modell können nur quantifizierbare wirtschaftspolitische Maßnahmen auf ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen hin untersucht werden. Manche qualitativen und komplexen Politikempfehlungen, wie z. B. eine generelle Steigerung der Standortattraktivität, sind modelltechnisch nicht in den Griff zu bekommen. Auch die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die über die Qualifikationsverbesserung der Arbeitskräfte hinausgehen, z. B. zur Integration von Arbeitskräften mit Migrationshintergrund, können in den Simulationen nicht berücksichtigt werden.

Um eine Vergleichbarkeit der Maßnahmen und ihrer Auswirkungen zu erreichen, wurden alle Impulse mit 1 Mrd. € zu laufenden Preisen bemessen (das entspricht 0,4% des nominellen BIP im Jahr 2006).

Die Berechnungen wurden sowohl mit dem primär nachfrageseitigen WIFO-Makromodell als auch mit dem angebotsseitigen Langfristmodell durchgeführt.

Ergebnisse

- Die drei ausgabenseitigen fiskalpolitischen Maßnahmen (Steigerung der F&E-Ausgaben, der Qualifikation und der Infrastrukturinvestitionen) resultieren kurzfristig in rund doppelt so hohen Effekten bezüglich BIP und Beschäftigung wie die vier einnahmenseitigen fiskalpolitischen Eingriffe (Senkung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen).

- Das Niveau des realen BIP wird im ersten Fall der Maßnahmen (Steigerung der Ausgaben um 1 Mrd. €) um rund $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt kumuliert gesteigert, im Fall der steuerlichen Maßnahmen um nur rund $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt.
- Im Vergleich der einnahmenseitigen Eingriffe fällt auf, dass sowohl Senkungen der Lohnsteuer als auch der Sozialversicherungsbeiträge kurz- und langfristig die stärksten Beschäftigungseffekte haben und die gleichgewichtige Arbeitslosenquote senken. Die Senkung der Körperschaftsteuer bewirkt hingegen langfristig die größte Ausweitung des Potential Output bei vergleichsweise geringem Beschäftigungsanstieg.
- Im Einklang mit der endogenen Wachstumstheorie führen alle hier evaluierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu einer Anhebung des Niveaus des BIP bzw. des Potential Output. Einen langfristig anhaltenden Effekt auf die Wachstumsrate des Potential Outputs haben die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für Bildung, sofern die Erosion des Realwertes der Zusatzmaßnahmen durch Inflation ausgeglichen wird. Dazu wäre es notwendig, dass der Staat jährlich zusätzliche Mittel in diese Bereiche investiert.
- Die hier simulierte Stimulierung der Wirtschaft von 1 Mrd. € resultiert modelltechnisch – je nach wirtschaftspolitischer Maßnahme – in einer Verschlechterung des Finanzierungssaldos des Staates um 0,1% bis 0,3% des BIP und beeinträchtigt somit nicht die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP).
- Eine Stimulierung der Wirtschaft durch zusätzliche Forschungs- bzw. Bildungsausgaben im Ausmaß von 1 Mrd. € erreicht langfristig den höchsten Beschäftigungszuwachs (+17.000 bis +19.000 Personen). Im Vergleich dazu können von einer Senkung der Umsatzsteuer nur geringfügige Beschäftigungsimpulse erwartet werden.
- Die Auswirkungen der einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Ausmaß von jeweils 1 Mrd. € sind in den Simulationen der beiden WIFO-Modelle insgesamt sowohl hinsichtlich der Wachstumseffekte (maximal +0,5% pro Jahr) als auch bezüglich der zu erwartenden Beschäftigungswirkungen (maximal +19.000 Personen) mit den Ergebnissen von Standardsimulationen internationaler Modelle vergleichbar.
- Es werden in den Modellen keine Synergieeffekte aus der gleichzeitigen Umsetzung mehrerer Maßnahmen abgebildet. Die individuellen Auswirkungen können addiert werden und ergeben in Summe den Gesamteffekt eines Maßnahmenbündels. Allerdings ist es durchaus möglich, dass optimal abgestimmte Maßnahmenbündel größere Auswirkungen auf wirtschaftspolitische Kennzahlen haben als die modelltechnische Summe der Einzeleffekte. Es scheint plausibel, dass eine Kombination von vermehrten F&E- und Bildungsaufwendungen zu einem Extrabonus bezüglich Wachstum und Beschäftigung in Österreich führen könnte.

8. Kosten der Implementation, Finanzierung und Erfolgswahrscheinlichkeit

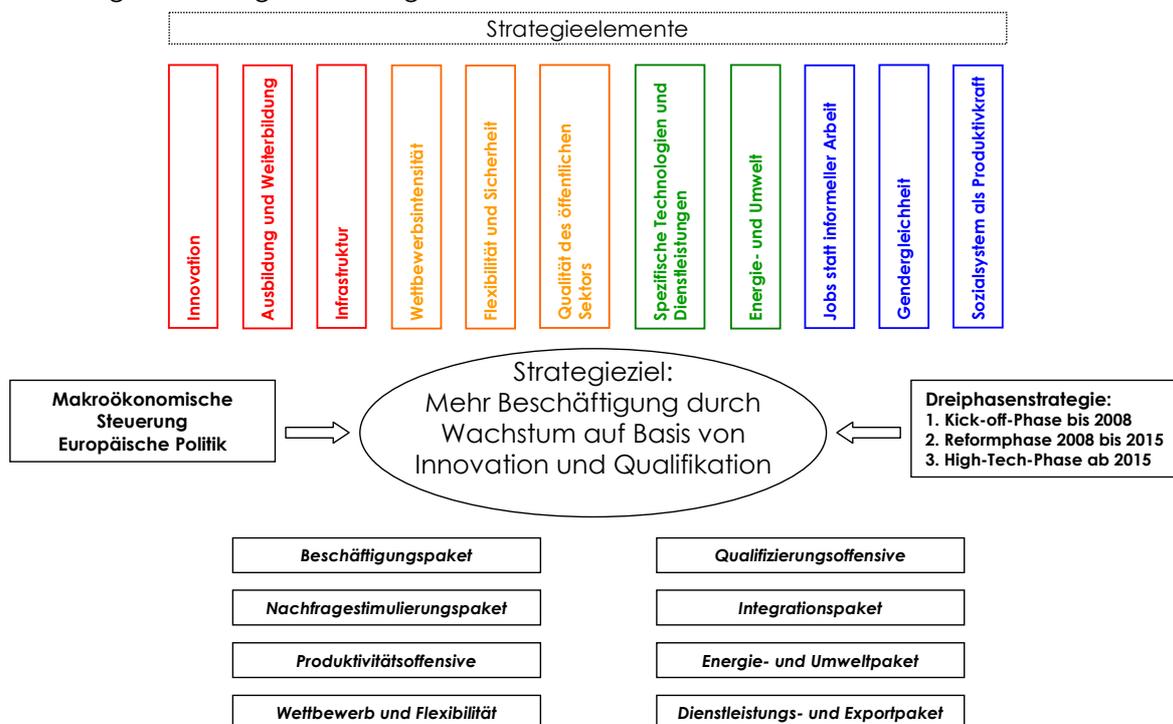
8.1 Die Grenzen der Finanzierbarkeit

Das Weißbuch entwickelt eine konsistente Strategie zur Erhöhung der Beschäftigung und zur Senkung der Arbeitslosigkeit durch eine innovationsbasierte und qualitätsorientierte Wachstumsstrategie. Nur wenn das Wachstum mittelfristig über 2,5% liegt, sinkt die Arbeitslosigkeit in Österreich. Gegenüber der derzeitigen mittelfristigen Prognose muss dafür das Wachstum um gut einen halben Prozentpunkt gesteigert werden. Selbst dann geht die Arbeitslosigkeit nur leicht zurück, solange das Arbeitsangebot noch stark steigt. Der derzeitige hohe Anstieg des Arbeitsangebotes flacht ab 2015 ab und kommt um das Jahr 2020 zum Stillstand. Danach sinkt das Arbeitsangebot nach der heutigen Prognose zunächst langsam und dann aber deutlich. Es gibt daher – aus der Entwicklung des Angebotes kombiniert mit der gegebenen Unterauslastung – für die nächsten zehn Jahre keine Beschränkung des Wachstums von Seiten des quantitativen Arbeitsangebotes (dies schließt qualitative Engpässe und ein Auseinanderklaffen von Angebots- und Nachfragestruktur nicht aus). Das Weißbuch empfiehlt trotz des tendenziellen Überangebots an Arbeitskräften keine lineare Senkung der Arbeitszeit, beurteilt aber intelligente Formen der Arbeitszeitverkürzung (Bildung, Sabbatical) als hilfreich. Es ist auch wichtig, dass das europäische Wachstum die bisherigen Erwartungen von knapp 2% übertrifft (durch Änderungen in der europäischen Wirtschaftspolitik und bessere Nutzung der rasch wachsenden Weltnachfrage). Ein hohes Wachstum der Nachbarländer Österreichs wäre zusätzlich aus drei Gründen wichtig: erstens weil es die Nachfrage belebt, zweitens, weil es eine positive gegenseitige Stimulierung (Spill-overs) von Forschung und Infrastrukturinvestitionen bringt und drittens, weil dadurch der Druck auf den Arbeitsmarkt kleiner wird.

Das Weißbuch zeichnet elf Strategieelemente und skizziert acht Pakete zu ihrer Implementation. Damit wird die Richtung angegeben, in die die Wirtschaftspolitik in den einzelnen Politikfeldern steuern muss. Erfahrungen aus dem Ausland werden eingebaut. Die Vorschläge sind teilweise Richtungsangaben, teilweise als Maßnahmen ausgearbeitet. Die einzelnen Veränderungen können mit geringerer Intensität oder auch mit höherem Aufwand getätigt werden. Wichtig ist, dass auf allen Linien das gleiche Ziel angestrebt wird. Aus allen diesen Gründen sind die Kosten der Strategie und ihre Erträge nicht genau berechenbar. Sicher gesagt werden kann, dass die Kosten aller hier vorgeschlagenen Maßnahmen die Finanzierbarkeit bei gegebener Abgabenquote weit überschreiten. Die Finanzierungsgrenzen sind auch deswegen erheblich, weil es empfehlenswert wäre, in der geographischen Lage Österreichs die Tendenz zu einer leichten Senkung der Steuer- und Abgabenquote beizubehalten. Die Pakete sollen daher schrittweise umgesetzt werden, wobei die angegebenen Schwerpunkte aber als Ziele außer Streit gestellt werden sollen und ein Kompass für Veränderungen sein sollen. Die Durchführung erfolgt dann Schritt für Schritt nach der Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten. Vorbild sind Schweden, Dänemark und Finnland, wo die Wachstumsstrategien in

einer wesentlich schwierigeren Budgetlage eingeleitet wurden, die Staatsausgaben relativ zum BIP heute unter ihrem früheren Höhepunkt liegen und Budgetüberschüsse erzielt werden.

