

**WIFO**

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

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Wirtschaftspolitik zur Steigerung  
des Wirtschaftswachstums**

**Endfassung**

**Karl Aiginger, Helmut Kramer (Projektleitung)**

**September 2003**

# **Wirtschaftspolitik zur Steigerung des Wirtschaftswachstums**

## **Endfassung**

**Karl Aiginger, Helmut Kramer (Projektleitung)  
Angela Köppl (Wissenschaftliche Koordination)**

**Gudrun Biffl, Martin Falk, Hannes Leo, Hedwig Lutz,  
Helmut Mahringer, Markus Marterbauer,  
Margit Schratzenstaller, Gerhard Schwarz,  
Ewald Walterskirchen**

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung  
im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen und des  
Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit in  
Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung,  
Wissenschaft und Kultur sowie dem Bundesministerium  
für Verkehr, Innovation und Technologie

September 2003

# Wirtschaftspolitik zur Steigerung des Wirtschaftswachstums

Inhaltsverzeichnis	Seite
<b>Executive Summary</b>	<b>1</b>
<b>I. Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>II. Evaluierung der Konjunkturpolitik 2000 bis 2004</b>	<b>8</b>
<b>1. Konjunktureller Hintergrund</b>	<b>8</b>
<b>2. Konjunkturbelebungsapakete I und II</b>	<b>11</b>
2.1 Konjunkturbelebungspaket I (Dezember 2001)	11
2.2 Konjunkturbelebungspaket II (September 2002)	13
2.3 Gesamtvolumina der Konjunkturbelebungsapakete I und II	15
2.4 Vorläufige Bewertung der Auswirkungen der Konjunkturbelebungsapakete I und II	15
<b>3. Abgabenreform 2004</b>	<b>25</b>
3.1 Begünstigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne	26
3.2 Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer und Lohnnebenkostensenkung	27
3.3 Gegenfinanzierung	27
3.4 Konjunkturreffekte des 1. Teils der Abgabenreform	27
<b>4. Überlegungen zur konjunkturpolitischen Strategie</b>	<b>28</b>
4.1 Längerfristige Perspektiven der Staatsfinanzen	28
4.2 Kurzfristige Effektivität und Effizienz	29
4.3 Generelle Überlegungen zur Steuerpolitik	30
<b>5. Zu den Implikationen der deutschen Steuerreformen für die österreichische Steuerpolitik</b>	<b>32</b>
5.1 Deutsche Körperschaftsteuerreform 2001	32
5.2 Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform auf 2004 in Deutschland	33
<b>6. Konjunkturstimulierende Maßnahmen</b>	<b>37</b>
6.1 EU-Wachstumsinitiative	37
6.2 Koordinierung nationalstaatlicher Investitionen	38
Literaturhinweise	39

<b>III. Strukturelle Reformmaßnahmen</b>	<b>41</b>
<b>1. Forschung und Entwicklung und Forschungsförderung</b>	<b>41</b>
1.1 Einleitung	41
1.2 Effizienz der indirekten Technologieförderung	44
1.3 Effizienz der direkten Technologieförderung	47
1.4 Das Verhältnis von direkter und indirekter Technologieförderung	50
1.5 Schwerpunkte der Reform	51
1.6 Prioritäre Aktionslinien bei Direktförderung	52
1.7 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	56
Literaturhinweise	57
<b>2. Ausbildung und Höherqualifikation</b>	<b>58</b>
2.1 Einleitung	58
2.2 Upgrading der Qualifikationen	60
2.3 Aufbau einer öffentlich rechtlichen Zertifizierungsagentur von Kompetenzen/ Qualifikationen	62
2.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	62
<b>3. Anreizverbesserungen am Arbeitsmarkt</b>	<b>63</b>
3.1 Einleitung	63
3.2 Bekämpfung der sozio-ökonomischen Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen	63
3.3 Anreizsysteme zur Arbeitsaufnahme	66
3.4 Verbesserung der Anreizsysteme im Niedriglohnbereich	68
3.5 Bekämpfung der Arbeitsmarktprobleme der geburtenschwachen Jahrgänge	69
3.6 Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Maßnahmen	70
Literaturhinweise	71

# Wirtschaftspolitik zur Steigerung des Wirtschaftswachstums

## Executive Summary

*Die Konjunkturpolitik einer kleinen, außenwirtschaftlich hochgradig verflochtenen Volkswirtschaft in Europa steht angesichts der ausgeprägten und anhaltenden Konjunkturschwäche der Jahre seit 2001 vor einem grundlegenden Dilemma: Bemühungen, die Aktivität der inländischen Wirtschaft durch fiskalische Impulse anzukurbeln, kommen nicht voll zum Tragen, weil sie auch relativ starke Nachfrage im Ausland auslösen, und sie könnten – angesichts der globalen politischen Irritationen und der unbefriedigenden Wirtschaftslage – zu erhöhter Ersparnis- und Reservenbildung in mittleren und höheren Einkommensschichten und Unternehmen Anlass geben. Wenn jedoch der konjunkturelle Effekt stimulierender Maßnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit unerwünscht stark begrenzt bleiben dürfte, muss mit einer Verschlechterung der Staatsfinanzen gerechnet werden.*

*Auch unabhängig von den Verpflichtungen als Mitglied der Europäischen Währungsunion hat Österreichs Wirtschaftspolitik Anlass, nicht nur die Staatsfinanzen mittelfristig ins Gleichgewicht zu bringen, sondern womöglich die Quote der Staatsschuld am BIP abzubauen. Insbesondere die absehbaren Anforderungen durch die im zweiten Jahrzehnt des Jahrhunderts bevorstehende demographische Schwelle legen nahe, eher die materiellen und insbesondere die immateriellen Investitionen (Forschung, Ausbildung), anzuheben als den privaten Konsum anzukurbeln.*

*Österreich hat angesichts der relativ hohen Staatsschuldenquote und der verhältnismäßig großen Lasten, die die Alterung der Bevölkerung in den Bereichen Pensionen, Pflege und Gesundheit erwarten lässt, besonderen Anlass, der Anhebung des Wachstumspfad im Vergleich zu kurzfristigen und konsumtiven Aufwendungen Vorrang zu geben.*

## Wirkung der Konjunkturpakete

*Die österreichische Bundesregierung hat unter dem Eindruck der laufenden Verschlechterung der konjunkturellen Perspektiven in den Jahren 2001 und 2002 Maßnahmenpakete geschnürt, die rein quantitativ mäßige kurzfristige Nachfrageimpulse, hingegen aber gewisse strukturpolitische Verbesserungen ermöglichten. Diese Maßnahmen sind zum Teil noch wirksam, so dass eine abschließende Bewertung noch nicht möglich ist.*

*Die vom WIFO durchgeführte Befragung ergab einen bemerkenswert hohen Bekanntheitsgrad der stimulierenden Maßnahmen, vor allem in größeren Unternehmen. Der augenscheinlichste Erfolg wurde bei der Belebung der Bautätigkeit erzielt. Dazu trugen vor allem die erhöhten Infrastrukturinvestitionen der Sondergesellschaften SchIG und Asfinag bei, die kurzfristig keine budgetären Kosten bedeuten. Die bis Ende 2003 befristete Investitionszuwachsprämie wird die Ausrüstungsinvestitionen voraussichtlich um rund 1½% steigern, allerdings als*

Ergebnis von Vorzieheffekten. Für den erweiterten Forschungsfreibetrag bzw. die neue Forschungsprämie ist trotz geringer Höhe und hoher Komplexität der Regelung lebhaftes Interesse zu erkennen. Mehr als die Hälfte der forschenden Sachgütererzeuger und ein Drittel der Dienstleister wollen diese Möglichkeit im laufenden Jahr in Anspruch nehmen. 17% der Sachgütererzeuger, die Weiterbildung anbieten, geben, angeregt durch die Bildungsprämie, heuer mehr für diesen Zweck aus als ohne sie.

Obwohl die konjunkturpolitischen Spielräume einer kleinen Volkswirtschaft nicht groß sind, haben die Konjunkturpakete vor allem bei Infrastruktur- und Ausrüstungsinvestitionen nicht unerhebliche Wachstumseffekte gebracht, ohne unmittelbar hohe fiskalische Kosten auszulösen. Zudem wurden Weichen für einen etwas höheren Wachstumspfad gestellt. Dieser ist kurzfristig noch kaum nachweisbar, seine Früchte sollten längerfristig reifen.

### *Europäische Initiativen national und international forcieren*

Als wichtiger Ausweg aus der engen Begrenzung des nationalen fiskalischen Spielraums bietet sich auf europäischer Ebene die konjunktur- und strukturpolitische Koordinierung von längerfristigen Programmen zugunsten der übernationalen Infrastruktur, gewisser Bildungseinrichtungen und der europäischen Forschung an. Eine solche ist in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen. Gerade eine kleine Volkswirtschaft, deren autonomer Spielraum für stimulierende Maßnahmen noch enger ist, müsste die TEN-Initiative und die Vorschläge der Van-Miert-Gruppe nach Kräften unterstützen. Eine nationale Task Force könnte die Umsetzung europäischer Projekte und ihre Ergänzung durch nationale Investitionen bei geplanten und ausfinanzierten Projekten beschleunigen. Insbesondere Investitionen im Bereich der Informations- und der Kommunikationstechnologie sind zu forcieren.

Von der Wachstumsschwäche der letzten Jahre wurden fast alle europäischen Volkswirtschaften erfasst. Es liegt daher nahe, die Ursachen in gemeinsamen Versäumnissen zu suchen und auch gemeinsame Strategien zu ihrer Überwindung zu entwickeln. Eine jüngst veröffentlichte Analyse führender europäischer Wirtschaftswissenschaftler (Sapir-Report) schlägt tiefgreifende Veränderungen in der Wirtschaftspolitik zur Anhebung des Wachstumspfades vor.

### *Strukturpolitische Maßnahmen*

Auf nationaler Ebene ist die Wirtschaftspolitik trotz der ungünstigen Prognose für rein konjunkturell-kurzfristige Maßnahmen nicht zur Untätigkeit verurteilt. Wichtigstes Element einer volkswirtschaftlich sinnvollen Strategie ist die beschleunigte Inangriffnahme von Programmen zur Behebung von strukturellen Mängeln. Dies gilt für öffentliche Investitionen in leistungsfähige Informations- und Kommunikationstechnologien sowie für verstärkte Leistungsfähigkeit des Bildungs-, vor allem des Weiterbildungssystems, des Forschungssystems und des Arbeitsmarkts. Auch wenn die direkten Effekte solcher Programme auf kurze Sicht nicht bedeutend sind, weil auch ihre finanzielle Ausstattung begrenzt sein muss und weil die Kapazitäten und die Institutionen kurzfristig gar nicht genügend aufnahmefähig wären, gehen von solchen Programmen auch positive Effekte auf das Wirtschaftsklima aus. Sie können als

richtungsweisend auch für private Entscheidungen wirken und sie können bestehende Unsicherheiten abbauen helfen.

Das WIFO schlägt vor, strukturpolitisch wünschenswerte Maßnahmen zu intensivieren und sie auf drei Bereiche zu konzentrieren: Forschung und Innovation, Ausbildung und Weiterbildung und Reformen auf dem Arbeitsmarkt. In allen Bereichen sind finanzielle und organisatorisch/strukturelle Maßnahmen nötig.

### Schwerpunkt: Forschung und Innovation

Österreich hat bei den Forschungsausgaben mit knapp 2% des BIP den europäischen Durchschnitt erreicht. Eine Spitzenposition im Einkommen setzt jedoch auch eine überdurchschnittliche Forschungsquote voraus. Die Bundesregierung peilt ein Ziel von 2,5% für 2005 bzw. 2006 an. Dies ist aus heutiger Sicht ein anspruchsvolles Ziel, da seine Erreichung zusätzliche private und öffentliche Ausgaben von zusammen etwa einer Milliarde Euro pro Jahr erfordern würde. Diese Quote entspricht jedoch als Etappe der Zielsetzung des Lissabon-Prozesses, nach dem Europa bis 2010 eine Forschungsquote von 3% erreichen will. Das 3%-Ziel berücksichtigt dabei noch nicht, dass Österreich als Land mit hohem Einkommen auch bei der Forschungsquote überdurchschnittlich liegen sollte. Schweden, Finnland und die Schweiz investieren heute schon mehr als 3% des BIP für Forschung.

Den größten Beitrag zur Erhöhung der Forschungsquote lieferte in den Jahren 1998 bis 2002 die öffentliche Hand. Die öffentlichen Ausgaben für Forschung expandierten in den genannten Jahren um 7% p. a. Die derzeitigen Budgets für 2003 und 2004 lassen – gemeinsam mit Fortschreibungen der Trends der privaten Ausgaben – für die Periode 2002 bis 2006 nur einen Anstieg der Forschungsausgaben von 3,9% erwarten, wobei die Ausgaben des Bundes mit 1,1% p. a. steigen werden. Damit würde die Forschungsquote auf dem unbefriedigenden Niveau von 2% stagnieren. Zur Erreichung des 2,5%-Ziels sind zusätzliche Ausgaben der öffentlichen Hand, eine Aufbruchsstimmung in der Privatwirtschaft und eine steigende Attraktivität Österreichs als Standort von Forschungszentren für internationale Firmen notwendig.

Die Organisation der direkten Forschungsförderung weist entscheidende Schwächen auf. Hannes Leo skizziert ein Strategiedefizit, ein Steuerungsdefizit und ein Wirkungsdefizit. Das Strategiedefizit liegt im Fehlen eines verbindlichen Zielsystems, das Anhaltspunkte für die Konzipierung des Mitteleinsatzes bieten kann. Das Steuerungsdefizit ergibt sich aus der Zuständigkeit von mindestens drei Ministerien und der Zersplitterung in unzählige Programme und Initiativen. Das Wirkungsdefizit ist Resultat der fehlenden Schwerpunktbildung, geringer Chancen für Klein- und Mittelbetriebe und eines ungünstigen Verhältnisses von bürokratischem Aufwand zu finanziellem Ertrag. Die Zusammenführung der Forschungsförderung in vier bis fünf Programmlinien ist unbedingt nötig. Eine verbindliche technologiepolitische Strategie ist zu entwerfen. Förderungen müssen kontinuierlich dotiert und laufend evaluiert werden. Technologische Neugründungen müssen stärker gefördert werden.

Die steuerliche Forschungsförderung ist in Österreich nicht unerheblich, aber dennoch unzureichend für Klein- und Mittelbetriebe und für Unternehmen, die noch nicht in der Gewinnzone sind. Selbst für Großbetriebe ist sie unübersichtlich und nicht leicht kommunizierbar. Die

Regeln sind unnötig komplex und können schwerlich als Werbung für den Wirtschaftsstandort oder für die Ansiedlung von Forschungszentralen dienen.

Das WIFO schlägt vor, ein Paket zu schnüren, das Österreich zu einem der attraktivsten Länder für Forschung in bestehenden Unternehmen und die Ansiedlung von Forschungseinrichtungen internationaler Unternehmen macht. Besonders sollen Impulse für neugegründete, wachsende und technologieorientierte Klein- und Mittelbetriebe geschaffen werden. Eckpfeiler eines solchen Paketes könnte etwa eine 25/12-Regelung sein. Das WIFO schlägt vor, den steuerlichen Forschungsfreibetrag einheitlich mit 25% festzusetzen, wobei Forschungsausgaben nach der OECD-Definition abgegrenzt werden und Software und immaterielle Investitionen einschließen. Zusätzlich sollen externe Forschungsaufträge an Dritte mit einem fiktiven Ausgabenposten von 25% begünstigt werden. Alternativ kann ein Betrieb eine Forschungsprämie von 12% in Anspruch nehmen. Dieses System ersetzt die derzeitige komplexe Regelung mit zwei Forschungsbegriffen und drei Förderungsstufen. Das neue System macht Österreich zu einem der attraktivsten Forschungsstandorte in Europa und ist in der Werbung für Betriebsansiedlungen und Forschungszentralen kommunizierbar. Es stärkt den Strukturwandel in bestehenden Unternehmen und forciert die Ansiedlung von Forschungszentralen sowie den Strukturwandel zu technologieintensiven Industrien und Dienstleistungen.

Bei der direkten Forschungsförderung muss parallel zur Beseitigung der genannten Schwächen die mittelfristige Finanzierung gesichert werden. Dazu wäre ein kontinuierlicher Anstieg der staatlichen Förderung (z. B. um 10% pro Jahr) bis zur Erreichung des 3%-Ziels festzuschreiben. Die derzeitige Lücke in den Forschungsfonds, bei den Fachhochschulen und im Universitätsbereich ist mit einem zusätzlichen Betrag von ca. 100 Mio. Euro zu decken. Die strukturellen Reformen sind unabdingbar, dürfen aber kein Argument für eine Finanzierungslücke in den Jahren 2003 bis 2005 sein, da sonst das Regierungsziel von zunächst 2,5% und dann 3% weit verfehlt wird. Eine österreichische Nationalstiftung soll entscheidende Impulse geben, seine Mittel sollten auch aus Privatisierungserlösen, privaten Spenden und Erbschaften dotiert werden, die Mittelvergabe muss mit den skizzierten Schwerpunktlinien in Einklang gebracht werden.

Forschungsprogramme mit Europäischer Dimension sind besonders zu unterstützen, da die im 6. Rahmenprogramm geforderte Projektgröße wegen der kleinbetrieblichen Struktur von Betrieben und Forschungseinrichtungen einen Ausschluss Österreichs aus der internationalen Forschung bedeuten würde.

### Schwerpunkt: Ausbildung

Im Ausbildungsbereich sind ein quantitatives und ein qualitatives Defizit gegeben. Der Sapir-Report ortet das Defizit besonders im Bereich der tertiären Ausbildung, für die die öffentliche Hand in Europa 1,1% des BIP ausgibt, die USA hingegen 1,4%. Das Dokument schlägt eine Verdoppelung der Ausgaben für die höhere Ausbildung vor. Die finnische Wirtschaft hat ermittelt, dass künftig  $\frac{2}{3}$  der neugeschaffenen Arbeitsplätze einen tertiären Abschluss erfordern werden; die dortige Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, diesen Anteil zu ermöglichen. Österreich hat international wenig Beschäftigte mit Tertiärabschluss und ein zusätzliches Defizit bei technisch-naturwissenschaftlichen Absolventen. Auch die skizzierte Forschungsstrategie

macht eine massive Erhöhung des Forschungspersonals erforderlich. Der zusätzliche Bedarf wird nicht durch neue Absolventen alleine abzudecken sein, sondern bedarf auch der Höherqualifikation von Berufstätigen (Requalifikation, Teilzeitforscher).

Österreich hat einen positiven Schwerpunkt im mittleren berufsorientierten Bildungssegment. Dem stehen Defizite im Bereich der tertiären Ausbildung, Weiterbildung und Lebenslangem Lernen gegenüber. Angesichts der Position Österreichs als Hocheinkommensland und dem Nachdrängen der neuen Mitgliedsländer der EU ist die ständige Verbesserung der Qualifikation im untersten Bildungs- und Einkommenssegment (Qualitäts-Upgrading) besonders vorrangig.

Das WIFO schlägt ein System modularer Weiterbildung und Höherqualifikation vor. Für jede Ausbildungsstufe sollen Stufen der Höherqualifikation definiert sein. Diese sollen im Unternehmen, bei laufendem Arbeitsverhältnis oder mit Berufsunterbrechung, angestrebt werden können. Ausbildungsausgaben von Unternehmen werden steuerlich bereits gefördert (Konjunkturbelebungspaket 1 und 2), individuelle Anreize auf persönlicher Ebene sollen dies noch ergänzen. Eine Institution (Public Agency) zur Zertifizierung der Höherqualifikation mit internationaler Anerkennung soll geschaffen werden.

Höhere Forschungsausgaben, aber auch der Strukturwandel der Wirtschaft erfordern einen Anstieg der Beschäftigten mit tertiärer Ausbildung. Die dynamischsten Wirtschaftszweige haben einen hohen Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten. Fachhochschulen, aber auch Weiterbildung können einen Teil des Bedarfs abdecken. Schnellere Studienabschlüsse und eine Verlagerung der Studentenzahlen in den technisch-naturwissenschaftlichen Bereich sind nötig. Eine korrekte Information der Studenten zum Zeitpunkt der Studienwahl ist eine wichtige Voraussetzung.

#### Schwerpunkt: Arbeitsmarktreformen

Österreich liegt bezüglich der Regulierung der Arbeitsmärkte nach den OECD-Indikatoren im europäischen Durchschnitt, die Regulierung ist stärker als in Dänemark, etwa gleich stark wie in Schweden, Finnland und den Niederlanden. Die Regulierungsdichte ist in Österreich geringer als in Deutschland. Die Flexibilität auf betrieblicher Ebene, die Anpassung der Lohnentwicklung an die Produktivität und die Berücksichtigung des makroökonomischen Umfelds sind beachtlich. Gering sind die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, besonders im Vergleich zu den skandinavischen Ländern.

Die Requalifikation und der Wiedereintritt in das Berufsleben von Langzeitarbeitslosen müssen ein zentrales Anliegen der Arbeitsmarktpolitik sein. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung ist ein erklärtes Ziel der europäischen Wirtschaftspolitik. Angesichts des bevorstehenden demographisch bedingten Sinkens des Erwerbspotentials darf kein Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung in eine Position dauerhafter Erwerbslosigkeit abgedrängt werden. Die Absicht, Notstandshilfe und Sozialhilfe zusammenzufassen, wirft rechtliche und finanzielle Fragen auf. Die Notstandshilfe ist Bundessache, vom Einkommen des Ehepartners/Lebensgefährten abhängig und eine Versicherungsleistung. Die Sozialhilfe ist dagegen Landessache, wird von Gemeinden bzw. Bezirkshauptmannschaften exekutiert, es besteht kein Rechtsanspruch und Vermögen wird in die Bedarfsprüfung einbezogen.

Zentrale Anforderung an ein neues System ist, dass es so konzipiert ist, dass die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen gefördert und gestärkt wird. Eine flexible Anpassung an regionale Bedürfnisse ist ein Vorteil, der Einbezug privater Initiativen und Trainingsmöglichkeiten sind positiv zu sehen. Wichtig ist, dass Arbeitskräfte nicht abgeschoben, sondern auf den Wiedereinstieg in das Berufsleben vorbereitet werden. Qualitätsstandards für die Betreuung müssen vorgegeben und laufend überprüft werden. Bestehende Einrichtungen der Sozialhilfe können diese Aufgabe nicht erfüllen. Eventuell ist mit mehreren Modellen zu experimentieren; anschließend sind das beste bzw. die besten auszuwählen. Der organisatorische und finanzielle Aufwand ist beachtlich, die Nutzung des Potentials der Langzeitarbeitslosen ist eine große Herausforderung.

Die Anreizsysteme zur Höherqualifikation und zum Wiedereinstieg in das Arbeitsleben sind zu verbessern. Die Anreize können auf betrieblicher Ebene liegen, etwa in Prämien für Betriebe, die Langzeitarbeitslose einstellen oder weiterbilden, oder in einer Kombination von Teilen der Unterstützungszahlung und Trainingslohn für Neuqualifikation (Vorbild Aktion 8000). Arbeitslose, Notstandshilfe- und Sozialhilfebezieher, die einen Job annehmen, sollten begrenzt einen Teil der Beihilfe behalten können, bis sich eine dauerhafte und ausreichend bezahlte Tätigkeit ergibt. Auch das internationale Vorbild des Earned Income Tax Credit könnte die Aufnahme einer Beschäftigung attraktiv machen. Ein Earned Income Tax Credit ist eine Negativsteuer, die aber an ein Minimum an Erwerbseinkommen gebunden ist. Während die Durchführung organisatorischer Reformen eine längere Frist benötigt, wäre ein Earned Tax Credit oder ein Kombilohn (Erwerbseinkommen plus Teil der Notstands- und Sozialhilfe) auch kurzfristig durchsetzbar. Keinesfalls sollten Sozialhilfebezieher – wie es heute zumindest theoretisch erfordert ist – bei Aufnahme einer Beschäftigung die früher bezogene Sozialhilfe zurückzahlen müssen. Es muss immer die Aufnahme einer Beschäftigung – auch wenn es eine Teilzeitbeschäftigung ist oder sogar nur eine geringfügige Beschäftigung – attraktiver sein als der Verbleib in der Erwerbslosigkeit.

Beschäftigungsprojekte für Langzeitarbeitslose sollten kontinuierlich gefördert werden, wobei der Eintritt in die unsubventionierte Beschäftigung das Ziel bleibt. Zur Erhöhung der Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Personen ist eine Subventionierung der Lohnnebenkosten denkbar. Dies müsste jedoch nach Frist und Problemgruppe eingeschränkt werden, da diese Maßnahme teuer ist und den Anreiz zur Höherqualifikation verringert. Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind zu intensivieren.

Angesichts des Trends der vergangenen Jahre, Beschäftigte bei Rationalisierungsmaßnahmen in Frühpension zu schicken, und andererseits der zu erwarteten Verknappung von qualifizierten Arbeitskräften sollten Stiftungslösungen und Rückholmodelle für Frühpensionisten geschaffen werden. Es sind Modelle zu erproben, in denen Umschulungen durch Firmen unterstützt werden und wo Arbeitsamt, Herkunftsfirmen, aufnehmende Firmen und Pensionsversicherung die Kosten teilen. Wenn die neue Beschäftigung schlechter bezahlt ist, sollte ein Teil der fiktiven Frühpension ausbezahlt werden, damit der Wiedereinstieg attraktiver ist als der Verbleib in der Frühpension.

## I. Einleitung

Die vorliegende Studie entstand im Auftrag der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit und für Finanzen sowie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie. Sie wurde am 9. Juli 2003 in Auftrag gegeben.

Die Aufgabenstellung enthält zwei Schwerpunkte:

- erstens, die Evaluierung der konjunkturpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der internationalen Rahmenbedingungen. Darauf gestützt die Formulierung von Überlegungen zur kurzfristigen Belebung der Wirtschaftslage angesichts der aktuellen Wirtschaftsperspektiven für 2004, und
- zweitens, die Begründung von Schwerpunkten einer längerfristig orientierten Wirtschaftspolitik zur Hebung des Wachstumspfades der österreichischen Wirtschaft.

Die beiden Fragen können nicht unabhängig voneinander gesehen werden. Die Umsetzung strukturpolitischer Verbesserungen wird angesichts der hartnäckigen Wirtschaftsflaute seit 2001 gleichzeitig wünschenswerter und schwieriger. Andererseits kann die unbefriedigende Wirtschaftslage nicht ausschließlich auf strukturpolitische Mängel zurückgeführt werden, sondern auch auf makroökonomische Konstellationen, sowohl auf nationaler und internationaler Ebene.

Die Evaluierung der von der Bundesregierung in den Jahren 2001 und 2002 in zwei Konjunkturpaketen gesetzten Maßnahmen an Hand von messbaren Erfolgsdaten ist nur teilweise möglich. Einerseits ist die Wirksamkeit der Maßnahmen noch nicht abgeschlossen und der Erfahrungszeitraum über davon ausgelöste Effekte noch sehr kurz, andererseits können solche Effekte wegen der im allgemeinen sehr begrenzten Größenordnung der Impulse nur schwer von anderen Einflüssen isoliert werden. Das WIFO führte zur Gewinnung von rezenten und realistischen Erfahrungswerten eine Umfrage in 400 Unternehmen der Sachgüterproduktion und der Dienstleistungen durch, deren Ergebnisse im Rahmen dieser Studie vorgestellt werden.

Der Handlungsspielraum für eine kurzfristige Nachfragebelebung durch die Wirtschaftspolitik einer kleinen offenen Volkswirtschaft erscheint eng begrenzt: Sie hat die weitere Konsolidierung der Staatsfinanzen und einen Abbau der Staatsverschuldung voranzutreiben. Die enge Verflechtung vor allem innerhalb der Europäischen Union bringt unweigerlich starke Sickerverluste aus dem nationalen Wirtschaftsgebiet mit sich. Die stimulierende Wirkung auf die Verhaltensweisen der privaten Haushalte und der Wirtschaft ist angesichts der wenig ermutigenden weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Lage vorsichtiger einzuschätzen als sonst. Eine Koordinierung von stimulierenden Ansätzen im Rahmen der Europäischen Union erschiene zielführender und vom fiskalischen Aufwand her gesehen attraktiver und sollte daher aus nationaler Perspektive nicht außer Acht gelassen werden.

Der relative kurze Zeitrahmen für die Ausarbeitung bringt mit sich, dass sich das Institutsteam auf besonders wichtige Schwerpunkte konzentrierte und dass die Ausarbeitung von Empfehlungen nicht bis in operationale Details vorstoßen konnte. Es erscheint wichtiger, die Grund-

züge und Kriterien einer adäquaten Strategie und von Schlüsselansatzpunkten zu erläutern, an denen eine Vielzahl denkbarer Schritte gemessen werden können.

## II. Evaluierung der Konjunkturpolitik 2000 bis 2004

### 1. Konjunktureller Hintergrund

Die Mitglieder der EU, und ausgeprägter noch die Euro-Zone, weisen seit Ende 2000 eine hartnäckige Wachstumsschwäche auf. Im Durchschnitt der drei Jahre 2001 bis 2003 betrug der jährliche reale Zuwachs des BIP der EU 12 nur knapp 1%, bedeutend weniger als das Wachstumspotential. Die US-amerikanische Wirtschaft erzielte in diesem Zeitraum einen jährlichen Zuwachs von etwas mehr als 1,5% und verzeichnet seit dem Vorjahr eine deutlich bessere konjunkturelle Situation als Westeuropa. Deutschlands Wirtschaft erreichte im Durchschnitt nur rund ein Viertelprozent Wachstum und stagniert heuer. Die deutsche Wachstumsschwäche ist einer der Faktoren, die dafür verantwortlich sind, dass auch Österreichs Wirtschaft nur ein durchschnittliches Wachstum von etwa 0,8% pro Jahr erreichte und damit etwas unter dem westeuropäischen Durchschnitt blieb.

Konjunkturentwicklung in Österreich und der EU								
	Österreich				EU			
	2001	2002	2003	Ø 01/03	2001	2002	2003	Ø 01/03
	Jährliche Veränderung in %, real							
Bruttoinlandsprodukt	+0,7	+1,0	+0,7	<b>+0,8</b>	+1,5	+0,9	+0,8	<b>+1,1</b>
Inlandsnachfrage	-0,1	-1,1	+0,6	<b>-0,2</b>	+1,3	+0,7	+1,0	<b>+1,0</b>
Bruttoanlageinvestitionen	-2,2	-4,6	+0,8	<b>-2,0</b>	±0,0	-2,4	+0,3	<b>-0,7</b>
Privater Konsum	+1,5	+0,9	+1,3	<b>+1,2</b>	+2,2	+1,4	+1,0	<b>+1,5</b>
Exporte insgesamt	+7,4	+2,7	+1,5	<b>+3,8</b>	+2,4	+0,9	+1,9	<b>+1,7</b>

Q: WIFO, Konjunkturprognose Juni 2003.

Die Hartnäckigkeit der Konjunkturschwäche in Europa ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen:

Einmal erfasste das abrupte Ende der außergewöhnlichen spekulativen Hausse vor allem von Aktien der new economy auch die europäischen Börsen und beeinträchtigte dort auch traditionelle Werte und die Stimmung von Unternehmen und Konsumenten, zum anderen sind dem Rückschlag auch in Europa Überinvestitionen vorausgegangen, nicht nur in Finanztiteln, sondern auch in realen Investitionen, die hohe Kreditfinanzierung erforderten. Unsicherheit ging darüber hinaus von global beunruhigenden politischen Ereignissen aus, die ebenfalls eine Haltung genereller Vorsicht und Risikoscheu der Wirtschaft nach sich zogen.

Das Bestreben nach Konsolidierung von Unternehmens- und Bankbilanzen und Vermögenspositionen der privaten Haushalte bekam Vorrang gegenüber offensiveren Strategien. Ein

solcher Rückschlag dauert ohne klar erkennbare politische Orientierungen regelmäßig länger als ein konjunktureller Einbruch, der von restriktiver Geldpolitik zur Stabilisierung der Preise ausgeht. Als Faustregel kann man von der empirischen Beobachtung ausgehen, dass eine längere, jedoch relativ milde Konjunkturflaute durch eine ähnlich zögernde und seichte Belebung überwunden wird.

Eine Stützung der Konjunktur hätte ceteris paribus die Bereitschaft zu höherer Verschuldung der öffentlichen Haushalte vorausgesetzt. Dies wollten in der Euro-Zone angesichts der Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nur jene kleineren Mitglieder riskieren, die bereits ein strukturell ausgeglichenes Budget oder einen Budgetüberschuss erreicht hatten. Fiskal- und Geldpolitik zögerten angesichts der überwiegend noch nicht gelungenen Budgetkonsolidierung und der Inflationsraten von über 2% mit einer bewussten Stimulierung der Konjunktur und mit raschen Leitzinssenkungen. Die deutsche Steuersenkung 2001 vermochte nur geringe konjunkturelle Impulse zu geben, weil die Steuerzahler wegen der Unsicherheit und der mehrfachen Verschiebung der Erwartung einer Erholung die Steuererleichterungen weitgehend zur Verbesserung ihrer Vermögensposition nutzten (= sparten). Sie verschärfte aber zusammen mit den automatischen Effekten der schlechten Konjunktur die Lage der deutschen Staatsfinanzen und führte ab 2002 zur anhaltenden Überschreitung des Defizit-Limits von 3% des BIP.

Weltweit abgeschwächte Exportnachfrage und die Rückschläge der inländischen Endnachfrage machten die Konsolidierungsziele der Staatsfinanzen in wichtigen Mitgliedsländern der Währungsunion politisch unerreichbar, auch wenn bewusste (diskretionäre) Konjunkturstützung nahezu einhellig abgelehnt wurde. Damit gingen auch von den Staatsfinanzen überwiegend restriktive Effekte auf die Wirtschaftslage aus.

Die wirtschaftspolitischen Bemühungen konzentrierten sich auf Aufwandssenkungen für den öffentlichen Dienst, die Infrastruktur und soziale Einrichtungen. Angestrebt wurden weitere Maßnahmen, die die Flexibilität auf den Arbeitsmärkten erhöhen und das Niveau von Sozialleistungen verringern sollten, teilweise, indem deren "Treffsicherheit" verbessert werden sollte. Im Rahmen des Lissabon-Prozesses sollten darüber hinaus Impulse für die raschere Anhebung der Produktivität in Europa gegeben werden. Solche strukturellen Verbesserungen kamen wegen der angespannten makroökonomischen Situation und des politischen Vorrangs, den die Budgetkonsolidierung und die Inflationsbekämpfung de facto erhielten, nur enttäuschend langsam voran. An den Einschränkungen der öffentlichen Investitionen und der Dotierung von Bildung und Forschung lässt sich in der Mehrzahl der Euro-Länder demonstrieren, dass an sich zielführende strukturelle Strategien bei schlechter Konjunktur kaum umzusetzen waren.

Die zuletzt verfügbaren Indikatoren scheinen die vor dem Sommer 2003 veröffentlichten Prognosen einer allmählichen Konjunkturbelebung in den USA, in Europa und in Japan zu bestätigen. Allerdings spielt dabei der vorübergehende Nachfrageimpuls des Irakkriegs eine beträchtliche Rolle. Daneben stützen die außerordentlich niedrigen Zinsen in den Vereinigten Staaten und die bis zuletzt durch die Immobilien-Hausse gestützte Nachfrage der privaten Haushalte die US-amerikanische Konjunktur. An der Börse und in den Erwartungen der Unternehmungen setzte sich ein besseres Klima durch, das auch auf Europa ausstrahlte. Den psychologischen Faktoren müsste allerdings bald auch eine realwirtschaftliche Nachfragebele-

bung folgen, wenn sich die Erholung fortsetzen und nicht wie im Sommer 2002 – nach ganz ähnlichen Signalen – wieder verebben soll.

Was spricht neben einer besseren Stimmung der Unternehmen, der Börsen und teilweise auch der Konsumenten für eine Belebung in Europa? Nach drei Jahren der Flaute hat sich Ersatzbedarf aufgestaut. Das Nominalzinsniveau ist auch hier niedrig – freilich nicht für alle Wirtschaftssparten auch das Realzinsniveau, weil vor allem die Industrie rückläufige Erzeugerpreise hinnehmen muss: Die Euro-Aufwertung hat sich ab dem Frühsommer nicht mehr fortgesetzt, sondern zurückgebildet; darüber hinaus können von quantitativ meist sehr begrenzten nationalen Konjunkturprogrammen gewisse stimulierende oder das Vertrauen stärkende Effekte ausgehen.

Die Fortsetzung der Belebung der europäischen und der Weltkonjunktur ist nach wie vor mit einer Reihe von Risiken konfrontiert:

Die makroökonomischen Ungleichgewichte in den USA sind nicht überwunden, zum Teil sogar noch größer geworden und könnten sich auf den Dollar-Kurs und das Zinsniveau auswirken. Die Ölpreise sind nach dem Ende der militärischen Aktionen im Irak noch nicht gesunken und beeinträchtigen die Kaufkraft der ölimportierenden Staaten. Der Euro notiert – obwohl er seit der Spitze im Juni 2003 gegenüber dem Dollar fast 10% seines Wertes verloren hat – noch immer um rund 25% höher als zu Beginn des Vorjahrs, was zunächst noch die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Güter und Dienstleistungen belastet.

Vor allem aber haben die EU und die Euro-Zone nicht zu einer wirkungsvollen koordinierten Strategie zur Bekämpfung der europäischen Nachfrageschwäche gefunden. Als Ursache der äußerst schleppenden Entwicklung werden vor allem strukturelle Schwächen und Starrheiten des Angebots diagnostiziert. Es ist nicht zu bestreiten, dass solche Angebotsmängel in Europa vielfach eine die Dynamik bremsende Rolle spielen. Diese Feststellung und unzulässige Verkürzungen der ökonomischen Zusammenhänge brachten mit sich, dass die Wirtschaftspolitik und die öffentliche Diskussion die Diagnose eines generellen Nachfragemangels erst in jüngster Zeit zögerlich in Betracht zu ziehen bereit scheinen.

Der Wirtschaftspolitik jedes einzelnen Mitglieds sind konjunkturpolitisch die Hände durch die Verpflichtungen des SWP und durch die Offenheit der nationalen Wirtschaftsräume, wodurch autonome Nachfrageimpulse in nicht unerheblichem Maße über die nationalen Grenzen versickern, gebunden. Das gilt für kleine Volkswirtschaften wie die österreichische besonders. Sie wären daher in erster Linie dazu berufen, den makroökonomischen Kurs auf europäischer Ebene zu hinterfragen. Eine koordinierte europäische Struktur zur Belebung der Nachfrage in investiven Bereichen ist durchaus budgetschonend denkbar und könnte strukturpolitisch adäquate Ziele verfolgen.

Dazu kommt als Risiko, dass fiskalische Erleichterungen durch eine relativ hohe Sparneigung von privaten Haushalten und Unternehmen begrenzt nachfragewirksam sind. Weltweite Schocks, die Börsenkrise einschließlich skandalöser Manipulationen, die Pensionsdebatte und eine ungenügend Vertrauen erweckende Politik senken ebenfalls die Ausgabenbereitschaft.