Abbildung 20: Strategievorschlag des WIFO-Weißbuchs



Die finanziellen Möglichkeiten zur Unterstützung der Strategie können ausgeweitet werden durch eine erfolgreiche Implementation der Verwaltungs- und Budgetreform, durch Umschichtungen in den Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden, durch Einsparung von Subventionen. Eine dritte Etappe der Verwaltungsreform (z. B. Beseitigung von Doppelgleisigkeiten) und die Durchführung wesentlicher Elemente der Bundesstaatsreform können den Spielraum noch erweitern. Wahrscheinlich ist es auch sinnvoll, einen Teil der nächsten Steuerreform für wachstumssichernde Ausgaben zu verwenden (die Steuersenkung etwas kleiner ausfallen zu lassen). Die wachstumssteigernde Erhöhung einer Steuersenkung hängt maßgeblich von der Dynamik der Wirtschaft und der Effizienz der Märkte ab. Daher ist es sinnvoll, zuerst die Wirtschaft zur Konkurrenzfähigkeit im höchsten Qualitätssegment zu befähigen und dann die Steuern zu senken. Auch ist der Manöverspielraum sowohl für eine Steuersenkung wie auch für Zukunftsausgaben größer, wenn man weitere Privatisierungen durchführt (auch auf Länder- und Gemeindeebene, auch PPP-Modelle) und Gegenfinanzierungen (einnahmenseitige Teilkompensation der Senkung) zulässt. Auf Grund der Struktur des österreichischen Steuersystems und der Veränderungen der Rahmenbedingungen heißt das etwa Beibehaltung eines Elementes der Besteuerung von Vermögen (z. B. Grundsteuer und Erbschaftssteuer auf Liegenschaften, vgl. Box 10), stärkere Besteuerung von Emissionen, Erhöhung der Tabaksteuer an Stelle der wahrscheinlich EU-widrigen Mindestpreise. Einsparungen bei

den Steuerbegünstigungen von Überstunden, in der Sparförderung und beim Alleinverdienerabsetzbetrag (bei Kinderlosigkeit) sind möglich, staatliche Transfers können stärker einkommensabhängig gemacht (Wohnbauförderung nur bis zu doppeltem Medianeinkommen) und Subventionen durchforstet werden. Höhere Gebühren und Selbstbehalte (wieder unter Berücksichtigung der Verteilungswirkung) tragen ebenfalls zur Vergrößerung des Handlungsspielraumes bei.

Box 10: Reform der Grund- Schenkungs- und Erbschaftssteuer

Steuern auf den Bestand sowie die Übertragung von Vermögen machen heute in Österreich 0,6% des BIP aus, verglichen mit 2,2% des BIP im Durchschnitt der EU 15 (1,3% bzw. 5,2% des Abgabenaufkommens). Dafür sind die Abschaffung der Gewerbesteuer, der Vermögensteuer, der Wertpapiersteuer und der Börsenumsatzsteuer verantwortlich sowie die weitgehende Erbschaftssteuerbefreiung von Finanzanlagen im Privatvermögen und die einheitswertbasierte Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen der Grundsteuer und der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Die Besteuerung von immobilem Grund- und Immobilienvermögen ist im Vergleich zum Faktor Arbeit mit relativ geringen Verzerrungen verbunden, bei dieser Vermögenskategorie besteht keine Möglichkeit der Verlagerung in ein Niedersteuerland. Auch sprechen verteilungspolitische Gründe im Allgemeinen und die in Österreich mäßige Besteuerung von Vermögenserträgen (proportionale Abgeltungssteuer für Kapitalerträge; weitgehende Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen) dafür, Vermögen stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben heranzuziehen.

Der einfachste Ansatz, die fiskalische Ergiebigkeit von Grundsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer zu erhöhen, ist die Implementation eines realistischeren Bewertungsverfahrens für Grund- und Immobilienvermögen; möglichst in einer verwaltungskostenparenden Pauschalierung.

Reformierte Grundsteuer

Besteuert wird heute der inländische Grundbesitz: Grundvermögen einschließlich Gebäude, Betriebsgrundstücke sowie land- und forstwirtschaftliches Vermögen. Basis ist der Einheitswert 1973, einmal – in den achtziger Jahren – linear erhöht. Der Steuersatz beträgt derzeit maximal 1% des Einheitswertes, das Aufkommen fließt den Gemeinden zu. Durch ein geeignetes Bewertungsverfahren soll die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer dem Verkehrswert der steuerpflichtigen Liegenschaften angenähert werden.

Die Höherbewertung der durch die Grundsteuer erfassten Liegenschaften erfordert eine Anpassung des Steuerfreibetrages, dessen Höhe sich im privaten Bereich am Wert eines durchschnittlichen Eigenheims orientieren könnte. Für in der Land- und Forstwirtschaft sowie betrieblich genutztes Grund- und Immobilienvermögen sind ebenfalls angemessene steuerliche Freibeträge vorzusehen.

Ein durchschnittlicher Steuersatz von 0,6% auf (zum Verkehrswert erfasste) Liegenschaften würde (unter der Annahme, dass davon die Hälfte bei vorsichtiger Bewertung sowie unter Berücksichtigung von Steuerbefreiungen steuerlich erfassbar ist) ausreichen, den Anteil der Steuern auf unbewegliches Vermögen von gut 0,2% des BIP auf den EU-15-Durchschnitt von

0,9% des BIP anzuheben; dies ergäbe ein Steueraufkommen von 2,2 Mrd. € (oder zusätzlich zu heute 1,7 Mrd. €). Die Kommunalsteuer erbringt ein Aufkommen von gut 1,9 Mrd. €.

Reformierte Erbschafts- und Schenkungssteuer

Endbesteuerte zinstragende Finanzanlagen sind vollständig erbschafts- und schenkungssteuerfrei, endbesteuerte Wertpapiere mit Dividendenerträgen im Privatvermögen weitestgehend erbschaftssteuerfrei, Übertragungen von Bargeld sind voll steuerpflichtig. Im Gegensatz zu Unternehmensbeteiligungen im Betriebsvermögen sind solche im Privatvermögen weitestgehend von der Erbschaftssteuer befreit. Grund- und Immobilienvermögen wird mit dem 3-fachen Einheitswert bewertet, der nur einen Teil des tatsächlichen Verkehrswertes erfasst, während sonstige erbschafts- bzw. schenkungssteuerpflichtige Vermögensgegenstände zum geltenden Marktwert besteuert werden. Auch werden Verbindlichkeiten vom unterbewerteten Grund- und Immobilienvermögen zum tatsächlichen Nennwert abgezogen. Die Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer belaufen sich auf ca. 150 Mio. €.

Die Schenkungssteuer ist eine wichtige Begrenzung gegen Übertragungen von Anteilen an Personenunternehmen innerhalb der Familie, die dazu dienen, durch ein "Familiensplitting" die Progression in der Einkommensteuer abzumildern. Auch ist die Einbringungssteuer bei Privatstiftungen ohne die allgemeine Erhebung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer schwer zu rechtfertigen. Nicht zuletzt kann eine Besteuerung von Vermögensübertragungen im Wege der Erbschaft oder Schenkung eine allzu große Vermögenskonzentration verhindern und damit die Chancengleichheit verbessern. Jedoch sind umfassende Reformen erforderlich.

Für eine reformierte Erbschafts- und Schenkungssteuer auf im Privatbereich befindliches Grund- und Immobilienvermögen kann ein analoges Verfahren zur Grundsteuer angewandt werden. Der Freibetrag von derzeit 2.200 € müsste deutlich erhöht werden und ebenfalls ein durchschnittliches Eigenheim von der Besteuerung freistellen.

Betriebsgrundstücke sind ebenfalls näher am Verkehrswert zu erfassen. Die Bewertung von Einzelunternehmen sowie Anteilen von Personenunternehmen und an nichtbörsennotierten Kapitalgesellschaften wäre stärker am Ertragswert (derzeit wird eine gemischte Substanz- und Ertragsbewertung vorgenommen) zu orientieren. Für börsennotierte Kapitalgesellschaften erfolgt die Bewertung wie bisher mit dem Kurswert. Der Freibetrag für die Übertragung von Betriebsvermögen (derzeit 365.000 €) sollte sich am durchschnittlichen Betriebsvermögen eines typischen Einzelunternehmens bzw. einer typischen mittelständischen Personen- bzw. Kapitalgesellschaft orientieren. Außerdem ist die Möglichkeit von Stundungen bzw. Ratenzahlungen (etwa Stundung auf mindestens fünf Jahre der Steuerzahlung auf 10 Jahre und teilweise Abschreibung danach bei Fortführung des Betriebes) anzubieten, um mögliche Liquiditätsprobleme zu vermeiden.

Die Zahl der Steuerklassen sollte reduziert und die Anzahl der Steuersätze sowie die Spitzensteuersätze selbst verringert werden.