Die Grundlinien der Wirtschaftspolitik in der EU plädieren primär für die Behebung struktureller Schwächen. Ohne sehr augenfälligen Erfolg bisher, weil eben die Lage der Konjunktur und

der öffentlichen Finanzen keine großen Durchbrüche erlaubt. Die förmliche Trennung von makroökonomischer und strukturpolitischer Verantwortung im Vertragswerk der EU ist verfehlt. Bedenklich ist die Beobachtung, dass auch und gerade materielle und immaterielle Aufwendungen für Zukunftsinvestitionen den Sparbemühungen der öffentlichen Haushalte geopfert oder hinausgeschoben statt vorgezogen werden.

Die mitentscheidende Rolle der makroökonomischen Rahmenbedingungen wird regelmäßig unterschätzt, wenn die europäische Wachstumsschwäche überwiegend auf strukturelle Versäumnisse zurückgeführt wird. Diese Hypothese ist nicht überzeugend, weil die gleichen oder noch ausgeprägtere Mängel sowie das gleiche System des Sozialstaates vor Mitte der neunziger Jahre in Europa ein höheres Wachstum erlaubten als in den USA. Natürlich spricht dies nicht gegen konsequente Bemühungen um den Abbau struktureller und institutioneller Ineffizienzen.

## **2. Konjunkturbelebungsprogramme I und II**

Die Bundesregierung beschloss im Dezember 2001 und im September 2002 eine Anzahl von fiskalischen und anderen stimulierenden Maßnahmen, die vor dem Hintergrund der nachhaltigen Verschlechterung der internationalen Konjunktur die heimische Wirtschaftstätigkeit und die Beschäftigungslage stützen, strukturelle Mängel abbauen und die Attraktivität des Standorts sichern oder verbessern sollten. Angesichts der Absicht, den Staatshaushalt auf mittlere Sicht konsequent zu konsolidieren, und des schon dargestellten Risikos, dass der Aufwand des Staates verpuffen könnte, war der Aufwand für den Staatshaushalt von vornherein ziemlich beschränkt (für 2003 knapp 0,6% des BIP). Allein schon von daher konnte von vornherein nicht mit einer massiven Belebung der heimischen Konjunktur gerechnet werden. Eine aus dem Anlass der nachstehenden Evaluierung der beiden Konjunkturprogramme vom WIFO durchgeführte Erhebung brachte dennoch eine Reihe von interessanten Aufschlüssen über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen.

### **2.1 Konjunkturbelebungsprogramm I (Dezember 2001)**

#### *Steuererleichterungen*

1. Befristete vorzeitige Abschreibung: Erhöhung des Abschreibungssatzes für bauliche Objekte von ursprünglich 3% durch einen auf das Jahr 2002 befristeten vorzeitigen Abschreibungssatz (7%) auf 10%; Begrenzung auf Herstellungsvolumen von maximal 3,8 Mio. € und damit maximale Sonderabschreibung 266.000 €.
2. Forschungsfreibetrag/Forschungsprämie: Erweiterung der steuerlich begünstigten Forschungsaufwendungen (Frascati Manual), Einführung eines Forschungsfreibetrags von 10% und einer Forschungsprämie von 3% für Forschungsaufwendungen nach der Neudefinition.
3. Bildungsfreibetrag/Bildungsprämie: Einführung einer Bildungsprämie von 6%, Anhebung des Bildungsfreibetrags von 9% auf 20%.

4. Steuerbegünstigungen für Betriebsübertragungen: Ausweitung der Steuerbegünstigungen für Betriebsneugründungen auf Betriebsübertragungen; Grunderwerbsteuerbefreiung bis zu einem maßgeblichen Grundstückswert von 75.000 €.

### Ausgaben

1. BIG: Vorziehen baureifer Projekte der Bundesimmobiliengesellschaft: Vorfinanzierung von 17 baureifen Projekten durch die BIG und Refinanzierung von den künftigen Nutzerressorts über Mietzahlungen; durch Abschluss der Mietverträge der Nutzerressorts BMBWK und BMJ werden Investitionen von 2 Mrd. ATS (143 Mio. €) vorgezogen.
2. Hochbaumilliarde: Sonderfinanzierung von jeweils 275 Mio. ATS (19,6 Mio. €) 2001 bis 2003 für Bundeshochbau.
3. National Heritage: Vorziehen von Unterstützungsmaßnahmen für National Heritage in Höhe von 13,6 Mio. ATS (1 Mio. €).
4. Infrastruktur: Ausweitung der außerbudgetären Finanzierungsrahmen im Bereich der Infrastruktur: Erhöhung des jährlichen Finanzierungsvolumens um 6,5 Mrd. ATS (470 Mio. €) 2002 bis 2004.

Konjunkturbelebungs paket I		
Maßnahme	Geltungsdauer	Volumen (Mio. €) p. a.
Befristete vorzeitige Abschreibung	2002 <sup>1)</sup>	73
Forschungsfreibetrag, Forschungsprämie	Unbefristet	73
Bildungsfreibetrag, Bildungsprämie	Unbefristet	22
Steuerbegünstigungen Betriebsübertragungen	Unbefristet	51
BIG	2002	143
Hochbaumilliarde	2001 bis 2003	20
National Heritage	2002	1
Infrastruktur	2002 bis 2004	470

Q: Bundesministerium für Finanzen. – <sup>1)</sup> Wird in den Jahren 2003 und 2004 budgetär wirksam.

Gesamtvolumen Konjunkturbelebungs paket I (Mio. €)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Steuerliche Maßnahmen <sup>1)</sup>	–	16	218	215	142	142
BIG	–	143	–	–	–	–
Hochbaumilliarde	20	20	20	–	–	–
National Heritage	–	1	–	–	–	–
Infrastruktur	–	470	470	470	–	–
<b>Gesamt</b>	<b>20</b>	<b>650</b>	<b>708</b>	<b>685</b>	<b>142</b>	<b>142</b>

Q: Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. – <sup>1)</sup> Das Gesamtvolumen weicht von den Angaben des Bundesministeriums für Finanzen ab, da die vorzeitige Abschreibung nur in den Jahren 2003 und 2004 budgetäre Auswirkungen hat.

## 2.2 Konjunkturbelebungspaket II (September 2002)

### *Steuer-/Abgabenerleichterungen*

1. Investitionszuwachsprämie: Zeitlich befristete Investitionszuwachsprämie für 2002 und 2003 von 10% (Baseline Investitionen der vorhergehenden 3 Jahre); kann nur für Investitionen in ungebrauchte, körperliche und abnutzbare Wirtschaftsgüter in Anspruch genommen werden (nicht z. B. für Pkw und Kombis, Software etc.); Ausnahme: bei Investitionen in behindertengerechte Einrichtungen gilt Prämie auch für unbewegliche Wirtschaftsgüter. Investitionsvolumen auf 3,8 Mio. € p. a. begrenzt.
2. Befristete vorzeitige Abschreibung: Verlängerung der befristeten vorzeitigen Abschreibung bis Ende 2003.
3. Forschungsfreibetrag/Forschungsprämie: Erhöhung des Forschungsfreibetrags (von 10% auf 15%) und der Forschungsprämie (von 3% auf 5%) für Forschungsaufwendungen nach Definition des Frascati Manual.
4. Bildungsfreibetrag/Bildungsprämie: Erweiterung von Bildungsfreibetrag bzw. Bildungsprämie auf innerbetriebliche Bildungsaktivitäten und Ausweitung auf Karenzgeld- und Kindergeldbezieher.
5. Steuerbegünstigung kapitalgedeckter Altersvorsorge<sup>1)</sup>.
6. Lohnnebenkostensenkung für Lehrlinge: Entfall der Beiträge zur Unfallversicherung; Sistierung von Arbeitslosen- und Krankenversicherung für die ersten zwei Jahre.
7. Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Umschulungsmaßnahmen in Branchen mit rückläufigen Arbeitsplatzchancen.
8. Lehrlingsprämie: 1.000 € jährlich als Ersatz für den bisher gewährten Lehrlingsfreibetrag.

---

<sup>1)</sup> Begünstigung bis zu 1.851 € jährlicher Prämie ab 2003; wird mit der Höchstbemessungsgrundlage im ASVG fortgeschrieben. Das steuerliche Entlastungsvolumen steigt von 50 Mio. € im Jahr 2003 auf 100 Mio. € jährlich ab 2006.

<b>Konjunkturbelebungspaket II</b>		
<i>Maßnahme</i>	<i>Geltungsdauer</i>	<i>Volumen (Mio. €) p. a.</i>
Investitionszuwachsprämie	2002 bis 2003	100
Befristete vorzeitige Abschreibung	2003 <sup>1)</sup>	73
Forschungsfreibetrag, Forschungsprämie	Unbefristet	40
Bildungsfreibetrag, Bildungsprämie	Unbefristet	22
Lohnnebenkostensenkung für Lehrlinge	Unbefristet	75
Lehrlingsprämie 1.000 € p. a.	Unbefristet	120
Jugend- und Lehrlingsbildungspaket	2002 bis 2003	75
Jugendausbildungssicherungsgesetz	2002 bis 2003	20
Betreuungs- und Pflegeberufe	k.A.	10
Umweltförderungsgesetz	2002	10
Biomasseförderung	2003	5

Q: Bundesministerium für Finanzen. – <sup>1)</sup> Wird im Jahr 2005 budgetär wirksam.

### *Ausgaben*

1. Jugend- und Lehrlingsbildungspaket: 18-monatige Qualifizierungsmaßnahme für minderqualifizierte Jugendliche unter 25 Jahren, die länger als 3 Monate beim AMS vorgemerkt sind.
2. Jugendausbildungssicherungsgesetz: Maßnahmen im Bereich des Jugendausbildungssicherungsgesetzes, Schwerpunkt Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren sowie behinderte Jugendliche; 3000 Lehrgangsplätze durch Verlängerung des JASG IV (2001/2002)<sup>2)</sup>.
3. Heimfahrtsbeihilfe: Einführung einer Heimfahrtsbeihilfe für Lehrlinge und Schüler für Familienheimfahrten am Wochenende.
4. Betreuungs- und Pflegeberufe: Erhöhung der Zahl der Stellen (von 1.000 auf 2.000).
5. Umweltförderungsgesetz: Erhöhung des Zusagerahmens für erneuerbare Energien für 2002.
6. Biomasseförderung: Aufstockung der bäuerlichen Biomasseförderung um 5 Mio. € für 2003.

---

<sup>2)</sup> Das JASG IV stellte 15,6 Mio. € für 2000 Lehrgangsplätze zur Verfügung.

<b>Gesamtvolumen Konjunkturbelebungspaket II (Mio. €)</b>					
	2002	2003	2004	2005	2006
Steuerliche Maßnahmen <sup>1)</sup>	-	331	347	322	399
Lohnnebenkostensenkung für Lehrlinge	-	75	75	75	75
Jugend- und Lehrlingsbildungspaket	-	75	-	-	-
Jugendausbildungssicherungsgesetz	-	20	-	-	-
Betreuungs- und Pflegeberufe <sup>2)</sup>	-	10	10	10	10
Umweltförderungsgesetz	10	-	-	-	-
Biomasseförderung	-	5	-	-	-
<b>Gesamt</b>	<b>10</b>	<b>516</b>	<b>432</b>	<b>407</b>	<b>484</b>

Q: Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. – <sup>1)</sup> Das Gesamtvolumen weicht von den Angaben des Bundesministeriums für Finanzen ab, weil die vorzeitige Abschreibung nur im Jahr 2005 budgetär wirksam wird. – <sup>2)</sup> Hier wird angenommen, dass die Maßnahme unbefristet läuft; es liegt keine Konkretisierung des Zeitraums vor.

### 2.3 Gesamtvolumina der Konjunkturbelebungsapakete I und II

Die steuerlichen Entlastungswirkungen der beiden Konjunkturbelebungsapakete belaufen sich auf maximal 56,2 Mio. € (2004). Die Abweichung von den Angaben des BMF kommt dadurch zustande, dass die befristete vorzeitige Abschreibung fälschlicherweise als dauerhaft wirkende Maßnahme berücksichtigt wurde.

<b>Steuerliche Entlastungswirkungen der Konjunkturbelebungsapakete I und II (Mio. €)<sup>1)</sup></b>				
	2003	2004	2005	2006
Konjunkturbelebungspaket I	-218	-215	-142	-142
Konjunkturbelebungspaket II	-331	-347	-322	-399
<b>Gesamt</b>	<b>-549</b>	<b>-562</b>	<b>-464</b>	<b>-541</b>

Q: Bundesministerium für Finanzen. – <sup>1)</sup> Das Gesamtvolumen weicht von den Angaben des BMF ab, weil die vorzeitige Abschreibung nur in den Jahren 2003 bis 2005 budgetär wirksam wird.

Der Gesamtumfang des Konjunkturbelebungsapaketes II wurde mit 600 Mio. € beziffert. Wird allerdings berücksichtigt, dass die Verlängerung der vorzeitigen Abschreibung nur im Jahr 2005 budgetär wirksam wird, so beträgt das maximale Volumen, das im Jahr 2003 erreicht wird, 516 Mio. €.

### 2.4 Vorläufige Bewertung der Auswirkungen der Konjunkturbelebungsapakete I und II

Das WIFO hat gemeinsam mit Hoffmann & Forcher Marketing Research eine repräsentative Befragung von 444 Unternehmen zu den wesentlichen Punkten der beiden Konjunkturbelebungsapakete durchgeführt (Investitionszuwachsprämie, zusätzlicher Forschungsfreibetrag für F&E und Forschungsprämie sowie eine Lehrlingsausbildungsprämie), deren Ergebnisse hier ebenfalls kurz dargestellt werden. An dieser Untersuchung nahmen 342 Unternehmen ab

20 Beschäftigten aus dem Bereich Sachgüterherstellung sowie 102 Unternehmen ab 10 Beschäftigten aus bestimmten Dienstleistungssektoren (Telekommunikation, Softwarehäuser, Ingenieurbüros und Ziviltalente, Anbieter von Forschungs- und Entwicklungsleistungen und Entsorgungsbetriebe) teil. Die Ergebnisse werden für Dienstleister und die Sachgüterherstellung getrennt präsentiert. Die dabei vorgenommenen deskriptiven Analysen der mit der Befragung gewonnenen Daten dienen dazu, erste Hinweise über die Verbreitung und Nutzung der mit den beiden Konjunkturbelebungsprogrammen eingeführten Maßnahmen zu erhalten. Das Ausmaß von Mitnahmeeffekten wird in dieser Studie nicht ermittelt.

#### *Zur Bekanntheit der Fördermaßnahmen in den Konjunkturbelebungsprogrammen*

Die Bekanntheit der Fördermaßnahmen liegt, wie die Unternehmensbefragung ergeben hat, zwischen 60% und mehr als 80%. Generell sind kleinere Unternehmen schlechter informiert als große; die Dienstleistungsunternehmen sind schlechter informiert als die Sachgüterhersteller. Anzumerken ist hierbei, dass Dienstleistungsunternehmen im Schnitt wesentlich kleiner sind als Unternehmen der Sachgüterherstellung.

Für die Unterschiede in der Bekanntheit der Maßnahmen bieten sich zwei Erklärungen an. Große Unternehmen können möglicherweise mehr Ressourcen bereitstellen, um an für sie relevante Informationen zu gelangen, als kleine Unternehmen. Es ist aber auch denkbar, dass die Maßnahmen der beiden Konjunkturbelebungsprogramme für kleinere Unternehmen weniger relevant sind. Beide Erklärungen können die Differenz in der Bekanntheit der Maßnahmen, die zwischen Dienstleistern und Sachgüterherstellern besteht, erklären.

#### *Bauwirtschaft*

Die gesamtwirtschaftlich größte Bedeutung der in den Konjunkturbelebungsprogrammen I und II wirksam gewordenen Maßnahmen hat die Ausweitung der Bautätigkeit im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, die von der Ausweitung des Finanzierungsrahmens für SCHIG und ASFINAG profitiert. Die Nachfrage im Tiefbau zieht seit dem Frühjahr 2002 an. Die Bauleistung in der Verkehrsinfrastruktur stieg im Jahr 2002 real um 12% gegenüber dem Vorjahr, für 2003 wird eine Ausweitung um 15% erwartet. Das Bauvolumen erhöhte sich im Tiefbau insgesamt im Jahr 2002 um 6,3% gegenüber dem Vorjahr.

Die Investitionen der ASFINAG in das Straßennetz stiegen von etwa 550 Mio. € im Jahr 2001 auf etwa 700 Mio. € im Jahr 2002, für heuer wird ein weiterer Anstieg auf gut 1 Mrd. € erwartet. Die Investitionen der SCHIG in die Schieneninfrastruktur lagen im Jahr 2001 bei etwa 900 Mio. €, sie betragen im Jahr 2002 etwa 975 Mio. € und dürften heuer ebenfalls auf gut 1 Mrd. € steigen. Die Ausweitung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur dürften im Jahr 2002 die Produktion in diesem Bereich um etwa 250 Mio. € und im Jahr 2003 um etwa 400 Mio. € steigern. Unter Annahme der üblichen Multiplikatoren könnte in der Folge der Impuls der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen für das BIP eine Größenordnung von knapp ¼ Prozentpunkt im Jahr 2002 und etwa ½ Prozentpunkt im Jahr 2003 betragen. Der WIFO-Konjunkturtest zeigt für den Tiefbau im heurigen Jahr eine mäßig positive Entwicklung. Für die Jahre 2003 bis 2005 wird ein Wachstum von 3½% bis 4½% p. a. erwartet – etwas weniger als 2002.

Die vorliegenden Daten über die Entwicklung des Hochbaus lassen nicht erkennen, dass das Vorziehen baureifer Projekte der BIG und die "Bundeshochbaumilliarde" eine merkbare Wirkung gehabt haben. Etwas höhere Aufwendungen sind im Bereich von Universitäts- und Schulbauten zu beobachten, diese wurden aber schon im Jahr 2001 wirksam. 2002 ergab sich noch ein leichter Anstieg gegenüber dem Vorjahr (+1,5%), für 2003 und 2004 wird ein merklicher Rückgang der Bautätigkeit in diesem Bereich erwartet. Die Bauleistung im Hochbau insgesamt ist im Jahr 2002 neuerlich real um 1,8% zurückgegangen (nach -2,6% im Jahr 2001). Für 2003 bis 2005 wird eine leichte Erholung erwartet, diese geht aber auf den Wohnbau zurück.

Die befristete Erhöhung der vorzeitigen Abschreibung für Bauprojekte, die bis Ende 2003 verlängert wurde, dürfte im vergangenen Jahr noch kaum Auswirkungen gehabt haben. Die Belebung im sonstigen Hochbau, vor allem neuerliche starke Zuwächse im Bürobau, könnte allerdings im Jahr 2003 gewisse (Vorzieh-)Effekte aufgrund der steuerlichen Begünstigungen widerspiegeln.

<b>Bauproduktion (Veränderung gegen das Vorjahr in %, real)</b>					
	2000	2001	2002	2003	2004
Hochbau	1,6	-2,6	-1,8	0,6	1,2
Wohnungsneubau	-1,5	-5,5	-2,6	1,1	1,5
Schulen und Unis	-4,8	6,1	1,5	-12,2	-4,5
Industriebau	12,4	-2,6	-11,4	-0,8	-4,6
Bürobau	15,9	8,0	7,5	34,8	3,5
Tiefbau	2,2	2,7	6,3	4,4	3,2
Verkehrsinfrastruktur	-3,2	4,9	12,0	15,0	7,0
Telekommunikation	17,9	1,9	9,0	0,3	1,9
<b>Insgesamt</b>	<b>1,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,7</b>

Q: Euroconstruct (2003).

Österreichs Investitionen im Bereich der Infrastruktur wurden im internationalen Vergleich besonders stark ausgeweitet. Während in Österreich die Wachstumsraten der Produktion im Tiefbau und besonders in der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur kräftig gestiegen sind, hat dieser Sektor in anderen EU-Ländern stagniert oder ist sogar geschrumpft (Frankreich und Deutschland). Nur in Spanien, das von EU-Mitteln besonders profitiert, und in Großbritannien, wo der öffentliche Sektor die Investitionsausgaben stark erhöht, sind ähnlich hohe Zuwächse wie in Österreich zu verzeichnen. Die Maßnahmen für die Bauwirtschaft (ASFINAG, SCHIG) im Rahmen der bisherigen Konjunkturpakete waren erfolgreich. Bei längerfristiger Betrachtung sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass der Anteil der Bauwirtschaft am BIP im internationalen Vergleich sehr hoch ist. Er beträgt in Österreich im Jahr 2002 6,8%, in Deutschland 4,1%, im EU-Durchschnitt etwa 5½% (ungewogen). Der Beitrag der Bauwirtschaft zum BIP ist nur in Spanien und Griechenland höher als in Österreich, in Portugal ist er gleich hoch. Österreich hat also eine Bauquote, wie sie für weniger entwickelte südeuropäische Länder typisch ist.

**Wertschöpfung in der Bauwirtschaft in % des BIP (nominal)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Österreich</b>	6,3	6,5	6,9	7,0	7,1	7,5	7,4	7,6	7,6	7,6	7,5	7,3	7,0	6,8
<b>Deutschland</b>	5,5	5,7	5,6	6,2	6,3	6,6	6,3	5,9	5,6	5,2	5,1	4,7	4,4	4,1
<b>Frankreich</b>	5,3	5,4	5,6	5,7	5,2	5,1	4,9	4,6	4,1	4,0	4,0	4,3	4,4	-
<b>Italien</b>	5,6	5,8	5,9	5,9	5,5	5,1	4,8	4,9	4,7	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6
<b>Großbritannien</b>	6,5	6,2	5,5	4,9	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	4,8	5,1
<b>Belgien</b>	5,1	5,1	5,0	5,2	4,9	4,8	4,8	4,6	4,5	4,4	4,6	4,6	4,7	4,6
<b>Dänemark</b>	4,9	4,5	4,3	4,3	3,9	3,9	4,1	4,3	4,0	4,4	4,7	4,6	4,3	4,2
<b>Griechenland</b>	7,2	7,4	7,0	6,5	7,9	6,1	5,9	5,9	6,0	6,5	6,6	6,5	7,0	7,4
<b>Irland</b>	4,4	4,8	4,9	4,7	4,4	4,7	4,7	4,8	4,9	5,5	5,9	6,5	6,5	-
<b>Niederlande</b>	5,7	5,6	5,4	5,4	5,3	5,2	5,0	4,9	4,9	5,0	5,2	5,3	5,4	5,4
<b>Finnland</b>	7,7	7,4	6,6	5,1	4,1	3,9	3,9	4,2	4,5	4,7	5,0	5,1	5,1	5,0
<b>Spanien</b>	7,9	8,5	8,5	7,8	7,3	7,1	7,3	6,9	6,8	7,0	7,4	7,9	8,2	8,6
<b>Schweden</b>	5,8	6,0	5,9	5,4	4,6	4,2	4,0	3,9	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,6
<b>Portugal</b>	5,6	5,5	5,3	5,4	5,5	5,6	6,0	6,1	6,6	6,7	6,7	6,9	6,9	-

Q: National Accounts: OECD Statistik.

**Bauinvestitionen nominell in % des BIP**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Österreich</b>	13,0	12,9	13,0	13,5	13,7	13,9	14,3	14,2	14,1	14,0	13,8	13,5	13,2	13,0	12,8	13,0	12,8
<b>Deutschland</b>	14,3	14,0	13,5	12,7	13,9	14,3	14,9	14,4	13,7	13,1	12,6	12,4	11,8	10,9	10,1	9,7	9,5
<b>Frankreich</b>	11,0	11,0	10,9	10,7	10,5	9,7	9,3	9,1	8,8	8,4	8,3	8,5	8,9	9,0	9,0	8,9	9,0
<b>Italien</b>	9,8	9,9	10,3	10,3	10,2	9,5	8,7	8,3	8,3	8,0	7,8	7,8	8,1	8,2	8,3	8,3	8,1
<b>Großbritannien</b>	9,9	10,7	10,4	9,0	8,3	7,6	7,5	7,4	7,3	7,3	7,4	7,6	7,8	7,1	7,4	7,9	8,3
<b>Belgien</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dänemark</b>	11,2	10,5	9,9	8,7	8,6	8,5	8,2	8,3	8,9	9,1	9,4	8,8	9,1	8,5	8,2	8,1	8,2
<b>Griechenland</b>	15,0	15,1	15,5	15,4	13,7	13,0	12,0	11,8	11,7	12,0	12,7	13,1	13,0	13,4	13,8	14,3	14,6
<b>Irland</b>	8,1	8,5	10,1	10,2	10,1	8,8	9,6	9,9	11,3	12,7	13,6	14,8	15,3	15,8	15,4	15,0	14,7
<b>Niederlande</b>	12,4	12,2	11,9	11,6	11,8	11,4	11,5	11,3	11,5	11,3	11,4	11,9	12,1	12,3	12,1	12,3	12,4
<b>Finnland</b>	15,0	16,9	16,8	14,9	11,3	8,6	8,0	9,0	9,3	10,1	10,8	11,4	11,9	11,8	11,3	11,1	11,0
<b>Spanien</b>	12,2	13,3	14,1	14,1	13,0	12,3	12,2	12,6	11,9	11,7	12,0	12,8	13,8	14,3	15,0	15,4	15,5
<b>Schweden</b>	10,2	11,1	11,4	11,1	9,9	8,0	7,0	6,7	6,6	6,0	6,1	5,9	6,1	6,6	6,7	6,6	6,7
<b>Portugal</b>	13,2	13,0	12,8	12,5	12,3	11,9	11,7	12,3	12,3	13,6	13,7	13,5	14,0	14,0	13,3	12,9	12,9
<b>Luxembourg</b>	11,8	11,4	12,6	12,5	12,6	12,6	12,1	12,7	12,2	11,3	12,1	12,1	11,8	12,6	12,5	12,6	12,7

Q: Ameco, Eurostat.

Hochentwickelte Industrieländer zeichnen sich in der Regel durch einen relativ hohen Anteil von IKT-Investitionen und einen relativ geringen Anteil von Bauinvestitionen aus. In Österreich ist es gerade umgekehrt: Der Prozentsatz der IKT-Investitionen am BIP ist in Österreich im internationalen Vergleich niedrig. Es sollte deshalb längerfristig darauf geachtet werden, dass die Maßnahmen für die Bauwirtschaft tatsächlich auf ein Vorziehen von Investitionen beschränkt bleiben, d. h. in einem künftigen Konjunkturaufschwung die öffentlichen Ausgaben für die Bauwirtschaft zurückgehalten werden. Sonst kommt es zu einer weiteren Erhöhung des relativ hohen Anteils der Bauinvestitionen am BIP. Weiters sollten alle Möglichkeiten zum Vorziehen von IKT-Investitionen im öffentlichen Bereich überprüft werden (z. B. Autobahnmautsystem, Adonis-Kommunikationssystem, Chipkarten im Gesundheitswesen usw.). Während Bauinvestitionen (z. B. Autobahnbauten) relativ rasch an die konjunkturelle Situation angepasst werden können, ist dies bei öffentlichen IKT-Investitionen freilich im Allgemeinen viel schwieriger.

### *Ausrüstungsinvestitionen*

Die Investitionszuwachsprämie 2002 und 2003 soll auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen in zweifacher Hinsicht wirken. Zum einen soll sie ein Vorziehen der Umsetzung geplanter Investitionsprojekte bewirken und damit Impulse in konjunkturschwachen Zeiten auslösen. Zum anderen soll sie eine Umschichtung in der Verwendung liquider Mittel zugunsten der Investitionstätigkeit bewirken. Weil die Investitionszuwachsprämie auf Ausrüstungen beschränkt und Investitionen in Bauten von der Prämie ausgeschlossen sind, ist auch eine Verlagerung der Investitionsstruktur zugunsten der Ausrüstungsinvestitionen zu erwarten. Zudem ist mit unerwünschten Lenkungseffekten zu rechnen: Branchen, die derzeit Kapazitäten ins Ausland verlagern, deren im Inland verbleibende Produktion (Nischenprodukte) aber dennoch sehr produktiv sein kann, werden von der Prämie nicht begünstigt. Hier seien die Textil-, Leder- und Bekleidungsbranche genannt.

Die Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen ist eine wesentliche Determinante der gegenwärtigen Krise der Inlandsnachfrage in Österreich; dass die Investitionen auf eine konjunkturelle Flaute besonders empfindlich reagieren, ist ein konjunkturübliches Phänomen. Die Ausrüstungsinvestitionen sind im Jahr 2001 real um 4% gegenüber dem Vorjahr gesunken, im Jahr 2002 nochmals um 10%, für das heurige Jahr wird eine Stagnation auf diesem niedrigen Niveau erwartet. Der WIFO-Investitionstest signalisiert für das laufende Jahr keine Erholung in der Investitionstätigkeit. Solange die Absatzerwartungen der Unternehmen pessimistisch bleiben, dürften Steuersenkungen, wie auch Zinssenkungen, keinen nennenswerten Effekt auf die Investitionstätigkeit auslösen.

Die Investitionszuwachsprämie senkt die Kapitalnutzungskosten und sollte daher zu einer zunehmenden Investitionsnachfrage führen. In welchem Umfang die Kapitalnutzungskosten durch die Investitionszuwachsprämie sinken werden, kann nur schwer abgeschätzt werden, da diese vom geplanten Investitionszuwachs des einzelnen Unternehmens und von vielen anderen Faktoren abhängen (Realzinssatz, Abschreibungsrate, unternehmerisches Finanzie-

rungsverhalten). Die Kapitalnutzungskosten sind in Österreich laufend zurückgegangen und haben derzeit wohl den tiefsten Stand seit Jahren erreicht (Kaniovski, 2002). Ob eine weitere Reduktion der Kapitalnutzungskosten überhaupt noch zu einer steigenden Investitionsnachfrage führt, muss daher skeptisch beurteilt werden. Da die Bemessungsgrundlage der Investitionszuwachsprämie sich nur auf den Investitionszuwachs und nicht auf die Investitionen insgesamt bezieht, ist ihre Wirkung auf die Kapitalnutzungskosten insgesamt relativ klein. Dies kann mit einem Rechenbeispiel verdeutlicht werden: In der gesamten Sachgütererzeugung betragen die durchschnittlichen jährlichen Ausrüstungsinvestitionen 2000 bis 2002 6 Mrd. €. Bei einem unterstellten Zuwachs 2003 von 0,6 Mrd. € (10%) lässt sich die Investitionsprämie auf 0,06 Mrd. € beziffern. Die Förderintensität entspricht damit 0,9%, der direkte Effekt auf die Kapitalnutzungskosten einem Prozentpunkt. Ein Investitionszuwachs um 10% wäre demnach mit einer Senkung der Kapitalnutzungskosten um einen Prozentpunkt verbunden. Laut den Ergebnissen des WIFO-Investitionstests werden die Ausrüstungsinvestitionen 2003 jedoch nur um 1,4% höher liegen als im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 (5,981 Mrd. vs. 6,063 Mrd. €). Der begünstigte Investitionszuwachs beträgt demnach in der Sachgütererzeugung 83 Mio. € und die Investitionszuwachsprämie 8,3 Mio. €. Dies entspricht 0,13% der gesamten Ausrüstungsinvestitionen. Dieses Rechenbeispiel verdeutlicht, dass die Förderintensität zu klein ist, um nennenswerte Effekte auslösen zu können.

Allerdings kann für das Jahresende ein Vorziehen von Erneuerungsinvestitionen in das Jahr 2003 erwartet werden. Das WIFO schätzt diesen Effekt mit etwa 1,5% der Ausrüstungsinvestitionen ein. Der – allerdings nur temporäre – Nachfrageimpuls dürfte direkt bei etwa 300 Mio. € und insgesamt bei etwa 500 Mio. € liegen. Das würde eine Stimulierung des BIP um knapp ¼% bedeuten. Im Jahr 2004 dürfte daher Nachfrage in entsprechendem Ausmaß fehlen.

Auf der Grundlage der vom WIFO durchgeführten repräsentativen Unternehmensbefragung kann festgestellt werden, dass fast zwei Dritteln der befragten Sachgüterzeuger und rund der Hälfte der Dienstleister die Investitionszuwachsprämie bekannt ist und sie sich hinreichend über die Möglichkeiten zu deren Inanspruchnahme informiert fühlen. Die Bekanntheit der Prämie steigt mit der Unternehmensgröße an: Nur die Hälfte der Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten fühlen sich informiert, aber mehr als 90% der Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten.

Bei den Sachgütererzeugern geben 15% der informierten Unternehmen an, die Investitionszuwachsprämie habe zu einer Steigerung ihrer Investitionstätigkeit im heurigen Jahr beigetragen<sup>3)</sup>. Bei den Dienstleistern sind es sogar 21% der informierten Unternehmen. Umgelegt auf die gesamte Stichprobe, also inklusive nicht informierter Unternehmen, hat die Prämie bei rund 10% der befragten Sachgütererzeuger und Dienstleister zu verstärkter Investitionstätigkeit beigetragen.

---

<sup>3)</sup> Vorziehen von Investitionen, Investitionen in größerem Umfang als ohne Prämie und Investitionen, die ohne Prämie nicht zu Stande gekommen wären.

**Ausrüstungsinvestitionen nominell in % des BIP**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Österreich</b>	9,9	10,1	10,2	10,3	9,6	8,9	8,7	8,6	8,7	8,9	9,0	9,2	9,8	9,2	8,1	7,9	7,8
<b>Deutschland</b>	9,6	9,8	10,2	10,2	9,3	7,9	7,4	7,2	7,2	7,3	7,8	8,1	8,7	8,0	7,2	7,2	7,5
<b>Frankreich</b>	7,7	8,0	8,0	7,6	7,0	6,4	6,5	6,6	6,6	6,4	6,7	7,1	7,6	7,5	7,2	7,1	7,3
<b>Italien</b>	9,6	9,6	9,3	8,8	8,5	7,2	7,5	8,2	8,2	8,5	8,8	9,2	9,7	9,6	9,4	9,2	9,3
<b>Großbritannien</b>	8,8	9,4	8,6	7,4	7,0	6,9	7,1	7,7	8,0	8,0	8,5	8,5	8,2	7,7	6,7	6,4	6,6
<b>Belgien</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dänemark</b>	8,4	9,0	8,9	9,2	8,2	7,4	7,7	7,7	7,1	7,8	8,2	8,0	8,5	8,4	8,6	8,6	8,6
<b>Griechenland</b>	5,7	6,5	6,6	6,3	6,6	6,3	5,7	5,9	6,8	6,6	7,4	7,3	8,3	8,3	8,0	8,1	8,2
<b>Irland</b>	7,1	7,9	7,8	6,3	6,0	6,2	6,5	6,9	7,0	7,0	7,7	8,0	8,0	6,8	5,9	5,6	5,5
<b>Niederlande</b>	8,1	8,4	8,3	8,0	7,7	7,3	7,0	7,3	7,6	7,8	7,5	7,9	7,8	7,1	6,5	5,9	5,9
<b>Finnland</b>	9,8	10,7	9,9	7,4	6,6	5,8	5,6	6,3	6,8	7,1	7,0	6,5	6,0	6,6	6,5	6,2	6,3
<b>Spanien</b>	8,5	8,8	8,1	7,4	6,7	5,5	5,7	6,1	6,3	6,7	7,2	7,4	7,5	7,0	6,3	6,1	6,2
<b>Schweden</b>	9,9	10,7	9,9	8,0	6,7	5,9	6,7	7,5	7,7	7,7	8,0	8,6	8,6	8,2	7,6	7,3	7,3
<b>Portugal</b>	11,4	10,7	10,4	9,5	8,7	7,7	7,8	7,6	7,9	8,8	9,6	9,8	10,2	9,3	8,1	7,7	7,8
<b>Luxembourg</b>	11,1	10,8	9,8	11,9	7,6	10,2	8,1	8,1	8,1	9,5	8,9	10,6	7,4	7,8	7,6	7,2	7,2

Q: Ameco, Eurostat.

Betrachtet man nur die Vorzieheffekte der Investitionszuwachsprämie, so haben 11% der Dienstleister und 8% der Sachgütererzeuger angegeben, die Prämie habe dazu beigetragen, für später geplante Investitionen noch heuer durchzuführen.

Ein Drittel der Sachgütererzeuger plant, heuer die Investitionszuwachsprämie in Anspruch zu nehmen. Der Wille, die Prämie zu lukrieren, steigt mit der Unternehmensgröße. Nur 22% der Sachgütererzeuger bis zu 50 Beschäftigten wollen sie geltend machen, aber mehr als die Hälfte der Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten. Bei den Dienstleistern planen 18%, die Investitionszuwachsprämie in Anspruch zu nehmen. Interessanterweise ist darunter kein einziger der wenigen Dienstleister mit mehr als 100 Beschäftigten.

Laut mündlicher Auskunft durch das BMF sind zu Ende Juni 2003 bereits 142 Mio. € (also knapp drei Viertel des gesamten für die Jahre 2002 und 2003 vorgesehenen Volumens) an Investitionszuwachsprämie ausgezahlt worden.

#### *Wirkung des erweiterten Forschungsfreibetrags und der Forschungsprämie*

Rund 60% der Unternehmen fühlen sich über die Möglichkeiten und Voraussetzungen des neuen, zusätzlichen Freibetrages und/oder der Forschungsprämie ausreichend informiert. Dieser Anteil ist relativ hoch, wenn man berücksichtigt, dass nur ein Viertel der befragten Dienstleister und ein Drittel der befragten Sachgütererzeuger F&E-Aktivitäten durchführt. Bei den Sachgütererzeugern steigt der Anteil jedoch kontinuierlich mit der Unternehmensgröße: Nur 17% der kleineren Unternehmen forschen, aber zwei Drittel der großen.

Ähnlich wie bei der Investitionszuwachsprämie spielen auch bei der steuerlichen F&E-Förderung Vorzieh- und Verstärkungseffekte nur eine untergeordnete Rolle. 12% der F&E treibenden Sachgütererzeuger planen, auf Grund der Förderung mehr für Forschung und Entwicklung auszugeben. Das sind 4% der gesamten Unternehmen in der Sachgütererzeugung. Rund die Hälfte davon gibt an, die Maßnahmen hätten zu einem Vorziehen von ohnehin für später geplanten Forschungsvorhaben beigetragen. 3% (= 3 Nennungen) der Sachgütererzeuger mit F&E-Aktivitäten betreiben Forschung, die ohne den neuen Forschungsfreibetrag bzw. -prämie nicht zu Stande gekommen wäre, das ist rund 1% aller befragten Sachgütererzeuger. Bei den Dienstleistern geben 15% (= 4 Nennungen) der forschenden Unternehmen an, auf Grund der Maßnahmen mehr Mittel für Forschung auszugeben. Das entspricht rund 4% aller befragten Unternehmen des Dienstleistungssektors.

Jeweils rund ein Drittel der forschenden Sachgütererzeuger und Dienstleister wollen heuer den neuen Forschungsfreibetrag bzw. die Forschungsprämie geltend machen. Das entspricht 11% respektive 9% der gesamten Unternehmen in den Bereichen Sachgütererzeugung und der erfassten Dienstleistungen.