8.2 Abschätzung der Wirkung von sieben Maßnahmenkategorien

Zur Abschätzung der Erfolgchancen der Wachstumsstrategie gießt das Weißbuch die Maßnahmen in sieben wirtschaftspolitische "Metamaßnahmen". Simuliert wurde die Wirkung von drei ausgabenseitigen Maßnahmen – nämlich Erhöhung der öffentlichen Forschungsaus-

gaben, intensivere Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Ausweitung der Infrastrukturinvestitionen – und vier einnahmenseitige Maßnahmen, nämlich Senkung der Lohn-, Körperschafts- und Umsatzsteuer sowie der Sozialversicherungsbeiträge. Alle Maßnahmen werden aus Gründen der Vergleichbarkeit mit einem Ausgabenvolumen von 1 Mrd. € angesetzt und in zwei Modellen implementiert: dem WIFO-Makromodell, einem keynesianisch orientierten Nachfragemodell, das kurz- bis mittelfristige Ungleichgewichte am Güter- und Arbeitsmarkt zulässt, und dem österreichischen Langfristmodell (A-LMM), das den langfristigen Potentialpfad und eine "gleichgewichtige" Arbeitslosenquote angebotsseitig erklärt. Die Wirkungen werden für eine kurze (ein bis fünf Jahre, Jahresergebnisse) sowie für eine lange Frist berechnet (zehn bis 15 Jahre nach der Implementation). Im kurzfristigen Modell werden die zusätzlichen Ausgaben nicht gegenfinanziert, aber teilweise durch die damit verbundenen höheren Steuereinnahmen kompensiert, sodass sich die Wirkung einer Ausgabe von 1 Mrd. € (0,4% des BIP) nur in einer Erhöhung der Defizitquote von 0,2% bis 0,3% niederschlägt. Beide Modelle sind so hoch aggregiert, dass spezifische Maßnahmen nicht exakt in das Modell eingebracht werden können, sondern in die vorgegebene Modellstruktur übersetzt werden müssen. Das ist bei der Interpretation der Modellergebnisse zu berücksichtigen.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Generell resultieren die drei ausgabenseitigen fiskalpolitischen Maßnahmen (F&E-Ausgabensteigerung, Qualifikationsverbesserung und Infrastrukturinvestitionen) kurzfristig in rund doppelt so hohen Effekten bezüglich BIP und Beschäftigung als die vier einnahmenseitigen fiskalpolitischen Eingriffe (Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsensenkungen). Das Niveau des realen BIP wird im ersten Fall der Maßnahmen um rund $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt kumuliert gesteigert, im Fall der steuerlichen Maßnahmen nur um rund $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt.
- Im Vergleich der einnahmenseitigen Eingriffe fällt auf, dass sowohl Senkungen der Lohnsteuer als auch der Sozialversicherungsbeiträge kurz- und langfristig die stärksten Beschäftigungseffekte haben und die gleichgewichtige Arbeitslosenquote senken. Die Senkung der Körperschaftsteuer bewirkt hingegen langfristig die größte Ausweitung des Potential Outputs bei vergleichsweise geringem Beschäftigungsanstieg.
- Im Einklang mit der endogenen Wachstumstheorie führen alle hier evaluierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu einer Anhebung des Niveaus des BIP bzw. des Potential Outputs. Die drei ausgabenseitigen und die vier einnahmenseitigen Maßnahmen wirken sich im Zeitverlauf sehr ähnlich aus, d. h. es kommt zu einem kurzfristigen Wachstumsimpuls, der rasch abklingt. Einen langfristig anhaltenden Effekt auf die Wachstumsrate des Potential Outputs haben die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für Bildung, sofern die Erosion des Realwertes der Zusatzmaßnahmen ausgeglichen wird. Dazu wäre es notwendig, dass der Staat weiterhin zusätzliche Mittel in diese Bereiche investiert.
- Die hier simulierten Metamaßnahmen von 1 Mrd. € resultieren modelltechnisch – je nach wirtschaftspolitischer Maßnahme – jeweils in einer Verschlechterung des Finanzierungssaldos des Staates von 0,1% bis 0,3% des BIP und gefährdet somit nicht die Ziele des Sta-

bilitäts- und Wachstumspaktes (SWP). Sie steigern allerdings – isoliert angewandt – auch das Wachstumstempo nur um $\frac{1}{10}\%$ pro Jahr.

- Eine Stimulierung der Wirtschaft durch zusätzliche Forschungs- bzw. Bildungsausgaben im Ausmaß von 1 Mrd. € erreicht langfristig den höchsten Beschäftigungszuwachs (17.000 bis 19.000 Personen). Im Vergleich dazu können von einer Umsatzsteuersenkung nur geringfügige Beschäftigungsimpulse erwartet werden.
- Die Auswirkungen der einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Ausmaß von jeweils 1 Mrd. € sind in den Simulationen der beiden WIFO-Modelle insgesamt sowohl hinsichtlich der Wachstumseffekte (maximal 0,5% pro Jahr) als auch bezüglich der zu erwartenden Beschäftigungswirkungen (maximal 19.000 Personen) mit den Ergebnissen von Standardsimulationen internationaler Modelle vergleichbar.

8.3 Die Rolle von Synergien, Konsistenz und Konsens

Die Berechnungen zeigen deutlich, dass es keine leichte Aufgabe ist, das Wachstum zu heben. Im Schnitt kann mit jeweils 1 Mrd. € das Wachstum *kurzfristig* um 0,5% im Fünfjahresabstand³⁹⁾ und um 0,1% pro Jahr gehoben werden. Die Beschäftigung steigt bis 2010 um 14.000 (bei Forschungsausgaben und Senkung der Sozialversicherungsbeiträge) bzw. um 2.000 bis 6.000 bei Steuersenkungen. Der *langfristige* Wachstumseffekt liegt bei Forschung und Bildung bei 0,2% pro Jahr. Die *langfristigen* Effekte im Beschäftigungsbereich liegen für die meisten Maßnahmen unter 10.000, lediglich bei Forschungsausgaben bei 17.000 und bei Bildungsmaßnahmen bei 19.000. Die Modellberechnungen zeigen auch, dass ein Teil des Wachstumseffektes sich in einer Senkung der Arbeitslosigkeit, ein anderer Teil in der Erhöhung des Arbeitsvolumens (Erholung der Erwerbsquote) niederschlägt. Dies sind wichtige Warnungen gegen die Behauptungen, man müsse nur die eine oder andere Maßnahme treffen und die Arbeitslosenquote wird deutlich sinken.

Dennoch gibt es auch wichtige Anhaltspunkte für eine stärkere Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Jede Teilstrategie hat deutlich abnehmende Erträge, wenn sich das Umfeld nicht in dieselbe Richtung bewegt (Forschung, wenn Ausbildung oder Infrastruktur fehlt usw.). Diese Synergieeffekte von Teilstrategien können im Modell nicht abgebildet werden. Zweitens sind Maßnahmen umso wirkungsvoller, je länger sie in die gleiche Richtung gehen: Kontinuierliche, planbare, glaubwürdige und konsistente Politik ist wirkungsvoller als wechselnde Prioritäten und Aufmerksamkeit. Drittens hat die Verringerung der wirtschaftlichen Unsicherheit, das Vertrauen der Wirtschaftssubjekte in die Konsistenz der Wirtschaftspolitik und die Bereitschaft der Politik, Wachstum zu stützen und zu stabilisieren, einen wesentlichen nicht quantifizierbaren Effekt auf das Wachstum. Viertens könnte die stärkere Dynamik der Nachbarländer oder Europas insgesamt ein wesentlich besseres Umfeld für die österrei-

³⁹⁾ Differenz nach fünf Jahren verglichen mit dem Basisszenario.

chische Wirtschaft ergeben. Änderungen in der europäischen Wirtschaftspolitik sind in der Strategie skizziert, aber in den Modellen nicht abgeschätzt⁴⁰⁾.

Übersicht 3: Mittel- und langfristige Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen

	BIP, real		Potential Output, real		Wachstum des BIP, real		Wachstum des Pot. Output, real		Unselbständig aktiv Beschäftigte	
	Kumulierte Abweichung von der Basislösung in %		Abweichung von der Basislösung in Prozentpunkten		Kumulierte Abweichung von der Basislösung in 1.000 Personen					
	Ø 2006/2010	Ø 2016/2020	Ø 2006/2010	Ø 2016/2020	Ø 2006/2010	Ø 2016/2020	Ø 2006/2010	Ø 2016/2020	Ø 2006/2010	Ø 2016/2020
Erhöhung um 1 Mrd. € pro Jahr										
Öffentliche F&E-Aufwendungen	+ 0,5	+ 5,3	+ 0,1	+ 0,2	+ 12,3	+ 16,9				
Öffentliche Bildungsaufwendungen	+ 0,5	+ 0,9	+ 0,1	+ 0,1	+ 7,9	+ 19,0				
Infrastrukturinvestitionen	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,1	+ 0,0	+ 8,6	+ 1,9				
Senkung um 1 Mrd. € pro Jahr										
Lohnsteuer	+ 0,3	+ 0,1	+ 0,1	- 0,0	+ 5,2	+ 8,2				
Körperschaftsteuer	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,1	+ 0,0	+ 3,5	+ 2,7				
Umsatzsteuer	+ 0,1	+ 0,0	+ 0,0	- 0,0	+ 1,4	+ 0,1				
Sozialversicherungsbeiträge	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,1	- 0,0	+ 9,2	+ 6,6				

Q: WIFO. – 1 Mrd. € entspricht 0,4% des nominellen BIP (2006).

9. Zusammenfassung

Die Strategie: Wachstum als Hebel für mehr Beschäftigung

(1) Das für die nächsten fünf Jahre prognostizierte mittelfristige Wachstumstempo in Österreich von 2,1% reicht nicht aus, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Die Arbeitslosigkeit würde sich bestenfalls auf dem aktuellen relativ hohen Niveau verfestigen.

(2) Es gibt keine einzelne Maßnahme, auch kein Bündel von einigen wenigen Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit deutlich und dauerhaft zu verringern. Auch eine intensive, aber kurzfristige wirtschaftspolitische Offensive ist nicht zu empfehlen, weil jede Maßnahme nur langsam wirkt und nach ihrem Auslaufen oft Gegenkräfte auftreten (z. B. Konsolidierungsbedarf in den öffentlichen Haushalten). Nur eine langfristige Strategie mit einander gegenseitig verstärken-

⁴⁰⁾ Ein Hinweis auf kumulative Wirkungen einer Strategie zeigt sich in der gelungenen Sanierung der Budgets in den USA, in Schweden und Dänemark (wobei die letzteren heute aktive Budgets haben, während die USA heute wieder Defizite hat): Nachdem es gelungen ist, durch eine Wachstumsstrategie das tatsächliche Wachstum zu erhöhen, steigen die Steuereinnahmen durch die Aufkommenselastizität automatisch (selbst bei einem Trend, Steuersätze zu senken). In Österreich steigt sie bei einem exogenen Anstieg der Wachstumsrate um ½% um 500 Mio. € (0,4% des BIP). Der Finanzierungssaldo sinkt um 0,2%.

den Strategieelementen aus vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik, unterstützt von gesellschaftlichem Konsens, kann Wachstum und Beschäftigung nachhaltig erhöhen.