Jeweils rund ein Fünftel aller befragten Sachgütererzeuger und Dienstleister wollen in den kommenden Jahren mehr für F&E ausgeben als heuer. Die Anteile sind unter den Unternehmen, die bereits F&E betreiben, höher: 43% bei den forschenden Sachgütererzeugern respek-

tive 60% (= 16 Nennungen) bei den forschenden Dienstleistern. 44% aller Unternehmen im Bereich Sachgüter und 60% der befragten Dienstleister wollen in den kommenden Jahren in etwa gleich viel für F&E ausgeben wie heuer. Ein hoher Anteil von Unternehmen gibt an, über die Entwicklung seiner Forschungsausgaben keine Angaben machen zu können oder zu wollen (Sachgüter: 35%, Dienstleister: 20%). Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Unternehmen, die angeben, heuer keine Forschung zu betreiben.

### *Wirkung der Bildungsprämie*

Mit den Konjunkturbelebungsprogrammen wurde auch der Bildungsfreibetrag von 9% auf 20% angehoben und – alternativ zum Bildungsfreibetrag – eine Bildungsprämie von 6% eingeführt. Bei den Unternehmen, insbesondere bei jenen der Sachgütererzeugung, sind der Bildungsfreibetrag bzw. die Bildungsprämie bekannter als die Investitionszuwachsprämie, der neue Forschungsfreibetrag und die Forschungsprämie: 82% der Sachgütererzeuger sind hinreichend informiert und 68% der Dienstleister.

Drei Viertel der Unternehmen in der Sachgütererzeugung machen ihren Mitarbeitern Angebote zur betrieblichen Weiterbildung. Bei den befragten Dienstleistern beträgt der Anteil 80%. 17% der Sachgütererzeuger, die Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, geben heuer mehr für Weiterbildung aus, als das ohne Freibetrag und Prämie der Fall wäre. Das entspricht 13% der gesamten Unternehmen in diesem Bereich. Bei den Dienstleistern sind es 22% der weiterbildenden Unternehmen. Das sind 18% aller befragten Dienstleister. 7% der gesamten Sachgütererzeuger und 13% der Dienstleister wurden durch Freibetrag und Prämie dazu veranlasst, Weiterbildungen durchzuführen, die sie ohne diese Maßnahmen nicht angeboten hätten. Vorzieheffekte auf Grund von Bildungsfreibetrag und -prämie melden jeweils rund ein Zehntel der gesamten Sachgütererzeuger und Dienstleister.

Fast die Hälfte der Dienstleister wollen in den kommenden Jahren mehr für Weiterbildung ausgeben als heuer. Bei nochmals fast 50% werden die Bildungsausgaben stagnieren und bei kaum einem Unternehmen werden sie sinken. Dem gegenüber will nur ein Viertel der Sachgütererzeuger mehr Geld in die betriebliche Weiterbildung investieren. Mehr als 50% wollen ihr derzeitiges Niveau halten. 3% werden ihre Aufwendungen für Fortbildung senken. 13% können oder wollen dazu keine Angabe machen.

### *Wirkung der Lehrlingsprämie und Ausbildungshemmnisse*

Ähnlich wie die Bildungsprämie weist auch die Lehrlingsprämie mit 85% bei den Sachgütererzeugern und 75% bei den Dienstleistern einen sehr hohen Bekanntheitsgrad auf. Dies ist gerade im Bereich der Dienstleistungen erstaunlich, denn hier geben drei Viertel der Unternehmen an, gar keine Lehrlinge auszubilden (Sachgüter: weniger als ein Drittel). Dies hängt damit zusammen, dass das duale Ausbildungssystem traditionell in der Sachgütererzeugung stärker verankert ist als in neuen Dienstleistungen. Fast alle Unternehmen mit Lehrstellen planen, die Lehrlingsausbildungsprämie heuer in Anspruch zu nehmen.

Die Einführung der Lehrlingsprämie hat einen deutlichen Effekt: Ein Viertel der ausbildenden Sachgütererzeuger und die Hälfte (= 14 Nennungen) der ausbildenden Dienstleister geben an, dass die Lehrlingsprämie dazu beigetragen hat, mehr oder erstmals Lehrlinge auszubilden bzw. weniger Lehrstellen abzubauen. Das entspricht 17% aller befragten Unternehmen der Sachgütererzeugung und 14% der Dienstleister. Nur bei einem kleinen Anteil der Unternehmen hat die Prämie dazu beigetragen, erstmals Lehrlinge auszubilden: Jeweils rund 3% aller Befragten Unternehmen der Sachgütererzeugung (= 9 Nennungen) und der Dienstleister (= 3 Nennungen). Jenen Unternehmen, die keine Lehrlinge ausbilden, wurden verschiedene, vorformulierte Begründungen für das Nicht-Ausbilden von Lehrlingen vorgegeben, denen sie zustimmen oder die sie ablehnen konnten. Bei den Sachgütererzeugern waren die wichtigsten Argumente gegen die Ausbildung von Lehrlingen, dass man bevorzugt bereits ausgebildete Kräfte einstellt (57%) bzw. Kräfte, die bereits Berufserfahrung in anderen Unternehmen gesammelt haben (47%). Bei 39% passen die existierenden Lehrberufe nicht zu den Anforderungen des Unternehmens. 37% setzen stärker auf Schulabsolventen und/oder Akademiker bzw. haben keinen Bedarf an betrieblich ausgebildeten Mitarbeitern. Geringere Zustimmung erhielten die Aussagen, wonach Kosten und Aufwand der Lehrlingsausbildung zu hoch seien (27%), das Unternehmen keine Lehrbefugnis habe (21%) und es keine geeigneten Bewerber für Lehrstellen gebe (16%).

Bei den Dienstleistern sagen 80% der nicht ausbildenden Unternehmen, sie setzen stärker auf Schulabsolventen und/oder Akademiker. Jeweils über 60% gaben an, dass Neuzugänge bereits über Berufserfahrung verfügen sollten und dass das Unternehmen seinen Fachkräftebedarf über ausgebildete Kräfte deckt. Für mehr als die Hälfte passen die Lehrberufe nicht zu den Anforderungen des Unternehmens bzw. sie sehen keinen Bedarf an betrieblich ausgebildeten Mitarbeitern. 42% sind Kosten und Aufwand der Lehrlingsausbildung zu hoch. 28% geben an, die fehlende Ausbildungsbefugnis sei ein Grund, keine Lehrlinge zu haben. Nur 15% begründeten das Nicht-Ausbilden von Lehrlingen mit dem Mangel an geeigneten Bewerbern.

Laut mündlicher Auskunft des BMF wurden bis Ende Juni 2003 35 Mio. € an Ausbildungsprämie ausgezahlt; das sind knapp 30% des präliminierten Volumens.

### **3. Abgabenreform 2004**

Vor dem Sommer 2003 wurden vom Parlament die Bundeshaushalte für 2003 und 2004 beschlossen. Das Bundesfinanzgesetz 2004 berücksichtigt die erste, kleinere Etappe der Steuerreformen. Für 2005 ist die zweite und größere Etappe vorgesehen. Die wichtigsten steuerlichen Neuregelungen umfassen die begünstigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne im Rahmen der Einkommensteuer sowie die Erhöhung des allgemeinen Absetzbetrags und die Veränderung der Einschleifregelung im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer. Dazu kommen Steuererhöhungen im Bereich der Energiesteuern.

Die fiskalischen Maßnahmen, die ab 2004 wirksam werden, werden im Folgenden evaluiert.

### **3.1 Begünstigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne**

Zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung werden nicht entnommene Gewinne der bilanzierenden Personenunternehmen (Einzelunternehmen und Mitunternehmerschaften) steuerlich begünstigt. Der nicht entnommene Gewinn, der dem in einem Wirtschaftsjahr eingetretenen Eigenkapitalanstieg entspricht, wird mit dem halben durchschnittlichen Steuersatz versteuert (bis zu einer Höhe von maximal 100.000 €). Wird der Gewinn erst nach einem Zeitraum von sieben Jahren wieder entnommen, entfällt die Pflicht zur Nachversteuerung. Die Möglichkeit der Eigenkapitalzuwachsverzinsung soll für diese Unternehmen entfallen. Das Entlastungsvolumen wird für 2005 auf 200 Mio. € und ab 2006 auf 400 Mio. € beziffert.

Das Ziel der Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Unternehmen ist grundsätzlich sinnvoll: Neben der Haftungsfunktion des Eigenkapitals stärkt eine ausreichende Eigenkapitaldecke die Fähigkeit und Bereitschaft zu riskanten Investitionen und hat eine gewisse positive Vertrauenswirkung bei Kunden und Lieferanten. Eigenkapital dient darüber hinaus als Sicherheit bei der Beschaffung von Fremdkapital, was im Zuge von Basel II an Bedeutung gewinnt. Schließlich erhöht eine unzureichende Eigenkapitalausstattung die Krisenanfälligkeit von Unternehmen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Verbesserung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten durch eine steuerliche Entlastung der Gewinnthesaurierung nicht automatisch zu einer Ausweitung der Investitionstätigkeit führt. Im Grunde handelt es sich hierbei nicht um eine Investitionsförderung, sondern um eine Sparförderung, neben der Wirkung, das Kapital im Betrieb zu belassen, statt es extern für Konsum oder Finanzinvestitionen zu verwenden.

Auch ist die Effektivität der vorgesehenen steuerlichen Förderung der Eigenkapitalbildung durch die Stärkung der Innenfinanzierungsmöglichkeiten recht gering. In Österreich sind es gerade die kleinen Unternehmen, die eine schwache Eigenkapitaldecke aufweisen. Da jedoch die Höhe der Steuerentlastung mit dem Gewinn ansteigt, profitieren die kleinen Unternehmen nur unterdurchschnittlich. Hinzu kommt, dass viele der betreffenden Unternehmen bzw. Unternehmer ihre erzielten Gewinne ganz oder zum großen Teil zur Deckung ihres Lebensunterhaltes verwenden müssen und daher nicht im Unternehmen belassen können. Aus allokativer Perspektive problematisch sind mögliche Lock-In-Effekte, wenn Gewinne rein aus steuerlichen Gründen im Unternehmen verbleiben, obwohl außerhalb des Unternehmens höhere Bruttorenditen erwirtschaftet werden könnten.

Schließlich ist auch die Verfassungskonformität der beschlossenen Regelung umstritten, da Einzelunternehmer, die Einkünfte aus selbständiger Arbeit beziehen (insbesondere Freiberufler), von der Steuerbegünstigung nicht profitieren.

### **3.2 Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer und Lohnnebenkostensenkung**

Durch die Erhöhung des allgemeinen Absetzbetrags sowie die Veränderung der Einschleifregelung wird eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuerbelastung erreicht, die sich im Jahr 2004 auf 329 Mio. € belaufen wird. Im Endeffekt wird eine Steuerfreistellung von 14.500 € Jahreseinkommen bewirkt. Diese Maßnahme wird etwa 300.000 Lohn- und Einkommensteuerzahler mit einem Bruttomonatsbezug zwischen 1.000 € und 1.400 € steuerfrei stellen. Einkommen über 1.400 € werden kaum entlastet. Für Einkommen unter 1.000 € pro Monat (das betrifft etwa 900.000 Erwerbstätige) fallen keine Entlastungen an, da eine Erhöhung der Negativsteuer nicht vorgesehen ist. Die Lohnnebenkosten für ältere Arbeitnehmer werden im Umfang von 140 Mio. € gesenkt.

### **3.3 Gegenfinanzierung**

Die für 2004 vorgesehene Anhebung der Mineralölsteuer sowie der Energieabgaben (335 Mio. € brutto, abzüglich Wegfall der Straßenbenützungsabgabe im Volumen von 75 Mio. €) kompensiert einen beträchtlichen Anteil der Entlastungen bei Lohn- und Einkommensteuer sowie Lohnnebenkosten. Hinzu kommt die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge im Umfang von 302 Mio. € 2004 (230 Mio. € Arbeitnehmer, 72 Mio. € Unternehmen und Selbständige) bzw. von 409 Mio. € ab 2005 (322 Mio. € Arbeitnehmer, 87 Mio. € Unternehmen und Selbständige).

Insgesamt dürfte sich durch die Maßnahmen im Abgabensystem für Einkommen unter 1.000 € brutto im Monat eine Belastung durch höhere Energiesteuern und zum Teil Erhöhungen von SV-Beiträgen ergeben, der Einkommensbereich zwischen 1.000 € und 1.400 € wird entlastet, darüber liegende Einkommen werden belastet.

### **3.4 Konjunkturreffekte des 1. Teils der Abgabenreform**

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der ersten Etappe der Steuerreform einschließlich Gegenfinanzierung bleiben gering. Sie dürften insgesamt das BIP leicht dämpfen, da die Gegenfinanzierung insgesamt etwas höher ausfällt als die steuerliche Entlastung der Einkommen. Im Jahr 2004 dürften die verfügbaren Einkommen durch die Maßnahmen mit etwa 200 Mio. € (0,1% des BIP) belastet werden. Die Anhebung der Energieabgaben dürfte zu einer Erhöhung des Verbraucherpreisindex um ein Zehntel bis zwei Zehntel Prozentpunkte führen. Positive Effekte auf die Investitionstätigkeit infolge der steuerlichen Begünstigung von Gewinnen sind in kurzfristiger Hinsicht nicht zu erwarten. Im Gegenteil, der Ersatz der Investitionszuwachsprämie durch die steuerliche Begünstigung nicht entnommener Gewinne wird per Saldo eher investitionsdämpfend wirken.

## 4. Überlegungen zur konjunkturpolitischen Strategie

Die aus heutiger Sicht wahrscheinlichste Konjunkturperspektive für den Rest des Jahres 2003 und das Jahr 2004 deckt sich weitgehend mit der vor dem Sommer erstellten Prognose einer allmählichen Belebung der internationalen Konjunktur und der Binnennachfrage. Konsum, Investitionen und Exporte würden positive Wachstumsbeiträge bringen, der Außenbeitrag (Leistungsbilanzüberschuss) wegen höherer Importneigung leicht abnehmen. Erst im Lauf des kommenden Jahres würde annähernd das Kapazitätswachstum erreicht, so dass sich ab dann auch der Arbeitsmarkt verbessern würde. Das potential output gap würde sich auch erst dann verringern und möglicherweise 2005 oder 2006 verschwinden.

Für den Jahresanfang 2004, wenn ohnehin aus saisonalen Gründen die Beschäftigungsnachfrage relativ schwach sein wird, sind noch hohe Arbeitslosenzahlen und unterdurchschnittliche Auslastung, vor allem auch im konsumnahen Bereich der Wirtschaft, zu erwarten. Deshalb stellt sich auch unter der Annahme einer einsetzenden Belebung die Frage nach stimulierenden Maßnahmen zugunsten der privaten Nachfrage, der Investitionen und theoretisch auch der Exporte.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit würde nicht die Verpflichtung zur Einhaltung der Defizit-Obergrenze des Stabilitätspakts einer aktiven Konjunkturpolitik in Österreich Grenzen setzen. Auch wenn die Rechnungsabschlüsse für 2003 ein höheres Defizit der öffentlichen Haushalte als das überraschend geringe des Jahres 2002 aufweisen dürften, wäre einiger Spielraum für einnahmen- oder ausgabenseitige expansive Maßnahmen gegeben.

Dies allein rechtfertigt jedoch nicht eine massive kurzfristige Steigerung der Konsumkaufkraft.

Die Grenzen, die zu beachten sind, werden vielmehr durch die volkswirtschaftliche Effektivität und Effizienz diskretionärer konjunkturpolitischer Maßnahmen und die Berücksichtigung der längerfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gezogen. Außerdem sind die immateriellen Investitionen in Österreich relativ zum erreichten Pro-Kopf-Einkommen unterdurchschnittlich.

### 4.1 Längerfristige Perspektiven der Staatsfinanzen

Die Quantifizierung des konjunkturbereinigten Saldos der Staatsfinanzen hängt nicht unerheblich von der Berechnungsmethode ab. Trotz des überraschend geringen Defizits im Jahr 2002, das auch auf einmalige Einflüsse zurückzuführen ist, weist der österreichische Staatshaushalt neben der konjunkturellen Komponente immer noch ein (mäßiges) strukturelles Defizit auf (*European Commission, 2003A*).

Nach dem Budgetprogramm 2003 bis 2006 der Bundesregierung (Juni 2003) würde er auch ohne zusätzliche stimulierende Maßnahmen unter den gegebenen mittelfristigen Wachstumsperspektiven noch bis einschließlich 2005 ein Maastricht-Defizit aufweisen. Es ist freilich unklar, ob in dieser Angabe die mittelfristigen Effekte des Budgetbegleitgesetzes 2003, speziell der

Pensionsreform 2003 einerseits und der militärischen Beschaffungen andererseits, voll berücksichtigt sind.

Das Budgetprogramm 2003 bis 2005 nimmt für die in zwei Schritten in Aussicht genommene Steuersenkung ein Volumen von insgesamt 3 Mrd. € oder 1,3% des BIP an, von denen der größere Teil (2,5 Mrd. €) im Jahr 2005 wirksam würde. Dieser Einnahmefall belastet gemäß dieses Programms der Bundesregierung zur Gänze das sonst zu erwartende Defizit des Staatshaushaltes zusätzlich. Dies impliziert die etwas pessimistische Annahme, dass die Steuersenkung nicht einmal teilweise durch höhere wirtschaftliche Dynamik und entsprechend positive Effekte für die Staatsfinanzen ausgeglichen wird.

EU-Kommission und Währungsfonds haben – wie auch der österreichische Staatsschuldenausschuss und die Nationalbank – wiederholt betont, dass unter diesen Umständen eine substantielle Senkung der Steuerbelastung, die nicht durch Ausgabenkürzungen, sondern durch Kreditaufnahme finanziert wird, nicht vertretbar erscheint. Das bedeutet jedoch, dass selbst dann, wenn die Steuerentlastung in überraschend hohem Maß die Nachfrage nach inländischen Gütern beleben würde, diese Belebung durch restriktive Effekte zusätzlicher Einsparungen auf der Ausgabenseite kompensiert würde.

Die österreichische Staatsschuldenquote liegt im laufenden Jahr – nach einer statistischen Korrektur nach oben – bei etwa 67% und wird voraussichtlich bis 2006 nicht unter 60% sinken. Österreich zählt zu jenen Mitgliedern der EU, deren demographische Perspektiven eine besonders ausgeprägte Tendenzwende ab dem zweiten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts für die Finanzierung der Altersvorsorge, des Pflege- und des Gesundheitswesens erwarten lassen. Die impliziten Verpflichtungen des gegenwärtigen Pensions- und Gesundheitssystems für die kommenden Jahrzehnte sind in Österreich überdurchschnittlich. Die demographische Tendenzwende wird ohne umfassende Reformen eine sehr fühlbare Mehrbelastung oder Minderbegünstigung der dann erwerbstätigen Generation mit sich bringen. Diese könnte durch höhere öffentliche Ersparnisse im Vorfeld der demographischen Schwelle, das heißt ab jetzt, abgefedert werden. Ergänzend dazu erscheint auch eine Strategie, die die materiellen und vor allem immateriellen Investitionen bis dahin deutlich steigert und dann längerfristig höhere Erträge erwarten lässt, makroökonomisch sinnvoll. Diese Optionen werden aber verbaut, wenn jetzt massive Einnahmefälle des Staates hingenommen werden, um den aktuellen privaten Konsum zu finanzieren.

## **4.2 Kurzfristige Effektivität und Effizienz**

Zusätzliche Konsumkraft weist in Österreich – besonders bei den höheren Einkommen – eine hohe marginale Importneigung auf. Zwischen 1994 und 2002 nahmen die nominellen Konsumausgaben der privaten Haushalte um 4,2 Mrd. € (+20%) zu. Die Importe von fertigen Konsumgütern allein (SITC 8) stiegen in diesem Zeitraum um 3,8 Mrd. € (+45%).

Zusätzlich erhöhten sich die Einfuhren von Nahrungs- und Genussmitteln (SITC 0,1) noch bedeutend stärker (+90%) und die Ausgaben im Reiseverkehr immerhin annähernd so stark (+36%) wie die Importe fertiger Konsumgüter.

Es kann argumentiert werden, dass die weiter gewachsene Importneigung des privaten Konsums der notwendige und unvermeidliche Effekt des Eintritts Österreichs in die EU und die Voraussetzung für stark steigende Exportlieferungen ist. Das ist richtig. Aber ebenso richtig ist, dass eben diese stärkere Verflechtung den Spielraum für national abgegrenzte Kaufkraftsteigerungen reduziert.

Über die kurzfristigen Auswirkungen einer Senkung der Unternehmens- und Einkommensteuern besteht in der aktuellen Situation jedenfalls erhebliche Unsicherheit. Positive Konjunkturreffekte können nur erwartet werden, wenn die Unternehmen die zusätzlichen Mittel tatsächlich für Investitionen nutzen. Wenn die Absatzerwartungen der Unternehmen vorsichtig oder pessimistisch sind und die Kapazitätsauslastung schwach ist, werden auch unkonditionierte Steuersenkungen keinen Anlass für eine Ausweitung der Investitionen bieten. Neuere internationale Untersuchungen (*Kaniovski, 2002, Harhoff – Ramb, 2003*) deuten außerdem darauf hin, dass die steuerlichen Rahmenbedingungen das Investitionsverhalten in geringerem Maß beeinflussen als bisher angenommen wurde.

Ähnlich können private Haushalte bei allgemein unsicherer Wirtschaftslage zusätzliche Einkommen zur Ausweitung der Ersparnisbildung nutzen. Von der Kaufkraft einer allgemeinen Steuerentlastung der Haushalte wird regelmäßig ein höherer Anteil gespart als vom gesamten Haushaltseinkommen, weil die Begünstigten überrascht sein können und zunächst keine Ausgabenpläne dafür haben, weil sie der Nachhaltigkeit der Steuersenkung misstrauen oder eben, weil sie damit vorrangig ihre Vermögensposition verbessern wollen. Dies kann mit Vorsicht oder Angst motiviert sein. Angesichts der anhaltenden Diskussion über Pensionsreformen und der faktischen Kürzung der künftigen Ansprüche muss derzeit angenommen werden, dass die Ersparnisbildung aus zusätzlichen Netto-Einkommen deutlich höher liegt als die durchschnittliche Sparquote.

Die Aushöhlung der Konsumkaufkraft durch den progressiven Einkommensteuertarif (*fiscal drag*) als Argument für eine vorgezogene Entlastung der Masseneinkommen ist wegen der markanten Abschwächung der Inflation seit 2000 bislang nicht sehr zwingend.

Diese Überlegungen deuten darauf hin, dass bei ohnehin angenommener Konjunkturverbesserung eine Stimulierung des privaten Verbrauchs im Jahr 2004 weder entsprechende konjunkturelle Impulse auslösen könnte, also nicht effektiv wäre, noch angesichts vorrangiger längerfristiger öffentlichen Finanzierungserfordernisse volkswirtschaftlich effizient wäre.

### **4.3 Generelle Überlegungen zur Steuerpolitik**

Natürlich ist eine Senkung der Steuerbelastung sowohl der Bevölkerung wie der Wirtschaft anzustreben, weil davon auf mittlere bis längere Sicht Leistungsanreize erwartet werden kön-

nen. Doch muss dem entgegengehalten werden, dass das öffentliche Gesundheitssystem eine rasch wachsende Finanzierungslücke aufweist und dass die Konsolidierung der Staatsfinanzen nach wie vor gemessen an den deklarierten Zielen der Politik nur eine quantitativ unbefriedigende Finanzierung des Bildungs- und Forschungssystems oder etwa von Kinderbetreuungseinrichtungen erlaubt.

Die Bundesregierung hat eine Senkung der Steuerbelastung in zwei Schritten in den kommenden beiden Jahren beschlossen. Von diesen wird 2004 eine kleinere Etappe mit einem Nettoaufwand von 0,5 Mrd. € wirksam, der Rest im Ausmaß von 2,5 Mrd. € würde 2005 wirksam. Der kleinere Schritt 2004 wird der Kaufkraft der niedrigsten Einkommen, die heute steuerpflichtig sind – nicht den heute schon unter der Einkommensteuerpflicht liegenden Einkommen und auch nicht sehr fühlbar den höheren Einkommensschichten – zu gute kommen. Außerdem wird dieser erste Schritt die Liquidität und die Eigenkapitalbildung in Unternehmen durch geringere Besteuerung nicht ausgeschütteter Gewinne stärken und in bescheidenem Umfang die Lohnnebenkosten senken.

Aus konjunktureller und aus längerfristig budgetärer Sicht ist das zu rechtfertigen, wenn auch die konkrete Ausformung dieser Entlastung weitgehend politisch determiniert ist. Der kleinere Schritt der Entlastung im kommenden Jahr wird durch die Anhebung anderer Steuern und Abgaben kompensiert, so dass netto keine expansiven Impulse von der Einnahmenseite des Staatshaushalts ausgehen werden.

Ob die Situation im Jahr 2005 für eine größere Entlastung günstiger ist, kann heute noch nicht mit ausreichender Sicherheit vorhergesehen werden. Einerseits fiele die Entlastung aus heutiger Sicht in ein Jahr besserer Konjunktur und schiene dann weniger vordringlich als für 2004. Auch wenn aus heutiger Sicht auch noch das Jahr 2005 nicht als Jahr ausgesprochener Hochkonjunktur anzusehen ist, ist der konjunkturpolitische Anlass einer breiten Steuersenkung 2005 eher noch zurückhaltender zu beurteilen als für 2004 und die effektiv belebende Wirkung kaum besser.

Andererseits kann aber bis 2005 das Ziel einer Steuerentlastung mit wesentlichen Aspekten einer Reform des Steuersystems besser in Einklang gebracht werden. Damit besteht für die längerfristige Effizienz einer Steuerstrukturreform eine wesentlich bessere Chance. Auch wäre die progressionsbedingte Aushöhlung der Massenkaukraft bis dahin schon weiter fortgeschritten.

Reformen am Steuersystem erscheinen aus vielen Gründen volkswirtschaftlich wünschenswert. Ein Aspekt ist die durch die Erweiterung der EU im kommenden Jahr verschärfte Konkurrenz von Anbietern und Standorten in den neuen Mitgliedsstaaten. Ohne unter den gegebenen konjunkturellen Fragestellungen auf die verschiedenen Motive von Reformen am Abgabensystem eingehen zu können, erscheint eine konsequente Evaluierung dieser neuen Situation, welche bisher in Österreich nicht vorliegt, wegen der unmittelbar bevorstehenden Veränderungen dringlich. Vor allem die Standortkonkurrenz im grenznahen Raum für eine

Reihe gewerblicher Dienstleistungen und für den Transportsektor sollte rasch überprüft werden.

Aus ähnlichen Gründen sind auch die Auswirkungen der deutschen Steuersenkungen 2001 und 2004 auf die relative Attraktivität des Standorts in Österreich zu prüfen.

## **5. Zu den Implikationen der deutschen Steuerreformen für die österreichische Steuerpolitik**

### **5.1 Deutsche Körperschaftsteuerreform 2001**

Der gespaltene Körperschaftsteuertarif (40% für einbehaltene, 30% für ausgeschüttete Gewinne) wurde 2001 durch einen einheitlichen Steuersatz von 25% ersetzt. Bei der Ermittlung des effektiven Steuersatzes muss allerdings die deutsche Gewerbesteuer berücksichtigt werden (durchschnittlicher Satz 16%), wodurch sich ein kombinierter nominaler Steuersatz von 38,5% ergibt. Trotz der Kommunalsteuer, die 3% der Arbeitslöhne für Dienstnehmer in Betriebsstätten in einer Gemeinde beträgt, liegt der kombinierte nominale Steuersatz in Österreich (nominaler Körperschaftsteuersatz 34%) wohl nach wie vor nicht über dem deutschen. Der österreichische Körperschaftsteuersatz ist etwas höher als der EU-durchschnittliche Steuersatz (29,7% im Jahr 2003); dabei sind allerdings kommunale Steuern sowie Zuschlagsteuern, die es in einer Reihe von EU-Ländern gibt, nicht berücksichtigt.

Werden gewinnabhängige Zuschlag- und kommunale Steuern mit einbezogen, erhöht sich der EU-durchschnittliche kombinierte nominale Unternehmenssteuersatz für Kapitalgesellschaften auf 31,6%. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der österreichische Körperschaftsteuersatz 1994 deshalb von ursprünglich 30% auf 34% erhöht worden ist, weil gleichzeitig die Gewerbeertragsteuer abgeschafft worden ist. Auf der Grundlage einer durchschnittlichen Gewerbeertragsteuerbelastung belief sich der kombinierte österreichische Unternehmenssteuersatz vor dieser Reform auf 38,3% (Lehner et al., 1993).

In der aktuellen Diskussion wird häufig darauf verwiesen, dass die Körperschaftsteuersätze der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidatenländer erheblich unter dem österreichischen liegen. In der Tat beläuft sich der Durchschnitt für die zehn MOEL auf 23,9%. Hier ist allerdings zu beachten, dass die Kandidatenländer die Wettbewerbsnachteile, die sie bezüglich vieler anderer Standortfaktoren haben (defizitäre Infrastruktur, z. T. instabile politische und ökonomische Rahmenbedingungen), durch diese sehr niedrigen Körperschaftsteuersätze auszugleichen versuchen.

Im Übrigen sei hier noch einmal betont, dass Steuerlastvergleiche, die sich nur auf die nominalen Steuersätze beziehen, angesichts der erheblichen Unterschiede hinsichtlich der Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, die innerhalb der "alten" EU und noch mehr unter Einbeziehung der "neuen" Mitgliedsländer bestehen, ein sehr unvollständiges

Bild der effektiven Unternehmenssteuerbelastung geben. Neuere Studien, die die faktische Steuerbelastung der Unternehmen in der EU anhand tatsächlich gezahlter Unternehmenssteuern ermitteln (so genannte faktische effektive Durchschnittssteuersätze), belegen, dass die effektive steuerliche Belastung von Kapitalgesellschaften in Österreich deutlich unter derjenigen in den europäischen Vergleichsländern liegt.

Auf Grundlage der BACH-Datenbank der Europäischen Kommission, in der die Einzelabschlüsse der Kapitalgesellschaften von 11 EU-Mitgliedsländern erfasst sind, errechnet Nicodème (2001) für die österreichischen Kapitalgesellschaften des Verarbeitenden Gewerbes für den Zeitraum von 1990 bis 1999 eine jahresdurchschnittliche effektive Belastung mit Körperschaftsteuern von 10,3%. Im EU-Durchschnitt betrug dieser mikroökonomische faktische effektive Durchschnittssteuersatz 14,3%<sup>4)</sup>.

Die jüngste Studie der *Europäischen Kommission* (2003B) errechnet makroökonomische faktische effektive bzw. implizite Steuersätze ("implicit tax rates") für Kapitalgesellschaften, indem das gesamte Körperschaftsteueraufkommen ins Verhältnis zu den Gewinnen der Kapitalgesellschaften<sup>5)</sup> gesetzt wird. Es zeigt sich, dass der implizite Steuersatz für Kapitalgesellschaften in Österreich erheblich unter dem nominalen Steuersatz liegt und mit ca. 18% unter den 13 Vergleichsländern (Angaben für Luxemburg und Irland liegen nicht vor) am niedrigsten ist. Im Durchschnitt der betrachteten Länder erreicht der implizite Steuersatz etwa 24,5%.

Die für das Jahr 2005 geplante Reform der österreichischen Körperschaftsteuer sollte primär durch die bestehenden strukturellen Defizite geleitet werden. Da – wie gezeigt – einerseits die effektive Belastung der Kapitalgesellschaften in Österreich unterdurchschnittlich, andererseits gerade im Vergleich zu den MOEL der Körperschaftsteuersatz vergleichsweise hoch ist, sollte sich die Körperschaftsteuerreform am Grundsatz "tax-cuts-cum-base-broadening" orientieren: Eine Senkung des nominalen Körperschaftsteuersatzes, die mit einer positiven Signalwirkung einhergeht, sollte mit der Ausdehnung der Bemessungsgrundlage (z. B. Einschränkung der Bildung von Rückstellungen, Reform der Bewertungsvorschriften) verbunden werden. Dabei ist auch darauf zu achten, dass der Abstand in der Steuerbelastung zwischen Personunternehmen und Kapitalgesellschaften nicht zu weit auseinander klafft.

## **5.2 Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform auf 2004 in Deutschland**

Ab 2004 liegt der deutsche Einkommensteuer-Spitzensatz deutlich unter dem österreichischen; der nominale Satz beläuft sich in Österreich auf 50%, in Deutschland auf 42%. Allerdings fallen effektiver und nominaler Spitzensteuersatz in Österreich aufgrund der erheblichen steuerlichen Begünstigung des 13. und 14. Gehalts für Unselbständige weit mehr auseinander

---

<sup>4)</sup> Die effektiven Durchschnittssteuersätze werden für die einzelnen Jahre nicht nach Ländern aufgeschlüsselt ausgewiesen; im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1994 betrug er in Österreich 9,8% (EU 12,8), im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1999 10,7% (EU 15,5%).

<sup>5)</sup> Genauer: net operating surplus.

als in Deutschland. Im EU-Vergleich liegt der österreichische Einkommensteuer-Spitzensatz im Mittelfeld.

<b>Eckpunkte der Einkommensteuertarife in Deutschland und Österreich</b>				
	<i>Eingangssteuersatz (%)</i>	<i>Steuerfreies Einkommen (€)</i>	<i>Spitzensteuersatz (%)</i>	<i>ab Einkommen von ... €</i>
<i>Deutschland 2003</i>	19,9 (21 <sup>1)</sup> )	7.235	48,5 (51,2 <sup>1)</sup> )	55.008
<i>Deutschland 2004</i>	15 (15,8 <sup>1)</sup> )	7.664	42 (44,3 <sup>1)</sup> )	52.152
<i>Österreich 2004</i>	21	14.500	50 (43,7 <sup>2)</sup> )	50.870

1) Inkl. Solidaritätszuschlag von 5,5% auf Einkommensteuerschuld. – 2) Für Unselbständige aufgrund der steuerlichen Begünstigung des 13./14. Monatsgehalts.

<b>Körperschaft- und Einkommensteuersätze in der EU 15</b>								
<b>Land</b>	<b>Körperschaftsteuersatz<sup>1)</sup> (%)</b>				<b>Einkommensteuer-Spitzensatz<sup>2)</sup> (%)</b>			
	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2003</b>	<b>1991-2003<sup>3)</sup></b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>	<b>1990-2002<sup>3)</sup></b>
<b>Belgien</b>	39	39	33	–6	58,3	60,6	59,7	+1,4
<b>Dänemark</b>	38	34	30	–8	68,3	65	59	–9,3
<b>Deutschland</b>	50 <sup>4)</sup>	45 <sup>4)</sup>	25	–25	53	57	51,2	–1,8
<b>Finnland</b>	40,2 <sup>5)</sup>	25	29 <sup>6)</sup>	–11,2	56	k.A.	52,5	–3,5
<b>Frankreich</b>	42	33	33,3	–8,7	56,8	56,8	60,8	+4
<b>Griechenland</b>	46	40 <sup>7)</sup>	35	–11	50	45	40	–10
<b>Großbritannien</b>	34	33	30	–4	40	40	40	0
<b>Irland</b>	43	40	12,5	–30,5	53	48	42	–11
<b>Italien</b>	36	36	34	–2	58,1	51	46,2	–11,9
<b>Luxemburg</b>	33	33	22,9	–10,1	56	k.A.	39	–17
<b>Niederlande</b>	35	35	34,5	–0,5	60	60	52	–8
<b>Österreich</b>	30	34	34	+4	50	50	50	0
<b>Portugal</b>	36	36	30	–6	40	40	40	0
<b>Schweden</b>	30	28	28	–2	66	56	56	–10
<b>Spanien</b>	35	35	35	0	56	56	48	–8
<b>EU Durchschnitt</b>	<b>37,8</b>	<b>35,1</b>	<b>29,7</b>	<b>–8,1</b>	<b>54,8</b>	<b>52,7</b>	<b>49,1</b>	<b>–5,7</b>

Q: Bronchi – Burns (2000); Deutsches Bundesministerium der Finanzen (2002); KPMG (2003); Institut der deutschen Wirtschaft (verschiedene Jahre). – 1) Ohne Zuschlagsteuern und kommunale Steuern. – 2) Inkl. Zuschlagsteuern. – 3) Veränderung in Prozentpunkten. – 4) Auf einbehaltene Gewinne. – 5) 1992. – 6) 2002. – 7) Auf ausgeschüttete Gewinne.

<b>Kombinierte nominale Unternehmenssteuersätze in der EU 15 (Körperschaftsteuern, Gewerbebeitragsteuern und vergleichbare andere Steuern des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften) 2003 in %<sup>1)</sup></b>				
<b>Land</b>	<b>KöSt-Satz</b>	<b>Zuschlagsteuer</b>	<b>Gebietskörperschaften</b>	<b>Gesamt</b>
<b>Belgien</b>	33	3 (Krisenzuschlag auf Körperschaftsteuerschuld)	–	34
<b>Dänemark</b>	30	–	–	30
<b>Deutschland</b>	25	5,5 (Solidaritätszuschlag auf Körperschaftsteuerschuld)	16 Gewerbesteuer auf Gewerbebeitrag	38,5
<b>Finnland</b>	29 <sup>2)</sup>	–	–	29
<b>Frankreich</b>	33,3	3 + 3,3 Zuschlag + Sozialzuschlag auf Körperschaftsteuerschuld	[max. 1 Gewerbesteuer auf Mehrwert]	35,4
<b>Griechenland</b>	35	–	–	35
<b>Großbritannien</b>	30	–	–	30
<b>Irland</b>	12,5	–	[1-1,25 Lohnsummensteuer]	12,5
<b>Italien</b>	34	–	[4,3 Wertschöpfungssteuer]	34
<b>Luxemburg</b>	22,9	–	7,5 Gewerbesteuer	30,4
<b>Niederlande</b>	34,5	–	–	34,5
<b>Österreich</b>	34	–	[3 Lohnsummensteuer]	34
<b>Portugal</b>	30	–	10 (Gemeindezuschlag auf Körperschaftsteuersatz)	33
<b>Schweden</b>	28	–	–	28
<b>Spanien</b>	35	–	[kommunale Gewerbesteuer]	35
<b>EU Durchschnitt</b>	29,7	–	–	31,6

Q: Deutsches Bundesministerium der Finanzen 2002 und 2003; KPMG 2003. – <sup>1)</sup> Nicht auf den Gewerbebeitrag bezogene Steuern auf Ebene der Gebietskörperschaften werden nicht in die Berechnung des kombinierten nominalen Unternehmenssteuersatzes mit einbezogen und stehen deshalb in eckigen Klammern. – <sup>2)</sup> 2002.