(3) Das wichtigste Instrument zu mehr Beschäftigung ist ein höheres Wirtschaftswachstum. Das Wirtschaftswachstum kann beschleunigt werden durch (i) Zukunftsinvestitionen, d. h. höhere und stärker fokussierte Ausgaben für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung, Infrastruktur (die Strategieelemente 1 bis 3 des Weißbuches), (ii) Strukturreformen, d. h. intensiverer Wettbewerb, ausgewogene Flexibilität, Qualität des öffentlichen Sektors (Strategieelemente 4 bis 6), (iii) Betonung österreichischer Stärken in Technologien und Dienstleistungen sowie innovativer Energie- und Umweltpolitik (Strategieelemente 7 und 8), (iv) Nutzung der Beschäftigungsreserven aus heute informeller Arbeit, Beseitigung der Genderungleichheit und aus der verstärkten Gestaltung des Sozialsystems als Produktivkraft (Strategieelemente 9 bis 11). Die Reformen entlang dieser elf Strategieelemente müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt und sozial ausbalanciert sein. Dann und nur dann kann die Bevölkerung die Chancen einer solchen Politik erkennen. Dann und nur dann werden die betroffenen Gruppen bereit sein, auf bestehende Rechte zu verzichten und Besitzstände aufzugeben, weil in der Zukunft bessere, nachhaltigere Einkommen und genügend Arbeitsplätze zu erwarten sind.

(4) Es ist einfacher, die Beschäftigung zu erhöhen als die Arbeitslosigkeit zu senken. Dies ist deswegen der Fall, weil es entmutigte Arbeitskräfte gibt, die die Arbeitssuche bei günstigeren Beschäftigungsmöglichkeiten wieder aufnehmen, weil höheres Wachstum in einer offenen Volkswirtschaft Arbeitskräfte aus dem Ausland anlockt, weil Junge ihre Ausbildung abkürzen und Ältere ihren Ruhestand hinausschieben können. Das Weißbuch schätzt die Wachstumsschwelle, bei der die Beschäftigung zu steigen beginnt, auf 2%, die Schwelle, bei der die Arbeitslosigkeit sinkt, auf 2,5%. Beide Schwellen schwanken je nach Konjunkturphase variabel und können durch wirtschaftspolitische Maßnahmen etwas verschoben werden. Beide sind aber stilisierte Fakten mit guter Evidenz und verständlichem Hintergrund.

(5) Eine nationale Wachstumsstrategie ist möglich. Größer wäre ihre Wirkung, wenn die Wirtschaft zugleich in ganz Europa rascher wächst. Wichtig wären daher eine Koordination von wachstums- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf EU-Ebene, eine Überwindung der mittelfristigen Wachstumsschwäche Europas, eine krisenfreie und dynamische Entwicklung in den östlichen und südlichen Nachbarländern, die Nutzung der Chancen dieser "nahen Globalisierung" und ein Anhalten des kräftigen Wachstums in China und Indien.

Der Kontext: Europäische Wirtschaftspolitik für mehr Wachstum

(6) Europa kann derzeit ein Wachstum der Weltwirtschaft von über 4% nicht nutzen und wächst mittelfristig mit nur 2%. Es ist zu hoffen, dass die Anfangsschwierigkeiten in der Schaffung der neuen Währung und neuer Institutionen vorüber sind und dass das derzeitige Konjunkturohoch die öffentlichen Defizite – gemeinsam mit konsolidierenden Maßnahmen – so stark senken kann, dass es wieder einen Spielraum für eine aktive, wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik gibt. Dies schließt stabilisierende Maßnahmen im nächsten Konjunkturab-

schwung, eine Verstetigung der Erwartungen und eine größere Akzeptanz des europäischen sozioökonomischen Modells und der europäischen Institutionen ein. Europäische Investitionen vom Verkehrssektor bis zu neuen Technologien sollten forciert, europäische Exzellenzforschungseinrichtungen geschaffen und bestehende erweitert werden. Die Qualität der nationalen Staatsfinanzen und auch die Qualität des EU-Budgets müssten verbessert werden, d. h. in Richtung mehr Forschung und Ausbildung, weniger flächenbezogene Agrarförderung, mehr Umwelt und Klimaschutz. Die Übernahme bestimmter politischer Aufgaben und die Vorgaben der EU sollten zu einer Fokussierung der nationalen Wirtschaftspolitik in den anderen Politikfeldern führen, nicht zu einem Rückzug und zu Enthaltensamkeit der Wirtschaftspolitik. Die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen den EU-Mitgliedsländern werden durch die Ausweitung des Integrationsgebietes immer größer, die richtige wirtschaftspolitische Antwort kann daher nach Ländern unterschiedlich sein. Die wirtschaftliche Position und konsequenterweise die optimale Wirtschaftspolitik unterscheidet sich etwa zwischen dem Norden Europas und dem Süden beträchtlich. Dies legt regionale Strategien innerhalb eines Landes, aber auch gemeinsame Aktionen von Nachbarländern zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung nahe (zusätzlich zu stärker koordinierter Makropolitik auf EU-Ebene).

Das Weißbuch empfiehlt: Strategie in drei Phasen

(7) Das Weißbuch empfiehlt für Österreich eine Dreiphasenstrategie. In der *Kick-off-Phase* – 2007 bis 2008 – ist eine Doppelstrategie nötig. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit muss durchbrochen werden, Jugendliche und Ältere verstärkt in den Arbeitsprozess einbezogen werden. Auch ein Niedriglohnsektor soll und kann zeitlich befristet organisiert bzw. gehalten werden, teilweise auch um Jobs aus der Familie und aus dem Schwarzmarktsektor in die offizielle Wirtschaft zu überführen. Übergangsarbeitsmärkte können einen positiven Beitrag liefern, sollen aber gleichzeitig mit einem Ausbildungsangebot und einer Perspektive für spätere Vollzeit Arbeitsplätze verbunden werden. Gleichzeitig muss in die Zukunft investiert werden, um den Wachstumspfad zu heben. Die Neupositionierung Österreichs im höchsten Qualitäts- und Technologiesegment und bei modernen Dienstleistungen muss vorbereitet werden. Wenn die derzeit gute Konjunkturlage anhält, muss die nötige Finanzierung aus Umschichtungen von Ausgaben, Verwaltungsreform, Einsparungen und Subventionskürzungen kommen. Nur ein Teil der konjunkturell bedingten Mehreinnahmen sollte für die Wachstumsstrategie genutzt werden, der andere Teil für Schuldentrückzahlung. Bei einer Konjunkturabschwächung kann der angestrebte Budgetausgleich hinausgeschoben werden, wenn dadurch die Zukunftsperspektiven verbessert werden.

In der *Reformphase* (2009 bis 2015) muss die Positionierung Österreichs im höchsten Qualitätssegment von Waren und Dienstleistungen erreicht werden. Die Integration der Migrantinnen und Migranten und ihre Weiterbildung muss forciert werden, Österreich muss attraktiv für qualifizierte Arbeitskräfte sein, im Niedriglohnsektor sollen die Weichen auf Abbau und Höherqualifikation gestellt sein. Eine quantitative Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes ist noch

nicht nötig, sollte aber schon vorbereitet werden. Vollbeschäftigung ist noch nicht (oder erst gegen Ende der Periode) erreichbar.

In der *High-Tech-Phase* etwa ab 2015 soll die Erwerbsquote (und die Immigration von qualifizierten Arbeitskräften) mit zusätzlichen Maßnahmen erhöht werden. Technischer Fortschritt und Qualifikationsverbesserungen werden in dieser Phase die wichtigsten Quellen des Wachstums sein. Österreich muss im oberen Segment der mittleren Technologiestufe und in der Hochtechnologie positioniert sein, ebenso bei wissensintensiven Dienstleistungen und Problemlösungen. Nur wenn diese Perspektive schon in den ersten beiden Phasen mitgedacht wird, können Fehlentscheidungen vermieden werden.

Das Weißbuch entwirft: Elf Strategielinien für Wachstum und Beschäftigung

(8) Das Weißbuch entwirft elf Strategielinien zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung. Jede besteht aus zahlreichen Einzelinstrumenten. Innovationen, Ausbildung und Weiterbildung sowie den Ausbau von Infrastruktur erhöhen den mittelfristigen Wachstumspfad, kurzfristig über Nachfrageeffekte, langfristig über Angebotseffekte und technischen Fortschritt. Eine ausgewogene Flexibilisierung und eine neue Wettbewerbsgesinnung sowie bessere Anreize im Bereich von Steuereinnahmen und -ausgaben ("Qualität des öffentlichen Sektors") lockern Wachstumsbremsen. Das Forcieren von gegebenen Stärken (in Technologien und Dienstleistungen), und eine innovative Energie- und Umweltpolitik erhöht das Wachstum und schafft Exportchancen. Die Genderstrategie, die Umwandlung von informeller Arbeit in Erwerbstätigkeit und ein Sozialsystem, das die Chancen der neuen Herausforderungen unterstreicht, erweitern das Angebot, Qualität und Nachfrage am Arbeitsmarkt.