Berechnungen der OECD, die sich auf die tatsächlichen Lohnsteuerzahlungen stützen und diese ins Verhältnis zu den Bruttolohneinkommen setzen, zeigen, dass der faktische durchschnittliche effektive Einkommensteuersatz für alle Unselbständigen in Österreich 1999 17,3% betrug (OECD, 2003). Dieser effektive durchschnittliche Einkommensteuersatz steigt oberhalb eines Brutto-Jahreseinkommens von ca. 42.900 € an und erreicht 31,5% für Steuerpflichtige mit einem Brutto-Jahreseinkommen von über 250.000 €; er liegt also erheblich unter dem Spit-

zensteuersatz der Einkommensteuer. Leider liegen hierzu keine internationalen Vergleichsberechnungen vor. In der bereits erwähnten Studie der *Europäischen Kommission* (2003B) werden auch implizite Steuersätze für Arbeitseinkommen ermittelt. Sie betragen im Jahr 2001 in Österreich ca. 12% und waren damit geringer als im EU-Durchschnitt (ca. 14%).

<b>Körperschaftsteuersätze in den osteuropäischen Beitrittskandidatenländern (%)</b>	
<b>Bulgarien</b>	23,5
<b>Estland</b>	26
<b>Lettland</b>	22
<b>Litauen</b>	15
<b>Polen</b>	28
<b>Rumänien</b>	25
<b>Slowakei</b>	25
<b>Slowenien</b>	25
<b>Tschechien</b>	31
<b>Ungarn</b>	18
<b>Durchschnitt</b>	<b>23,9</b>

Q: Mitra – Stern (2003).

<b>Abgabenstruktur in Österreich im internationalen Vergleich 2000</b>										
<b>Abgabenkategorie</b>	<b>Österreich</b>		<b>Deutschland</b>		<b>EU 15</b>		<b>OECD Europa</b>		<b>OECD Gesamt</b>	
	<b>%GA<sup>1)</sup></b>	<b>% BIP</b>								
<b>Einkommen und Gewinn</b>	28,4	12,4	30,1	11,4	35,3	14,9	33,7	13,6	36,0	13,6
<i>dar. Einkommen priv. Haushalte</i>	22,1	9,6	25,3	9,6	25,6	10,9	24,4	9,9	26,0	10,0
<i>dar. Gewinne Kapitalges.</i>	4,7	2,1	4,8	1,8	9,2	3,8	8,8	3,5	9,7	3,6
<b>Sozialversicherungsabgaben</b>	34,2	14,9	39,0	14,8	27,5	11,4	27,7	11,1	24,8	9,5
<b>Lohnbezogene Abgaben</b>	6,2	2,7	-	-	0,9	0,4	0,8	0,4	0,9	0,4
<b>Vermögen</b>	1,3	0,6	2,3	0,9	5,0	2,0	4,5	1,8	5,4	1,9
<b>Güter und Dienstleistungen</b>	28,4	12,4	28,1	10,6	30,0	12,3	32,0	12,6	31,6	11,6
<b>Sonstige</b>	1,2	0,5	0,0	0,0	0,8	0,3	1,0	0,4	1,0	0,4

Q: OECD (2002). – <sup>1)</sup> Gesamtes Abgabenvolumen.

Im internationalen Vergleich hatten im Jahr 2000 die direkten Steuern auf Einkommen und Gewinn – und insbesondere die Steuern der Kapitalgesellschaften – in Österreich ein unterdurchschnittliches Gewicht, sowohl bezogen auf das gesamte Abgabenaufkommen als auch auf das BIP. Deutlich geringer war auch die Bedeutung der vermögensbezogenen Steuern. Leicht unter dem internationalen Durchschnitt lag der Anteil der Steuern und Abga-

ben auf Güter und Dienstleistungen. Einen überdurchschnittlichen Beitrag zum gesamten Abgabenaufkommen leisteten in Österreich dagegen die Sozialversicherungs- und die lohnbezogenen Abgaben (z. B. Familienlastenausgleichsbeiträge); beide machten dementsprechend auch einen höheren Prozentsatz des BIP aus.

## **6. Konjunkturstimulierende Maßnahmen**

Der hohe Grad der wirtschaftlichen Verflechtung im europäischen Binnenmarkt macht isolierte Konjunkturstimulierung durch fiskalische Maßnahmen ineffektiv und/oder volkswirtschaftlich ineffizient. Ineffektiv dann, wenn Einnahmehausfälle oder Ausgabensteigerungen durch Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden, ineffizient, wenn eine Vergrößerung der Staatsschuld wichtige mittel- und längerfristige Zielvorstellungen beeinträchtigt. Ein Teil dieser Bedenken würde gegenstandslos oder zumindest in seiner Bedeutung wesentlich gemildert, wenn sich die Mitglieder der EU oder der EMU zu einem koordinierten Vorgehen zur Überwindung der Wachstumsschwäche entschließen könnten. Vor allem kleine Volkswirtschaften sollten daran ein vitales Interesse haben.

Der Schwerpunkt wirtschaftspolitischer Initiativen auf nationaler Ebene sollte daher nicht im ziemlich aussichtslosen Versuch liegen, die Konjunktur auf eigene Faust kurzfristig in Gang zu bringen, sondern in Maßnahmen, die die längerfristige Entwicklung unterstützen und das Vertrauen von Unternehmen und Konsumenten verbessern. Konsequente langfristige Strategien können solche positiven Effekte auslösen, ohne kurzfristig unverhältnismäßig hohen Aufwand in den Staatsfinanzen zu verursachen. Sie können sogar kurzfristig die Nachfrage des privaten Sektors positiv stimulieren, weil Unsicherheiten abgebaut und längerfristige Orientierungen gegeben werden.

Maßnahmen, die die Produktivität auf mittlere und längere Sicht steigern und die Standortwahl günstig beeinflussen, sind vor allem im Bereich des Bildungs- und Forschungssektors zu erzielen. Dabei geht es um die Steigerung der Erwerbsbeteiligung durch Abbau von ungenügender Qualifikation, durch Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, um die Nachqualifikation älterer Beschäftigter, Änderung der Anreize für vorzeitigen Ruhestand, um Qualitätsverbesserungen an den höheren Schulen und Universitäten und um eine Forschungsinitiative, die die bisherigen Engpässe und Versäumnisse überwindet.

### **6.1 EU-Wachstumsinitiative**

Im Rahmen einer "New-Deal"-Wachstumsinitiative für die EU, die von der Europäischen Kommission und dem italienischen EU-Vorsitz im Juni vorgeschlagen worden ist, wird eine neue Initiative für den Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN; Bezug auf das Weißbuch der EU von 1993) sowie für Forschungs- und Innovationsprojekte empfohlen. Eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Karel Van Miert hat Ende Juni 2003 Vorschläge für eine Umsetzung der prioritären Projekte der transeuropäischen Netze präsentiert. Die Liste umfasst so ge-

nannte "Essen-Projekte", die aus der ersten TEN-Initiative 1993 stammen und noch nicht umgesetzt wurden, sowie neue Projekte zur Verbesserung der europäischen Verkehrsinfrastruktur.

Österreich sollte sich für die zügige Umsetzung dieser prioritären Verkehrsinvestitionen einsetzen. Die Verwirklichung der Vorschläge ist im besonderen österreichischen Interesse. Erstens sind wesentliche heimische Verkehrsverbindungen erfasst (z. B. Eisenbahnausbau: Budapest-Wien, Stuttgart-Wien-Bratislava, Prag-Linz, Autobahn: Brünn-Wien, Prag-Linz). Zweitens liegt ein Schwerpunkt in der ostmitteleuropäischen Infrastruktur. Dies kann langfristig die Wachstumsbedingungen in den Beitrittsländern wesentlich verbessern, wovon wiederum Österreich in besonderem Ausmaß profitieren würde. Drittens wird mit der Initiative zur Verbesserung der Infrastruktur auch ein Anstoß für eine gesamteuropäische Wachstumspolitik gegeben. Wichtige kurzfristige Konjunkturimpulse können von der TEN-Initiative vor allem aufgrund ihres Signalcharakters ausgehen, langfristig hat sie erhebliche Wachstumswirkungen.

Österreich sollte alle Initiativen zum raschen Umsetzen der vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützen. Dazu gehört auch die Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten für die möglichst rasche Umsetzung der prioritären Projekte. Das diskutierte langfristige Ausgabenvolumen im Verkehrssektor beläuft sich auf ca. 50 bis 70 Mrd. € jährlich. Zur Finanzierung schlägt die Van-Miert-Gruppe primär vor, die Möglichkeiten der Europäischen Investitionsbank verstärkt in Anspruch zu nehmen. Eine dafür notwendige Kapitalaufstockung bei der EIB sollte unterstützt werden. Zudem schlägt die Gruppe vor, in der kommenden Finanzperspektive der Kommission den TEN-Projekten ausreichende Budgetressourcen zu widmen und den Gemeinschaftsanteil bei grenzüberschreitenden Projekten von 10% auf 20% zu erhöhen. In Österreich selbst ist die Einsetzung einer Task Force zu empfehlen, die laufend mögliche TEN-Projekte überprüft, Prioritäten für ihre Umsetzung festlegt und die Durchführung beratend begleitet. Ergänzende österreichische Projekte sollen beschleunigt werden.

## **6.2 Koordinierung nationalstaatlicher Investitionen**

Ein EU-weiter Impuls könnte auch dadurch ausgelöst werden, dass sich die Mitgliedsländer auf europäischer Ebene verpflichten, ihre öffentlichen Investitionen im Jahr 2004 gegenüber 2003 um einen Betrag in vereinbarter Höhe (z. B.  $\frac{1}{2}$ % des BIP) auszuweiten. Die Art der Investition könnte dabei den Nationalstaaten überlassen werden. Der Einkommensmultiplikator einer derartigen konzertierten Aktion liegt deutlich höher als jener einzelstaatlicher Maßnahmen. Würde Österreich alleine die öffentlichen Investitionen erhöhen, so dürfte das BIP mittelfristig mit einem Multiplikator von etwa 1,5 wachsen, erhöhen alle EU-Länder simultan ihre Investitionen, so beträgt der Multiplikator zumindest 2,5. Den Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien und in die Verkehrsinfrastruktur kommt hierfür besondere Bedeutung zu.

### *Informationstechnologien*

Österreich weist gegenüber den skandinavischen Ländern einen Rückstand bei den Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnologien auf. Dieser Sektor dürfte die Wirtschaftsentwicklung in den Industrieländern mittelfristig wesentlich vorantreiben. Deshalb scheint es sinnvoll, heute in diesen Bereich zu investieren. Eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen im IKT-Bereich wäre vor allem eine Aufgabe der öffentlichen Beschaffung (Adonis-Funknetz, Computer- und Internetausstattung in öffentlich zugänglichen Einrichtungen, e-government, elektronische Verkehrsbemautung, E-Card in der Sozialversicherung etc.).

### *Verkehrsinfrastruktur*

Die Ausweitung des Finanzierungsrahmens für die ASFINAG und SCHIG dürfte 2002 und 2003 die am stärksten wirksame Maßnahme der Konjunkturbelebungsapakete I und II gewesen sein, ohne kurzfristig nennenswerte budgetäre Kosten zu verursachen. Weitere Investitionen der ASFINAG in das Straßennetz werden durch die LKW-Maut, die ab 2004 erhoben wird, finanziert. Mittelfristig stellt sich sowohl für ASFINAG als auch SCHIG ein Finanzierungsproblem. Der Verschuldungsstand beträgt voraussichtlich mit 31. Dezember 2003 bei der ASFINAG 7,4 Mrd. €, bei der SCHIG 4,7 Mrd. €. Die Einführung der LKW-Maut ab 1. Jänner 2004 ist eine notwendige, wenn auch wahrscheinlich nicht hinreichende Voraussetzung für die mittelfristige Finanzierbarkeit der heimischen Verkehrsinfrastruktur. Die Wirtschaftspolitik sollte in Hinblick darauf bedacht sein, die langfristig für notwendig erachteten Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur so umzusetzen, dass davon auch antizyklische Wirkungen ausgehen. Mit der Ausweitung des Finanzierungsrahmens für Schienen- und Straßeninvestitionen wurde in den Jahren 2002 und 2003 auch ein kurzfristig merkbarer Konjunkturreffekt erzielt. Gleichermäßen müsste darauf geachtet werden, dass in konjunkturell besseren Zeiten die Finanzierungsrahmen eher knapp gehalten werden.

### **Literaturhinweise**

- Bronchi, Ch., Burns, A., The Tax System in the Czech Republic, OECD Economics Department Working Paper, 2000, (245).
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2002/2003, Wien, 2003.
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetprogramm 2003-2006, Wien, 2003.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wirtschaftsbericht Österreich 2003, Wien, 2003.
- Deutsches Bundesministerium der Finanzen, Ausarbeitung über Gewerbesteuern und ähnliche Steuern im internationalen Vergleich, 2003, [www.bundesfinanzministerium.de/Anlage19477/.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage19477/.pdf).
- Deutsches Bundesministerium der Finanzen, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin, 2002.
- European Commission (2003A), Public Finances in EMU 2003, Brüssel, 2003.
- European Commission (2003B), Structures of the Taxation Systems in the European Union: 1995-2001, Brüssel, 2003.
- Institut der deutschen Wirtschaft, Deutschland in Zahlen, Köln, verschiedene Jahre.

Harhoff, D., Ramb, F., Investment and Taxation in Germany, Evidence From Firm Level Panel Data, in: Investing Today for the World of Tomorrow: Studies on the Investment Process in Europe, Berlin u.a., 2003.

Kaniovski, S., Kapitalnutzungskosten in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(5).

KPMG (2003), KPMG's Corporate Tax Rate Survey – January 2003.

Lehner, G. et al., Die zweite Etappe der Steuerreform, WIFO, Wien, 1993.

Mitra, P., Stern, N., Tax Systems in Transition, World Bank Policy Research Working Paper 2947, Washington, 2003.

Nicodème, G., Computing Effective Corporate Tax Rates: Comparisons and Results, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper 153, Brüssel, 2001.

OECD, Revenue Statistics 1965-2001, 2002.

OECD, Using Micro-Data to Assess Average Tax Rates, OECD Tax Policy Studies, 2003, (8).

### **III. Strukturelle Reformmaßnahmen**

#### **1. Forschung und Entwicklung und Forschungsförderung**

##### **1.1 Einleitung**

F&E wird heute in entwickelten Volkswirtschaften – neben Ausbildung und einer modernen Infrastruktur – als entscheidende Bestimmungsgröße für Wachstum und Konkurrenzfähigkeit gesehen. Die Europäische Union hat sich im Lissabon-Prozess das Ziel gesetzt, die F&E-Ausgaben bis 2010 auf 3% zu steigern. Der Sapir-Report dokumentiert die Wachstumsschwäche als größtes wirtschaftspolitisches Problem Europas und schlägt eine drastische Erhöhung der Forschungsausgaben auf europäischer und nationaler Ebene vor. Die österreichische Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die F&E-Ausgaben bis zum Ende der Legislaturperiode auf 2,5% zu erhöhen. Die Ausgangslage ist in der EU und in Österreich ähnlich: Derzeit bewegen sich die Werte um rund 2% des BIP und zeigen wenig Veränderungstendenz.

Neue Technologien sind ein wesentlicher Treiber für das Wirtschaftswachstum, weil Produkte und Dienstleistungen besser an die Bedürfnisse der Nachfrager angepasst werden können, neue Märkte eröffnet werden und Kostensenkungen möglich sind. Neue Technologien bestimmen damit sowohl auf Unternehmensebene als auch für die Gesamtwirtschaft über die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Wachstums- und Produktivitätsentwicklung.

Neue Technologien wirken dabei auf zwei Wegen: Zum einen über die Anwendung (Diffusion) von neuen Produkten und Dienstleistungen in Unternehmen und zum anderen über Innovationen, die von Unternehmen hervorgebracht werden. Beide Wege sind für verstärktes Wachstum notwendig. Ein illustratives Beispiel sind Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Diese waren sowohl für das höhere Wachstum der USA – im Vergleich zu Europa – als auch für das stärker beschleunigte Produktivitätswachstum verantwortlich. Die Effekte der IKT stammen dabei aus Innovationen bei der Herstellung der Produkte und Dienstleistungen (z. B. höhere Leistung, zunehmende Automatisierung, neue Produkte und Dienstleistungen) als auch aus der Diffusion dieser Technologien, die zu einer Erhöhung der Produktivität in den Anwenderbranchen geführt hat (Leo, 2001). Die Prozesse in anderen Wirtschaftsbereichen und Technologiefeldern laufen ähnlich ab.

Aufgrund der vielfach dokumentierten positiven Effekte von neuen Technologien auf Wirtschafts- und Unternehmenswachstum versucht die Politik in allen entwickelten Volkswirtschaften über innovations- und technologiepolitische Maßnahmen, diesen Prozess zu beeinflussen. Dementsprechend gibt es auch in Österreich eine Vielzahl von direkten und indirekten (steuerlichen) Maßnahmen zur Förderung von Innovationen sowie Programme zur Förderung der Technologiediffusion (Technologietransfer, e-government etc.).

Österreich hat die F&E-Ausgaben in den letzten Jahren kontinuierlich – wenn auch sehr langsam – gesteigert. Unterstützt wurde dieser Prozess durch eine Reihe von "Technologiemilliarden" und zwei Offensivprogramme (OP I 508 Mio. €, OP II 600 Mio. €), die mit – auf den ersten Blick – beachtlichen Mitteln die Dynamik bei den F&E-Ausgaben ankurbeln sollten. Im Rahmen der Konjunkturpakete kam es auch zu einer Ausweitung der steuerlichen Förderung für F&E-Ausgaben. Die Technologiepolitik hat somit sowohl die direkte als auch die indirekte Förderung deutlich ausgeweitet.

Die öffentlichen Ausgaben für F&E waren aufgrund dieser Sondermaßnahmen auch der dynamischste Sektor bei der Steigerung der F&E-Aufwendungen in den letzten Jahren. Zwischen 1998 und 2002 betragen die durchschnittlichen jährlichen Steigerungen der Aufwendungen der öffentlichen Hand mehr als 7%. Der Unternehmenssektor erhöhte seine Ausgaben für F&E in diesem Zeitraum im Durchschnitt um knapp 4%.

Übersicht 1: Geschätzte Entwicklung der F&E-Ausgaben bis 2006

In Mrd. €	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderung 2002-2006, p. a. in %	Veränderung 2002-2006 in %
Bund	1,463	1,471	1,559	1,531	1,531	1,1	4,6
Bundesländer	0,268	0,314	0,368	0,432	0,506	17,2	88,7
Unternehmenssektor	1,645	1,707	1,772	1,839	1,908	3,8	16,0
Ausland	0,783	0,810	0,837	0,866	0,895	3,4	14,3
Sonstige	0,065	0,067	0,069	0,072	0,074	3,3	14,0
Summe	4,224	4,369	4,606	4,739	4,914	3,9	16,3

Q: WIFO-Berechnungen.

Allerdings ist die Allokation der Mittel für Forschung und Technologie im Doppelbudget 2003/2004 nicht geeignet, um weiterhin ein starkes Wachstum bei den staatlichen Mitteln zu gewährleisten (siehe Übersicht 1). Aus den derzeit verfügbaren Informationen kann geschlossen werden, dass die öffentlichen Mittel mit etwas mehr als einem Prozentpunkt p. a. bis 2006 wachsen werden. Nimmt man an, dass die anderen Kategorien (Unternehmenssektor, Bundesländer, Ausland, Sonstige) mit den gleichen Wachstumsraten wie zwischen 1998 und 2002 wachsen, dann wird das angestrebte Ziel von 2,5% F&E-Ausgaben am BIP im Jahr 2006 deutlich verfehlt. Eher wahrscheinlich ist, dass die F&E-Ausgaben um etwa 2% des BIP bis zum Jahr 2006 stagnieren.