(9) Die **Innovationsstrategie** nimmt eine wichtige Neuorientierung vor. Das bestehende Innovationssystem war geeignet für den Aufholprozess Österreichs und seine Position als Technologienehmer: Imitation und schrittweise Verbesserung standen im Vordergrund, einige wenige Großunternehmen tätigten hohe Forschungsausgaben oft im Rahmen von Konzernüberlegungen. Die heutige Position als reiches Land verlangt, dass Österreich einen Platz an der Technologiefrente einnimmt (Frontier Position) und Technologiegeber wird. Innovationen müssen tiefer und radikaler werden, riskantere Projekte umfassen, in Nischen des Hochtechnologiesektors reichen. Forschung muss gleichzeitig einen größeren Teil der Firmen umfassen, besonders auch KMU, neu gegründete Firmen, Dienstleistungen. Unternehmen, Universitäten und die öffentliche Hand müssen gemeinsam die Forschungsanstrengungen erhöhen, Effizienz verbessern und Synergien stärken.

(10) Das **Ausbildungs- und Weiterbildungssystem** war für Tätigkeiten in stabilen Unternehmen, oft primär am Heimmarkt und für den Aufholprozess konstruiert. Beschäftigung war Vollzeitarbeit, oft lebenslang im selben Unternehmen, bei relativ konstantem Berufsbild und steilem Einkommensanstieg bei längerer Unternehmenszugehörigkeit.

Im Ausbildungssystem soll die soziale Selektion reduziert werden. Das System muss horizontal und vertikal durchlässiger werden, Schwächen durch Förderung ausgleichen und Stärken zu Exzellenz ausbauen. Die berufliche Ausbildung muss moderne Berufe stärker forcieren, den Zugang zu Matura und Studium offen halten. Lebenslange Weiterbildung wird zur Norm, die Integration und Qualifikation von Migrantinnen und Migranten soll intensiviert werden (z. B.: Nachholen von Schulabschluss, Teilnahme an Weiterbildung). Österreich muss attraktiv für qualifizierte Einwanderer werden, ausländische Studenten sollen attraktive Angebote für Studium und Jobs erhalten.

(11) Die Lücken in der materiellen **Infrastruktur** sollen geschlossen werden, besonders jene in den Verkehrsverbindungen zu den EU-Mitgliedsländern. Entscheidend für Wachstum und Beschäftigung wird immer mehr auch die immaterielle Infrastruktur (Engpassmanagement, Logistik). Die immaterielle Infrastruktur, Planungsleistungen, Optimierung von Netzen und Problemlösungen dominieren den Bedarf und ermöglichen den Export in Länder mit großem ungestilltem Infrastrukturbedarf. Der Ersatz- und Reparaturbedarf kann und soll auch zur Qualitätsverbesserung genutzt werden.

(12) **Wettbewerb** fördert Innovation, Problemlösungen, Qualität von Produkten und Dienstleistungen. Eine stärkere Wettbewerbsgesinnung fördert Betriebsgründungen und unterstützt das Wachstum der kleinen Betriebe. Verringerte Verwaltungskosten, One-Stop-Lösungen, eine besondere Forschungsförderung für KMU's und moderne Wettbewerbsbehörden ermöglichen höheres Beschäftigungswachstum bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen. Im Standortwettbewerb sollen Firmen, die Headquarters oder Forschungsabteilungen gründen oder ausbauen wollen, Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote an mittleren und höheren Schulen, Fachhochschulen und Universitäten angeboten werden. Die Bildung von Industrieclustern und Kompetenzzentren ist zu forcieren.

(13) **Flexibilität** ermöglicht eine rasche Reaktion von Unternehmen auf neue Chancen und neue Probleme und stärkt die Konkurrenzfähigkeit. Die Kosten der Flexibilität müssen dem Arbeitnehmer und der Arbeitnehmerin abgegolten werden mit ebenfalls größeren Wahlfreiheiten, höherer Bezahlung oder Weiterbildungsmöglichkeiten. Flexibilität kann die Sicherheit des Arbeitsplatzes erhöhen, Weiterbildung erhöht die Sicherheit, einen Arbeitsplatz zu behalten oder einen neuen zu finden.

(14) Der Beitrag von Abgaben und Staatsausgaben zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung wird unter **Qualität des öffentlichen Sektors** zusammengefasst. Der öffentliche Sektor kann seine Ausgaben zur Unterstützung von Wachstum nutzen und die Abgaben so gestalten, dass sie Beschäftigung fördern und negative externe Effekte reduzieren. Der Handlungsspielraum für die Wachstumspolitik, aber auch für die Finanzierung des Sozialsystems, die Vorsorge für die alternde Gesellschaft, und für teurere Gesundheitsausgaben muss durch Umschichtungen in den bisherigen Ausgaben, durch Effizienzsteigerung und Verwaltungsreform geschaffen werden. Moderne Management-Prinzipien, eine mittelfristige Finanzplanung und eine bessere Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen ermöglichen Kos-

teneinsparungen, die Mehrausgaben für Zukunftsaufgaben innerhalb eines gegebenen Budgetrahmens ermöglichen.

(15) Die hervorragende Kompetenz Österreichs in bestimmten **Technologien und Wirtschaftszweigen** kann Wachstum und Beschäftigung stützen. Im Tourismus können die Expansionschancen im Städte- und Kulturtourismus, dem Wintersport, den erlebnisorientierten Kurzurlaube genutzt werden. "Creative Industries" bieten allein oder auch in Kombination mit Tourismus erhebliche Chancen. Kooperationen, Clusters, Beratung und Schulungen und eine Ausweitung der Forschungsförderung durch einen weiteren Innovationsbegriff können das Wachstum der wissensbasierten Dienstleistungen verstärken. Medizintechnik, Tunnelbau, Telematik, Umwelt und altersgerechtes Bauen sind – neben den Bereichen Umwelttechnologie, neue Energieträger und Wasserwirtschaft – Beispiele für Technologien, wo Österreich einen First-Mover-Advantage besitzt. Er sollte für Problemlösungen im Inland und Know-how-Export genutzt werden und so Wachstum und Beschäftigung erhöhen.

(16) Innovative **Umwelt- und Energiepolitik** kann mit den empfohlenen Instrumenten die Sicherheit der Energieversorgung gewährleisten, die Steigerung der Energieeffizienz, die Verringerung des Anteils der fossilen Energieträger und der Treibhausgase bewirken und Arbeitsplätze schaffen. Die gute Position bei der Umwelttechnologie, bei erneuerbaren Energieträgern und dem ökologischen Bauen kann für den Export genutzt werden und passt zum Image Österreichs, ebenso wie die anzustrebende Vorreiterrolle Österreichs in Energieeffizienz, bei neuen Energieträgern und in den Umweltstandards.

(17) Die **Überführung bisheriger Haushaltsjobs in den Marktsektor** ermöglicht ein breiteres, übersichtlicheres Angebot. Es können Größenvorteile genutzt werden (Dienstleistungen für mehrere Auftraggeber). Qualifikationen können definiert und verbessert werden. Die Tätigkeiten können – wenn sie außerhalb oder zusätzlich zur Familie erbracht werden und angemeldet sind – auch sozial abgesichert werden (Unfall-, Krankheitsrisiko, eigenständige Pension).

(18) Die Forcierung von **Chancengleichheit** ist nicht nur ein gesellschaftliches Postulat. Die Nutzung des Potentials der Frauen erhöht das Beschäftigungsangebot, die Effizienz der Wirtschaft und die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Diskriminierung bei Löhnen, traditionsbedingte Unterschiede in Erwerbsbeteiligung und Ausbildung sind nicht nur ungerecht, sondern reduzieren Wachstum, Beschäftigung und Konkurrenzfähigkeit.

(19) Das **Sozialsystem** sichert Risiken ab, es beeinflusst auch Gesundheit und Motivation der Bevölkerung. Mehr Sicherheit führt zu höherem Konsum, stetigen Investitionen und verbessert die Exportfähigkeit. Dazu muss sich ein System, das für eine geschlossene Wirtschaft und unter dem Kontext von Dauerarbeitsplätzen, stabilen Familienbeziehungen mit einem männlichen Familienerhalter und einer relativ kurzen Ruhestandsphase geschaffen wurde, an neue Rahmenbedingungen anpassen. Das scheint im kontinentalen Modell etwas schwieriger als im skandinavischen Modell, weil es Insider stärker bevorzugt und weil viele Leistungen an regelmäßige Erwerbsarbeit gebunden sind. Das europäische sozioökonomische Modell versucht, Effizienz, soziale Absicherung und ökologische Ziele zu verbinden, es kann deswegen als Pro-

duktivkraft gestaltet werden, die die Qualität von Arbeit, Kapital und neuen Technologien erhöht.

Das Weißbuch konkretisiert: Wachstum durch Innovation und Qualität

(20) Das Weißbuch entwirft eine Strategie zur Steigerung der Beschäftigung durch höheres Wirtschaftswachstum, wobei ein innovations- und qualitätsorientiertes Wachstum angestrebt wird. Die Alternative, eine gegebene Zahl der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsstunden auf mehr Personen aufzuteilen, wird nicht empfohlen. Eine lineare Arbeitszeitverkürzung durch Gesetz oder Kollektivvertrag wäre eine passive Strategie, die Verteilungskonflikte verschärfen würde. Die Kürzung der Arbeitszeit – verbunden mit zumindest teilweiser Kürzung des Monatslohnes – würde auf den Widerstand von Gruppen stoßen, die ihre Einkommen erhöhen wollen. Auch wird eine Arbeitszeitverkürzung besonders in Zeiten eines Überangebotes an Arbeitskräften eher Produktivitätssteigerungen (besserer Auslastung) als Mehrbeschäftigung nach sich ziehen. Letztlich müsste die Arbeitszeit dann in der dritten Phase – bei Auftreten von Angebotsknappheit – wieder erhöht werden. Der Verzicht auf eine generelle, lineare Arbeitszeitverkürzung schließt intelligente, temporäre und freiwillige Formen der individuellen Arbeitszeitverkürzung bzw. Umverteilung der Arbeitszeit nicht aus (Sabbatical, Freistellung für Zusatzqualifizierung, Inanspruchnahme der Elternkarenz, kürzere Arbeitszeiten für Männer, die bisher regelmäßig über die Normalarbeitszeit hinaus arbeiten usw.).

Die empfohlene Wachstumsstrategie baut entsprechend der Position Österreichs als reiches Land auf Innovation und Qualität auf. Es ist also keine quantitative Wachstumsstrategie und keine Strategie, die auf niedrigen Löhnen basieren würde, sondern eine innovationsbasierte, qualitative Strategie. Schon jetzt geht ein Drittel des Wachstums auf technischen Fortschritt zurück und ein weiteres Drittel auf Qualitätsverbesserungen der Inputs. Diese Komponenten werden an Bedeutung gewinnen und in der vorgeschlagenen Strategie speziell forciert.

Das Weißbuch schlägt vor: zielorientierte Umsetzungspakete

(21) Die elf Strategielinien müssen von allen Trägern der Wirtschaftspolitik akzeptiert und in Konsum- und Investitionsentscheidungen umgesetzt werden. Sie haben Konsequenzen für die Entscheidung über Arbeitseinsatz, für die Ausbildung, für die Weiterbildung und zwar für alle Erwerbstätigen wie auch für jene, die noch nicht oder nicht mehr erwerbstätig sind.

Zur Umsetzung der Strategien schlägt das Weißbuch acht Pakete vor. Jedes Paket hat ein klares, leicht kommunizierbares Ziel, zu dessen Erreichen Maßnahmen aus mehreren oder allen Strategieelementen ergriffen werden müssen. Dabei können und müssen Kompromisse geschlossen werden, zeitlicher und finanzieller Art. Wohlerworbene Rechte werden leichter aufgegeben, wenn es dafür Anreize und Gewinnchancen gibt. Eine Kombination von Maßnahmen, die einem erkennbaren positiven Ziel dienen, ist akzeptabler als Einzelmaßnahmen, die für eine Gruppe Vorteile und vielleicht für eine andere Nachteile haben. Die Kompetenz

für jedes Paket geht über ein Ministerium oder eine Institution hinaus. Wenn keine Hauptkompetenz gegeben oder eine Vielfalt von Institutionen betroffen ist, dann sollte eine "Paketverantwortung" (Person oder Institution) mit der Umsetzung betraut werden.

(22) Das **Beschäftigungspaket** soll rasch Arbeitsplätze schaffen, Arbeitslose in den Arbeitsmarkt eingliedern und dabei vorübergehend auch eine Stützung des Niedriglohnssektors in Kauf nehmen. Dies kann durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen, steuerliche Absetzbarkeit von privaten Dienstleistungen, eine Arbeitsaufnahmepremie für Langzeitarbeitslose geschehen. Eine Beschleunigung von Infrastrukturprojekten (Lückenschließung) für den Fall eines Konjunkturreinbruchs sollte vorgeplant werden. Das Beschäftigungspaket ist ein Teil der Maßnahmen speziell für die Kick-off-Phase – neben der Erhöhung der Zukunftsinvestitionen zur Festigung der mittelfristigen Position.

(23) Das **Nachfragestimulierungspaket** soll der mittelfristig schwachen Inlandsnachfrage entgegenwirken. Es enthält einige Impulse für Bezieher niedriger Einkommen und eine Einschränkung der Spar- und Wohnbauförderung bei höheren Einkommen. Spezielle Investitionen, bei denen es einen gesellschaftlichen Zusatznutzen gibt (positive externe Erträge), werden durch eine sachlich eingegrenzte Investitionsprämie gefördert: Energiesparen, Umweltinvestitionen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Software, Breitband, Telekominfrastruktur, Teleworking Arbeitsplätze.

(24) Das Paket zur **Produktivitätsoffensive** soll Österreich auf den höheren Wachstumspfad bringen und die Umstellung von der Aufholstrategie zur Frontier-Position beschleunigen. Maßnahmen aus der Innovationsstrategie, die Umstellung des Bildungssystems, Technologieschwerpunkte und Impulse durch öffentliche Beschaffung werden hier gebündelt.

(25) Das **Wettbewerbspaket** soll mehr Flexibilität und Wettbewerb bringen. Das Potential der kleinen und mittleren Betriebe wird stärker genutzt. Gründungen erfolgen schneller, unbürokratischer und billiger. Die öffentliche Hand übernimmt (für ein Jahr) die Sozialversicherungskosten für die erste Vollzeitkraft in einem neugegründeten Unternehmen. Das technologische Niveau der Betriebe soll gehoben und das Wachstum beschleunigt werden. Sicherheit und Flexibilität können sich gegenseitig stützen. Übergangsmärkte erleichtern den Umstieg von Ausbildung zu Erwerbstätigkeit, von Vollzeit zu Teilzeit und umgekehrt. Die Arbeitsplätze müssen abgesichert sein und die Übergangsphase muss zeitlich begrenzt sein (Höchstdauer von Praktika für fertige Akademikerinnen und Akademiker oder Zahl pro Betrieb). Die maximal mögliche Tagesarbeitszeit wird angehoben, nicht die Normalarbeitszeit, ab der Überstunden zu zahlen sind.

(26) Die **Qualifizierungsoffensive** bündelt die kurz- und mittelfristigen Reformen im Aus- und Weiterbildungssystem. Sie nutzt die Synergien mit der Innovationsstrategie, nutzt und verändert die immaterielle Infrastruktur. Die Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Wirtschaft wird intensiviert, indem der Staat bei Drittmittelforschung der Universitäten einen Bonus zuschießt. Technologien und hochwertige Dienstleistungen mit österreichischen Stärken werden entwickelt und exportiert.

(27) Das **Integrationspaket** lenkt vorausblickend die Migration in höher qualifizierte Bereiche. Es bezieht Migranten und Migrantinnen in Schulorganisation, Weiterbildung und in den politischen Entscheidungsprozess insgesamt stärker ein. Ausbildungsdefiziten bei Migrantinnen und Migranten erster und zweiter Generation soll gegengesteuert werden, bzw. sie werden reduziert, falls sie schon eingetreten sind.

(28) Das **Energie- und Umweltpaket** macht Umweltpolitik zur Querschnittsmaterie. Sie nutzt das Steuersystem und weitere marktwirtschaftliche Instrumente zur Reduktion der Emissionen. Alternative Kraftstoffe und Energiequellen werden forciert. Umwelttechnologie, Steigerung der Energieeffizienz und der Einsatz alternative Kraftstoffe und Energieträger werden in Technologiepolitik, Setzung von Standards und öffentlicher Beschaffung forciert. Die gute Position Österreichs in der Umwelttechnologie und im Bereich der alternativen Energieträger wird für Wertschöpfung, Beschäftigung und Export genutzt.

(29) Das **Dienstleistungs- und Exportpaket** entwirft Strategien für erfolgreiche und chancenreiche Dienstleistungen. Es entwirft Strategien für den ländlichen Raum, für wissensbasierte Dienstleistungen, für hochwertigen Tourismus. Es forciert den Export, besonders jenen in Schwerpunktländer und besonders die Schnittstelle, an der Waren und Dienstleistungsexporte kombiniert werden.

Das Weißbuch setzt sich Grenzen: Steuer- und Staatsaufgabenreform erfordert grundlegende Diskussion und Analyse

(30) Das Weißbuch baut auf umfassenden Analysen verschiedener Bereich der österreichischen Wirtschaft auf und bezieht die Erfahrungen von Ländern mit ähnlichen Problemen ein. Der vorliegenden Zusammenfassung liegen 22 Teilstudien zugrunde, mit einem Umfang von fast 2.000 Seiten (vgl. Kapitel 7). Die Ergebnisse der Teilstudien dieses Weißbuchs sind ergänzt um die Resultate früherer Studien des WIFO, aber auch anderer Forschungsinstitutionen. Nicht alle Vorschläge sind neu, viele sind in der langjährige Beratungstätigkeit der WIFO-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen schon vorgeschlagen worden oder sind Common-Knowledge in dem Sinn, dass sie oft vorgeschlagen, im Prinzip akzeptiert, aber nicht oder nur teilweise umgesetzt sind. Die Forschungsergebnisse der Teilstudien wurden ergänzt und korrigiert durch interne und externe Gutachter, viele davon aus dem Ausland.

Dennoch sind nicht alle denkbaren Gebiete der Wirtschaftspolitik ausgelotet. Bewusst verzichtet das Weißbuch zum Beispiel auf ein detailliertes Konzept für eine umfassende, strukturelle Steuerreform und eine detaillierte Analyse der Staatsaufgaben. Grundlage der nächsten "Großen Steuerreform" sollte eine tiefgehende Analyse des derzeitigen Steuer- und Abgabensystems, der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und des Wandels der Staatsaufgaben sein. Es werden hier im Weißbuch nur Trends angeschnitten und Prioritäten vorgeschlagen, die klar erkennbar sind. Es sind dies (i) die Entlastung des Faktors Arbeit besonders im Niedriglohnbereich, (ii) die Notwendigkeit, externe Effekte schrittweise und kontinuierlich in der Besteuerung wiederzuspiegeln, (iii) den Anreiz zur Aufnahme von Arbeit zu be-

günstigen, (iv) einen Beitrag der Wohlhabenden zum Sozialsystem beizubehalten, (v) Grenzsteuersätze dort möglichst niedrig zu halten, wo sie Investitionsentscheidungen und Arbeitsentscheidungen behindern würden. Die Feinadjustierung einer Reform, die diesen fünf Grundsätzen entspricht, erfordert detailliertere Analysen, die Kenntnis der Konjunkturlage und des Handlungsspielraumes und politischer Prioritäten.

Das Weißbuch erfordert: Finanzielle Stabilität, Langfristigkeit, Konsens

(31) Das Weißbuch konzipiert alle Strategielinien aus der Sicht der Schaffung von Beschäftigung und der Senkung der Arbeitslosenquote. Dies sind nicht die einzigen aktuellen wirtschaftlichen und noch weniger die einzigen gesellschaftlichen Prioritäten. Das Weißbuch macht explizit, wie groß der Veränderungsbedarf durch die neuen Trends in Technologie, weltweiter Arbeitsteilung und Heterogenisierung der Bedürfnisse ist. Es geht davon aus, dass diese Veränderungen keineswegs immer negative Konsequenzen haben, aber die Reaktion auf die Veränderungen geplant und wirtschaftspolitisch begleitet sein muss. Das Weißbuch deutet einen möglichen Beitrag Österreichs zur Veränderung der europäischen Rahmenbedingungen an und empfiehlt, den Einfluss Österreichs auf die europäische Politik zu nutzen. Er könnte bei Ergänzung um eine Nachbarschaftspolitik etwas größer werden.

(32) Das Weißbuch entwirft eine Wachstumsstrategie auf Grundlage von Innovation und Qualifikation. Es schlägt Strategielinien vor und empfiehlt eine Umsetzung in aufgabenorientierten Paketen. Es hat nicht die Aufgabe, alles neu zu erfinden und nicht die Aufgabe, alle Vorschläge im Detail auszuarbeiten. Dennoch wurde versucht, über bestehende Ansätze in der Strategie, in der Implementation von Wirtschaftspolitik hinauszugehen und mehr und tiefere Maßnahmen vorzuschlagen als es derzeit der Fall ist. Spezifische, innovative Ansätze wurden näher ausgearbeitet. Andere Vorschläge sind als Optionen zu verstehen, die gegebenenfalls im Detail durchgearbeitet werden müssen. Die meisten Maßnahmen gewinnen erst durch die Umsetzung der Gesamtstrategien bzw. des jeweiligen Pakets ihre Wirksamkeit.

(33) Modellberechnungen zeigen deutlich, dass es keine einfache Aufgabe ist, das Wachstum zu heben. Im Schnitt kann mit einem Aufwand von jeweils 1 Mrd. € das Wachstum *kurzfristig* um 0,5 Prozentpunkte im Fünfjahresabstand⁴¹⁾ und um 0,1 Prozentpunkt pro Jahr beschleunigt werden. Die Beschäftigung steigt bis 2010 um 14.000 bei Forschungsausgaben und Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bzw. um 2.000 bis 6.000 bei Steuersenkungen. Der *langfristige* Wachstumseffekt liegt bei Forschung und Bildung bei 0,2% pro Jahr. Die *langfristigen* Effekte im Beschäftigungsbereich liegen für die meisten Maßnahmen unter 10.000, lediglich bei Forschungsausgaben bei 17.000 und bei Bildungsmaßnahmen bei 19.000. Die Modellberechnungen zeigen auch, dass ein Teil des Wachstumseffektes sich in einer Senkung der Arbeitslosigkeit, ein anderer Teil in der Erhöhung des Arbeitsvolumens (Anhebung der Erwerbsquote) niederschlägt. Dies sind wichtige Warnungen gegen die Behauptungen, man müsse

⁴¹⁾ Differenz nach fünf Jahren verglichen mit dem Basisszenario.

nur die eine oder andere Maßnahme treffen und die Arbeitslosenquote würde deutlich sinken. Die Berechnungen stellen allerdings auch eine Untergrenze dar, da sie qualitative und komplexe Politikempfehlungen wie steigende Standortattraktivität und ein Vertrauen, Flexibilität und Sicherheit förderndes Sozialsystem nicht berücksichtigen.

(34) Die finanziellen Anforderungen wurden für einige wichtige Vorschläge abgeschätzt. Vorschläge zur Einsparung von Kosten in der Spar- und Wohnbauförderung, dem Alleinverdienerfreibetrag, durch eine zusätzliche Phase der Verwaltungsreform (Verwaltungsreform III) und Verbesserung der Budgeterstellung werden gemacht, die Reform der Grund-, Schenkungs- und Erbschaftssteuer bringt zusätzlichen Spielraum. Viele Maßnahmen (z. B. in den Innovationstrategien) machen Ausgaben effizienter ohne Zusatzkosten. Insgesamt gehen die Vorschläge weit über die unmittelbare Finanzierbarkeit hinaus, besonders wenn man festhält, dass es in der spezifisch österreichischen Lage (Mitte und Kante Europas) sinnvoll wäre – aus Gründen der Sicherheit und des zukünftigen Handlungsspielraums –, keine höhere Steuer- und Abgabenquote als die Konkurrenten mit gleichem Einkommensniveau zu haben und einen leicht sinkenden Trend beizubehalten. Eine Finanzierung der Zusatzausgaben oder der vorgeschlagenen Kürzungen von Steuern und Sozialbeiträge sind möglich durch (i) eine Verschiebung des Zeitpunktes der Steuerreform, (ii) über eine breit angelegte, kostensparende Verwaltungsreform, (iii) Verlagerung der Prioritäten innerhalb der Budgets, (iv) zusätzliche Privatisierungen (auch und vor allem in den Ländern und Gemeinden), (v) Mobilisierung von privaten Vermögen für Forschung und Sozialanliegen. Die derzeit gute Konjunkturlage und die Hoffnung, dass Europa seine Wachstumsschwäche überwinden kann, sollte auch zusätzliche Mittel erbringen, die allerdings größtenteils zum Schuldenabbau genutzt werden sollten. Letztlich finanziert sich ein Teil der Maßnahmen durch das gestiegene Wachstum selbst, aber eben nur ein Teil. Auch deswegen ist es wichtig, dass die Strategie konsensual durchgeführt wird, damit sie durchgehalten werden kann bis dieser Wachstumseffekt und die finanzielle Entlastung eintritt. Konsens verringert auch die wirtschaftliche Unsicherheit während der Durchführung der Maßnahmen.

(35) Die Schaffung von Beschäftigung und die Senkung der Arbeitslosigkeit durch eine wirtschaftspolitische Strategie ist keine einfache Aufgabe. Neben den wirtschaftspolitischen Zielen konkurrieren andere Ziele um die knappen Finanzmittel. Viele Maßnahmen verpuffen, wenn nicht andere Länder ebenfalls das Wachstum erhöhen. Noch schwerer ist die Senkung der Arbeitslosenquote, da neue Jobs oft an Personen gehen, die sich heute gar nicht im Arbeitsangebot befinden (Migrantinnen und Migranten, Junge, Entmutigte). Jede einzelne Maßnahme ist für sich wenig wirkungsvoll, wenn nicht andere Maßnahmen sie ergänzen und wenn sie nicht verstanden und akzeptiert werden. Vertrauen, Sicherheit, Optimismus sind mindestens so wichtig wie finanzielle Maßnahmen und Wettbewerb. Deswegen gibt das Weißbuch auch keine Wachstumsrate und keine Arbeitslosenquote an, die mit Sicherheit erreichbar ist. Es scheint jedoch wahrscheinlich, dass höhere Beschäftigung und höhere Einkommen möglich sind, wenn die vorgeschlagene Strategie längerfristig und im Konsens umgesetzt wird.

Literaturhinweise

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., "Competition and Innovation: An Inverted U-Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, Mai 2005, Vol. 120, No. 2, S. 701–28.
- Aghion, Ph., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Evaluate the Impact of Higher Education on Growth, Harvard, 2005, (mimeo).
- Aiginger, K., The Economic Agenda: A View from Europe, in *Economic Agenda of the 21st Century*, Special Issue: Review of International Economics, 2004, Vol. 12(2), S. 187-206.
- Aiginger, K., The Importance of Labour Market Reforms for Economic Growth, 2004.
- Aiginger, K., Labour Market Reforms and Economic Growth – the European Experience in the Nineties, in *Journal of Economic Studies*, 2005, Vol. 32 No. 6, S. 540-573.
- Aiginger, K., Towards a Renewed Industrial Policy in Europe, with Contributions of Alcouffe, A., Alcouffe, C., Boeheim, M., Handler, H., Ketels, C., Palmberg, Ch., and Török, A., Prepared as Chapter 1 for the Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing 2005, European Commission, DG Enterprise, Project Lead Leo, H., 2005.
- Aiginger, K., Falk, M., "Explaining Differences in Economic Growth among OECD Countries", *Empirica*, 2005, 32(1), S. 19-43.
- Aiginger, K., Guger, A., Das europäische Gesellschaftsmodell, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, September 2005.
- Aiginger, K., Guger, A., The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage, in *Journal of Progressive Politics*, Herbst 2005, Vol. 4.3, S. 40-47.
- Aiginger, K., Guger, A., The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes Over Time, 2005.
- Bassanini, A., Scarpetta, S., Hemmings, P., "Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries", *Economics Department Working Papers*, 2001, (283).
- Bichl, N., Schmid, C., Szymanski, W., Das neue Recht der Arbeitsmigration. Kommentar zum Ausländerbeschäftigungsgesetz und Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz samt einer Einführung aus der Sicht der Praxis, Wien, Graz, 2006.
- Biffi, G., Zukunft der Arbeit – Beschäftigungssituation für Jugendliche, WIFO-Vorträge, Wien, 1998, 80.
- Biffi, G., Chancen von jugendlichen Gastarbeiterkindern in Österreich, *WISO*, 27(2), 2004, S. 37-55.
- Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich, WIFO, 2006.
- Blanchard, O., The Economic Future of Europe, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18(4), Herbst 2004, S. 3-26.
- Bock-Schappelwein, J., "Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990", *WIFO-Monatsberichte*, 2005, 78(7).
- Böheim, M., Competition and Competition Policy in Austrian Electricity Markets: A Critical Review Four Years after Market Liberalisation, *INFER Advances in Economic Research*, 2006 (erscheint demnächst).
- Brundtland Bericht, Gro Harlem, World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.
- Czerny, M., Köppl, A., Kratena, K., Weingärtler, M., Makroökonomische Wirkungen energiesparender Sanierungsinvestitionen im Wohnbau, Studie des WIFO im Auftrag der Gemeinschaft Dämmstoff Industrie, Wien, 2002.
- Dynan, K. E., Elmendorf, D. W., Sichel, D. E., "Can Financial Innovation Help to Explain the Reduced Volatility of Economic Activity?", *Journal of Monetary Economics*, 2006, (53), S. 123–150.

- Eichhorst, W., Gartner, H., Krug, G., Rhein, T., Wiedemann, E., Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich, in Allmendinger, J., Eichhorst, W., Walwei, U., Handbuch Arbeitsmarkt, Frankfurt-New York, 2005.
- Esping-Andersen, G., Why We Need a New Welfare State, Oxford, 2002.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., Why We Need a New Welfare State, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Europäische Kommission, Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, 2005.
- European Commission, Economic Forecast, Frühjahr 2006.
- European Commission, European Economy (DG ECFIN), The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU 25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050), Special Report No. 1, 2006.
- European Innovation Scoreboard, European Commission, DG Enterprise, <http://www.cordis.lu/innovation-smes/scoreboard/home.html>
- Falk, M., Falk, R., Friesenbichler, K., Hölzl, W., Leo, H. (chapter responsible), Peneder, M. (WIFO), Rennings, K. (ZEW), Strogilopoulos, G. (Logotech), Developing an EU Innovation Policy, CR2005, Background Report, 2005.
- Falk, R., Leo, H., What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries? WIFO Working Papers, 2006, (273).
- Favry, E., Hiess, H., Musovic, Z., Smrzka, B., Pfefferkorn, W., Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regionale Governance – Veränderungen, Probleme, Handlungsbedarf, Endbericht ÖROK-Projekt Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume, ROSINAK & PARTNER Ziviltechniker GmbH, Wien, November 2005, http://www.oerok.gv.at/Raum_Region/projekte/dienstleistungen_daseinsvorsorge/Gesamtbericht_KAPITEL_1-4.pdf.
- Fitoussi, J.-P., Kistoris Padoa Schioppa, F. K. (Hrsg.), Report on the State of the European Union, Vol. 1, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005.
- Frame, W. S., White, L. J., "Empirical Studies of Financial Innovation: Lots of Talk, Little Action?", Journal of Economic Literature, 2004, (42), S 116–144.
- Guger, A., "Verteilungspolitik als Strukturpolitik", Kurswechsel, 1989, (3), S. 31-42.
- Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens", WIFO-Monatsberichte, 2006, 79(7).
- Hahn, F. R., Bedeutung von Aktienmärkten für Wirtschaftswachstum und Wachstumsschwankungen in den OECD-Ländern, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundesarbeiterkammer, Wien, 2002.
- Hahn, F. R., (2005A), Determinants of Bank Profitability and Bank Efficiency in Austria - A Micro – Macro Approach, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumfonds der Oesterreichischen Nationalbank, WIFO, Wien, 2005.
- Hahn, F. R., (2005B), "The Finance-Growth Nexus and the P-Bias: Evidence from OECD Countries", Economic Notes, 2005, 34(1), S. 113–126.
- Hahn, F. R., "The Finance-Specialization-Growth Nexus: Evidence from OECD Countries", Applied Financial Economics, 2006, in Druck.
- Hannes, L., Schwarz, G., Geider, M., Pohn-Weidinger, S., Polt, W., Die direkte Technologieförderung des Bundes Monographien, 24. 4. 2002.
- Hölzl, W., Tangible and Intangible Sunk Costs and the Entry and Exit of Firms in a Small Open Economy: The Case of Austria, Applied Economics, 2005, 37, S. 2429-2443.
- Jorgenson, D. W., Ho, M. S., Stiroh, K. J., Productivity, Volume 3: Information Technology and the American Growth Resurgence, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 2005.

- Kaniovski, S., Peneder, M., Determinants of Firm Survival in Austria: A Duration Analysis, mimeo, WIFO, 2006.
- Kaniovski, S., Walterskirchen, E., Flexibilisierung der Arbeitszeit, WIFO, 2004.
- Kletzan, D., Steininger, K., Hochwald, J., Gesamtwirtschaftliche Effekte der klimarelevanten Maßnahmen im Rahmen der Umweltförderung im Inland 2004, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, 2006.
- Köppl, A., Österreichische Umwelttechnikindustrie, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 2000.
- Köppl, A., Österreichische Umwelttechnikindustrie, Branchenanalyse, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und der Wirtschaftskammer Österreich mit Unterstützung des Dachverbands Energie-Klima und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2005.
- Kramer, H., Wirtschaftliche Folgen der Alterung, Wien, 2003.
- Kratena, K., "Makroökonomische Evaluierung der Liberalisierung im österreichischen Energiemarkt", WIFO, Wien, 2004.
- Kratena, K., Intrapolating Supply and Use Tables with Bi-Proportional Methods, WIFO, Juni 2005, (EU KLEMS-Homepage: <http://www.euklems.net/workpackages.html>).
- Kratena, K., Wüger, M., Energieszenarien für Österreich bis 2020, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2005.
- Leibfried, S., Towards a European Welfare State?, in Pierson, C., Castels, F. G. (Hrsg.), The Welfare State Reader, Polity Press, Cambridge, UK, 2000, S. 190-206.
- Lettmayr, C., Mandl, I., Gruber, E., Gründungskosten neuer Unternehmen in Österreich und Policy-Benchmarking im Bereich der Unternehmensgründung, Österreichisches Institut für Gewerbe- und Handelsforschung, Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2001.
- Levine, R., "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", Journal of Economic Literature, 1997, 35(2), S. 688–726.
- Levine, R., Loayza, N., Beck, T., "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes", Journal of Monetary Economics, 2000, (46), S. 31–77.
- Levine, R., Zervos, S., "Stock Markets, Banks, and Economic Growth", American Economic Review, 1998, 88(3), S. 537–558.
- Lucas, R. E., "On the Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, 1988, 22(1), S. 3–42.
- Mahringer, H. "Essays on Child Care Costs and Mothers' Employment Rates and on Trends in Job Stability, Dissertation Linz, 2005.
- Mankiw, G. N., Romer, D., Weil, D. N., "A Contribution to the Empirics of Economic growth", Quarterly Journal of Economics, 1992, (107), S. 407–437.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf das Wirtschaftswachstum", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(11).
- Mesch, M., "Der Wandel der Beruflichen Struktur der Österreichischen Beschäftigung 1991-2001", in Mesch, M. (Hrsg.), Der Wandel der Beschäftigungsstruktur in Österreich. Branchen – Qualifikationen – Berufe, LIT Verlag, Wien, 2005, S. 219-286.
- Monopolkommission, "Wettbewerbspolitik im Schatten "nationaler Champions"", 15. Hauptgutachten, Bonn, 2004.
- Mugler, J., Fink, M., Loidl, St., "Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum - Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe", Kurzfassung, in Schriftenreihe Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden [RFG], Band 4a, 2006.
- NAIRU, Employment in Europe, 2002.

- OECD, The OECD Growth Project, Paris, 2001.
- OECD, The Sources of Economic Growth in the OECD Countries, Paris, 2003.
- OECD, Building Competitive Regions, Strategies and governance, Paris, 2005.
- OECD, SME and Entrepreneurship Outlook 2005, Paris, 2005.
- OECD, Economic Outlook 79, Paris, 2006.
- O'Mahony, M., van Ark, B., EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective, European Commission, Luxemburg, 2003.
- Österreichische Sozialpartner, Bad Ischler Erklärung, Wien, 2006.
- Paterson, I., Fink, M., Ogus, A., Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different EU Member States, Studie des Instituts für Höhere Studien im Auftrag der Europäischen Kommission GD Wettbewerb, Wien, 2003.
- Pollan, W., Die Schätzung der NAIRU in einer korporatistischen Wirtschaft, WIFO, 2005.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Einflussfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums in Industrieländern: Eine Analyse mit Paneldaten, Jahresgutachten 2002/2003, Wiesbaden, 2002.
- Salverda, W., Lucifora, C., Nolan, B., Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe, 2000, S. 67-92.
- Sammer, M., Schneider, U., Global Entrepreneurship Monitor: Bericht 2005 zur Lage des Unternehmertums in Österreich, 2005.
- Sapir, A., Aghion, Ph., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J., Wallace, H., An Agenda for a Growing Europe: Sapir Report, Oxford University Press: Oxford, 2004.
- Schreyer, P., High Growth Firms and Employment, OCED STI Working Paper, 2000, 2.
- Schreyer, P., Pilat, D., Measuring Productivity, OECD Economic Studies, 2001, (33).
- Schulmeister, St., "Globalization without Global Money: The Double Role of the Dollar as National Currency and as World Currency", Journal of Post Keynesian Economics, 2000, 22(3).
- Shiller, R. J., Macro Markets: Creating Institutions for Managing Society's Largest Economic Risks, Oxford University Press, Oxford, 1993.
- Shiller, R. J., The New Financial Order – Risk in the 21st Century, Princeton University Press, New Jersey, 2003.
- Spermann, A., Der Kombilohn: Chancen, Gefahren und Erfahrungen aus Modellversuchen, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft Nr. 2, Wien, 2006, S. 173-189.
- Steiner, V., Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Ein Ausweg aus der Beschäftigungskrise?, in Wirtschaftspolitische Blätter, Heft Nr. 2, Wien, 2006, S. 213-228.
- Thierstein, A., Abegg, Ch., Rey, M., Pfister Giauque, B., Natrup, W., Thoma, M., Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen, Auswirkungen auf Unternehmen im Berggebiet, Bern, Stuttgart, Wien, 2004.
- Tichy, G., Ist Flexibilisierung wirklich unsere einzige Chance? Taktische und strategische Reaktionen auf die ‚New Economy‘, in Zilian H. G., Flecker, J. (Hrsg.), Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik, München und Mering Hampp, 2002.
- Tichy, G., Die 'Neue Unsicherheit' als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 6(3), 2005, S. 385-407.
- Vereinte Nationen, Alterung der Weltbevölkerung: 1950-2050, New York, 2001.
- Walterskirchen, E., Austria's Position in the International Quest for Structural Adjustment. The New EU Structural Indicators, Austrian Economic Quarterly, 2004, 9(2).

Walterskirchen, E., Der Weg in die Informationsgesellschaft. Zur Evolution von Natur, Technik und Wirtschaft, Passagen Verlag, Wien, 2005.

Walther, H., Chronologische Arbeitszeitflexibilisierung. Ein Weg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?, Wirtschaftspolitische Blätter, 1996, (2), S. 112-121.

WIFO, Wegener Center, Universität Graz, IWT, Technische Universität Graz, KWI; Innovation & Klima, Innovative Klimastrategien für die österreichische Wirtschaft, Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, der Industriellenvereinigung, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Verbands der Elektrizitätsunternehmen Österreichs, Wien, 2006 (noch nicht veröffentlicht).

Wilthagen, T., Tros, F., "The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets", Transfer, 2004, (2), S. 166-186.

© 2006 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Kostenloser Download:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=27639