Der österreichische Versuch, die F&E-Quote auf 2,5% zu erhöhen, ging von der Prämisse aus, dass mit mehr Mitteln die F&E-Ausgaben der Unternehmen, der außeruniversitären Forschungsinstitute und der Universitäten gesteigert werden können. Die Effekte sind jedoch in den bisherigen Schätzungen der F&E-Ausgaben durch das ST.AT noch nicht sichtbar. Dies kann eine Reihe von Ursachen haben:

1. Die veröffentlichten Schätzungen spiegeln die tatsächliche Entwicklung nicht wieder. Die Basisdaten für die rezente Schätzung stammen aus dem Jahr 1998 und wurden seither fortgeschrieben. Lediglich die öffentlichen Ausgaben für F&E spiegeln die tatsächliche Entwicklung wieder. Wenn die zusätzlichen Aufwendungen zu Verhaltensänderungen im Unternehmenssektor geführt haben, dann kann das nicht in der Fortschreibung berücksichtigt werden. De facto gibt es daher keine offizielle Datenbasis, die Steigerungen bei den F&E-Ausgaben der Unternehmen dokumentiert. Im Gegenteil: Nach den Ergebnissen der neuesten Innovationserhebung (CIS III) haben sich alle wesentlichen Kenngrößen (z. B. Anteil der Innovatoren, F&E-Ausgaben am Umsatz, Umsatzanteile mit neuen Produkten) im Vergleich zum CIS II deutlich verschlechtert (ST.AT, 2003). Allerdings sollte die Validität dieser Ergebnisse noch eingehend untersucht werden.
2. Die schon verteilten Gelder entfalten ihre Wirkungen erst mit einer beträchtlichen Verzögerung. Insbesondere in der Anfangsphase trifft dies zu. Wenn das System auf einen Pfad mit kontinuierlichen Steigerungen der F&E-Ausgaben eingeschwenkt ist – wenn die Entwicklung selbsttragend geworden ist –, dann ist auch die Dynamik der Anpassung höher. Die langen Zeitverzögerungen zwischen dem Einsatz der Mittel und dem Sichtbarwerden der Wirkungen benötigt in jedem Fall Ausdauer bei der Verfolgung von Zielen in der Technologiepolitik.
3. Die Konzentration auf low- and medium-tech-Sektoren in der österreichischen Wirtschaft führt zu niedrigen F&E-Ausgaben (Peneder et al., 2001)<sup>6</sup>). Diese Argumentation lässt sich aufgrund des CIS II (Leo, 1999) untermauern: Demnach weisen die F&E-Ausgaben auf Branchenebene keine großen Rückstände zum europäischen Durchschnitt auf. Lediglich die Zusammensetzung der Branchen – und damit der geringe Anteil des high-tech-Sektors in Österreich – führten zu niedrigen F&E-Ausgaben in Österreich. Die relativ niedrigen F&E-Ausgaben der österreichischen Unternehmen sind daher weniger die Folge von unangemessener Zurückhaltung der Unternehmen, sondern ergeben sich viel mehr direkt aus der österreichischen Wirtschaftsstruktur.

Letzteres ist eine gut abgesicherte Erkenntnis zu den Ursachen für die relativ niedrigen F&E-Ausgaben in Österreich. Aus diesem Umstand ergibt sich auch eine zentrale Zielsetzung für alle Strategien zur Steigerung der F&E-Ausgaben: Damit der Anteil von technologieintensiven Unternehmen erhöht wird – und damit auch die F&E-Ausgaben –, muss der Strukturwandel beschleunigt werden.

---

<sup>6</sup>) Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Unternehmen wissen, wie viel sie unter gegebenen Anreizen und Renditen in F&E investieren sollten. Jedoch ist wohl dokumentiert, dass Forschungsausgaben unter dem volkswirtschaftlich optimalen Niveau liegen können, weil Unternehmen die vollen Kosten der Forschung tragen müssen, aber die Erträge teilweise anderen Unternehmungen zufallen, weil sie nicht voll angeeignet werden können. Dieses Argument der externen Effekte von Forschung verlangt, dass aus marktwirtschaftlicher Sicht (zur Erreichung des Ergebnisses unverzerrter Märkte) Forschung subventioniert werden muss. Dieser Umstand soll jedoch mit einem ausgebauten Fördersystem beseitigt werden.

Das Hauptaugenmerk bei der Steigerung der österreichischen F&E-Ausgaben muss bei Maßnahmen liegen, die Strukturverschiebungen hin zu Hochtechnologiesektoren unterstützen. Strukturwandel heißt, dass es zu Diversifikationsaktivitäten bei bestehenden Unternehmen kommt, neue Unternehmen sich in Österreich ansiedeln und neue Unternehmen gegründet werden. Eine komplementäre Strategie ist es, "Headquarters" internationaler Konzerne in Österreich zu halten bzw. nach Österreich zu bringen, da die Forschungsaktivitäten von Konzernen meist beim Hauptquartier angehängt sind.

Ein Strukturwandel hin zu Hochtechnologiebereichen bringt mit sich, dass die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften steigen wird. Schon jetzt ist die Nachfrage nach und auch der Anteil von Akademikern bei schnell wachsenden Wirtschaftsbereichen deutlich höher als im Rest der Wirtschaft (Falk, 2003). Dieser Trend wird durch beschleunigten Strukturwandel noch verstärkt. Unternehmen mit einem höheren Akademikeranteil innovieren nicht nur häufiger, sondern sind auch in der Lage, kontinuierliche Beziehungen zum Hochschulsektor und zu außeruniversitären Forschungsinstituten aufzubauen. Dadurch können der Universitätssektor und außeruniversitäre Forschungsinstitute die F&E-Aktivitäten in der Wirtschaft in einem stärkeren Ausmaß unterstützen, da das Wissen aus industrieller und akademischer Forschung vielfach komplementär ist.

Die Auswirkungen der verstärkten Mittelallokation für technologiepolitische Zwecke werden maßgeblich durch die Umsetzung in Maßnahmen bei der direkten und indirekten Forschungsförderung beeinflusst. Die Organisation des Fördersystems ist ein wesentlicher Faktor, wenn es um die Effizienz des Mitteleinsatzes geht. Hiervon hängt ab, ob in den richtigen Bereichen Maßnahmen gesetzt werden und ob diese auch die Zielgruppen erreichen. Ineffizienzen in der Organisation der Technologieförderung können daher dazu führen, dass die Effekte von zusätzlichen Mittel geringer als notwendig ausfallen. Um tentative Aussagen über die Effizienz des technologiepolitischen Fördersystems treffen zu können, ist eine Analyse der direkten und indirekten Fördermaßnahmen sowie deren Interaktion notwendig. Diese Fragestellung benötigt eine detaillierte Analyse, die hier nicht in vollem Umfang geliefert werden kann. Daher wird größtenteils auf bestehende Arbeiten zurückgegriffen.

## **1.2 Effizienz der indirekten Technologieförderung**

Die indirekte – steuerliche – Förderung von F&E ist in Österreich gut ausgebaut. Das von Hutschenreiter (2002A) berechnete Ranking nach der Generosität der steuerlichen Forschungs- und Entwicklungsanreize sieht Österreich bei großen Unternehmen auf dem 4. Rang und bei kleinen Unternehmen auf dem 7. Rang unter 17 Ländern. Diese Einstufung erfolgte noch vor dem Ausbau der steuerlichen Förderung im Rahmen der Konjunkturpakete. Daher kann angenommen werden, dass sich die österreichische Position noch weiter verbessert hat.

Die Steuerausfälle durch die indirekte F&E-Förderung dürften sich auf rund 150 bis 200 Mio. € belaufen. Diese Zahl ergibt sich aus den Schätzungen des Steuerentfalls für den traditionellen

Forschungsfreibetrag aus dem Jahr 2000 (82 Mio. €) und den im Rahmen der Veränderungen geschätzten Kosten für die neuen Maßnahmen (113 Mio. € – siehe unten)<sup>7</sup>.

Die Vorteile von steuerlichen F&E-Förderungen liegen in einem hohen Maß an Neutralität gegenüber den Allokationsentscheidungen der Unternehmen, einer niedrigen Zutrittschwelle, hoher Transparenz und Planbarkeit und geringen Abwicklungskosten sowohl bei den Unternehmen als auch bei der öffentlichen Hand. Diesen Vorteilen stehen jedoch auch Nachteile gegenüber. Steuerliche Förderungen können zu beachtlichen Mitnahmeeffekten führen, die Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme hängt zum Teil vom Vorhandensein von Gewinnen ab und birgt auch aufgrund anderer Faktoren die Gefahr der Ungleichbehandlung von Unternehmen (z. B. durch Plafondierung, bei Begünstigung zusätzlicher F&E-Ausgaben durch die Definition der Baseline) und führen möglicherweise zu einer Unterlaufung der Budgetkontrolle, weil die Steuerausfälle einer weniger kritischen Betrachtung unterliegen als die in den öffentlichen Haushalten ausgewiesenen direkten Förderungen (vgl. *Hutschenreiter, 2002A*).

Derzeit stehen den Unternehmen drei Instrumente der steuerlichen Förderung zur Verfügung:

1. Der Forschungsfreibetrag beträgt laut Einkommensteuergesetz 25% der F&E-Ausgaben zur "Entwicklung oder Verbesserung volkswirtschaftlich wertvoller Erfindungen". Der volkswirtschaftliche Wert der Erfindung ist durch eine Bescheinigung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten und Arbeit nachzuweisen. Diese Bescheinigung ist nicht notwendig, wenn die Erfindung bereits patentrechtlich gesichert ist. Für zusätzliche (über einen als gleitender Dreijahresdurchschnitt berechnete Baseline hinausgehende) F&E-Ausgaben steht ein FFB von bis zu 35% zu.
2. Wahlweise zum FFB kann das Unternehmen einen FFB von 15% für alle weiteren Forschungsausgaben laut OECD-F&E-Definition in Anspruch nehmen.
3. Wahlweise zu 1. und 2. wird eine Forschungsprämie von 5% für Forschungsausgaben laut OECD-Definition eingeführt.

Den Unternehmen stehen somit erhebliche, aber komplexe und schwer kommunizierbare Instrumente zur steuerlichen Förderung ihrer F&E-Ausgaben zur Verfügung. Dabei sind folgende Punkte kritisch anzumerken:

1. Die Berechnungsgrundlagen für die verschiedenen Instrumente sind unterschiedlich. Zum einen werden die Aufwendungen für volkswirtschaftlich wertvolle Erfindungen herangezogen. Zum anderen sind es F&E-Ausgaben nach dem international akkordierten Frascati Manual der OECD. Erstere – volkswirtschaftlich wertvolle Erfindungen – sind im Gegensatz zur OECD-Definition nicht klar umrissen und lassen daher breiten Interpretationsspielraum zu (*Hutschenreiter, 2002A*). Rechtssicherheit ist in diesem Fall nicht gegeben, sondern hängt von

---

<sup>7</sup>) Die Entlastungswirkungen können wegen möglicher Substitutionseffekte nicht einfach aufaddiert werden.

der Praxis der Anerkennung dieser Kosten durch das BMWA ab. Auch die Festlegung, dass im Fall einer Patentierung der Erfindung automatisch der FFB beantragt werden kann, ist zu hinterfragen. Untersuchungen zum ökonomischen Wert von Patenten zeigen sehr deutlich, dass es hier eine sehr große Bandbreite gibt. Die Zuerkennung eines Patents bedeutet nicht, dass es sich um eine Erfindung handelt, die großes ökonomisches Potential aufweist.

2. Wie sich aus dem Generositäts-Index ergibt, werden Klein- und Mittelbetriebe – im Gegensatz zu anderen Ländern – mit diesem Instrumentarium nicht begünstigt (*Hutschenreiter, 2002A*).

3. Die Antragstellung beim BMWA – außer es handelt sich um eine patentierte Erfindung – konterkariert die eigentlichen Vorteile von steuerlichen Förderung, weil dadurch die administrativen Kosten bei der öffentlichen Hand und bei den Unternehmen steigen und gleichzeitig tendenziell KMUs von der Antragstellung abgehalten werden.

4. *Hutschenreiter (2002B)* zeigt, dass die Differenzierung des FFBs (25% generell und 35% für inkrementelle F&E-Ausgaben) nur zu einer sehr geringen zusätzlichen Förderungen von inkrementellen Steigerungen der F&E-Aufwendungen führt – jedenfalls viel geringer als die Differenz von 10 Prozentpunkten suggeriert.

5. Die Inanspruchnahme der steuerlichen Förderungen – ausgenommen die Forschungsprämie – setzt voraus, dass das Unternehmen Gewinne erzielt. Dies ist insbesondere für neue gegründete Unternehmen eine Benachteiligung, da gerade in Anfangsphase in der Regel keine Gewinne erzielt werden.

In einer isolierten Betrachtung der steuerlichen F&E-Förderungsinstrumente ergeben sich daher eine Reihe von Ansatzpunkten für Reformmaßnahmen. Zum einen kann das System vereinfacht werden, ohne dabei an Effizienz zu verlieren. Die Berechnungsbasis sollte ausschließlich auf der OECD-Definition für F&E-Ausgaben fußen und das überholte Konzept von volkswirtschaftlich wichtigen Erfindungen abschaffen. Zum anderen sollte die steuerliche Förderung möglichst wenig von der Gewinnsituation der Unternehmen abhängen. Dies legt nahe, eher eine Forschungsprämie zu konzipieren oder die Förderungen über eine Reduktion der Lohnnebenkosten – wie in den Niederlanden – zu gestalten. Letzteres hat den Vorteil, dass damit die Kosten für Arbeitskräfte gesenkt werden<sup>8)</sup>. Überdies sollten KMUs und v. a. neugegründete Unternehmen stärker als bisher über steuerliche Instrumente gefördert werden.

Ein wesentlicher Punkt bei Veränderungen der steuerlichen Forschungsförderung ist die Durchführung einer Evaluierung der bisherigen Vergabepaxis, des tatsächlichen Förderausfalls und der Wirkungen der bisherigen steuerlichen Förderungen. Zusätzlich müssen die Transparenz dieses Systems deutlich erhöht und die regelmäßige Evaluierung dieser Maßnahmen festgeschrieben werden.

---

<sup>8)</sup> Die Gegenrechnung mit den Lohnnebenkosten soll natürlich keine Ausdünnung der Sozaltöpfe zur Folge haben, sondern muss aus dem Budget abgedeckt werden.

### 1.3 Effizienz der direkten Technologieförderung

Die Frage nach der Effizienz der direkten Technologieförderung hat zumindest zwei Dimensionen. Zum einen geht es dabei um die Effizienz des Gesamtsystems; zum anderen um die Effizienz der einzelnen Maßnahmen. Während letztere aus Evaluierungen der jeweiligen Maßnahmen abgeleitet werden kann, stehen bei ersterer vor allem organisatorische Fragen im Vordergrund, die darüber bestimmen, inwieweit Programme angenommen werden, inwieweit relevante Hemmnisse im Innovationsprozess beseitigt werden können und wie der Zugang zu den verschiedenen Programmen aussieht.

Für letztere Fragestellung liegen zwei Untersuchungen vor (*Leo et al., 2002; Bundesregierung, 2003*), die einen Überblick über die direkte Technologieförderung in Österreich geben. In der rezenten Untersuchung – eine erste Auswertung findet sich im Forschungs- und Technologiebericht 2003 – wurden insgesamt 105 Programme mithilfe eines Fragebogens erhoben. Es zeigt sich, dass sich seit dem Jahr 2000 sowohl die Anzahl der Förderprogramme als auch die Mittel deutlich erhöht haben. Die Aufsummierung der angegebenen Förderbarwerte ergibt rund 460 Mio. €, die für die direkte Technologieförderung eingesetzt werden. Damit haben sich die Fördermittel seit dem Jahr 2000 beinahe verdoppelt.

Die angegebenen Förderbarwerte sind deutlich höher als die Mittelzuwendung aus der öffentlichen Hand. Die offizielle Mittelzuteilung beläuft sich auf 118 Mio. € im Jahr 2002 (*Bundesregierung, 2003*) und bleibt damit deutlich unter dem von den Förderinstitutionen angegebenen Barwert, der direkt an Unternehmen und Institutionen fließt.

Mit diesen Mitteln fördern 6 Ministerien und 14 Institutionen rund 7.000 Projekte pro Jahr. Die Maßnahmen und Programme sind sehr heterogen in Hinblick auf die Förderziele, die Zielgruppen und die eingesetzten Instrumente. Insgesamt kann festgehalten werden, dass es sich um ein sehr ausdifferenziertes Fördersystem handelt, das sich folgendermaßen charakterisieren lässt (*Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht, 2003*):

- Rund die Hälfte dieser Mittel wird für Programme eingesetzt, die keine Einschränkungen im Hinblick auf Technologien oder Forschungsthemen aufweisen (direkte unspezifische Förderung), ein Viertel der Mittel wird für technologieorientierte Förderprogramme ausgegeben. Auf themenorientierte Forschungs- und Technologieprogramme entfallen jeweils etwas mehr als 10% der eingesetzten Mittel.
- Ein beachtlicher Teil der Förderprogramme (rund ein Viertel der eingesetzten Mittel) wird für Grundlagenforschung aufgewendet. Vorwettbewerbliche Forschung, Produktinnovationen, Prozessinnovationen, die Diffusion von Technologien und Technologietransfer – sämtliche Tätigkeiten, die vor allem im Unternehmenssektor ausgeführt werden – vereinen rund die Hälfte der Mittel auf sich. Das verbleibende Viertel der Förderbarwerte entfällt auf Maßnahmen, die die Einbindung von Betroffenen, die Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit, die Suche von Kooperationspartnern, die Internationalisierung, die

Inanspruchnahme von Beratungsleistungen, Aus- und Weiterbildung oder sonstige Aktivitäten stimulieren wollen.

- Den Programmen werden – in etwa gleichgewichtig – positive direkte und indirekte Wirkungen auf die F&E-Ausgaben (sowohl privat als auch öffentlich) zugeschrieben. Mitnahmeeffekte haben dabei nach Ansicht der Respondenten keine Bedeutung.
- Die Aktivitäten der drei wichtigsten Ministerien in diesem Bereich – BMBWK, BMVIT, BMWA – sind zum einen durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, aber auch durch Überschneidungen gekennzeichnet. Das BMBWK hat im Vergleich zu den zwei anderen Ministerien einen stärkeren Schwerpunkt bei der Grundlagenforschung. Das BMWA hingegen ist im Bereich von Technologietransferprogrammen sehr aktiv, obwohl die Überschneidungen – in diesem Bereich, aber auch in den anderen Kategorien – mit dem BMVIT sehr breit sind.
- Deutlichere Unterschiede gibt es bei der Ausrichtung der Programme, wenn diese mit dem Förderbarwert gewichtet werden. Das BMBWK setzt hauptsächlich auf technologieorientierte Programme und institutionelle Förderungen. Das BMVIT konzentriert sich überwiegend auf technologieorientierte Programme und das BMWA forciert sowohl technologieorientierte Programme als auch themenorientierte Programme und institutionelle Förderungen. Bei der Abwicklung dieser Programme wird überwiegend mit dem Antragsprinzip gearbeitet. Lediglich beim BMVIT wird die Mehrzahl der Programme über Ausschreibungen und Wettbewerbe abgewickelt.

Gegeben, dass das Fördersystem dazu dienen soll, die Ziele der österreichischen Regierung im Bereich Technologie und Innovation zu erreichen, können einige kritische Anmerkungen gemacht werden:

**1. Strategiedefizit:** In Österreich fehlt ein verbindliches Zielsystem, das als Anhaltspunkt für die Konzipierung des Mitteleinsatzes im Fördersystem dienen kann. Die Vorschläge des Rates versuchen zwar dieses Gerüst zu liefern, allerdings fehlt eine verbindliche Übernahme dieser Ziele durch die Politik. Anzumerken ist, dass die Konstatierung eines Strategiedefizits in der österreichischen Technologiepolitik keineswegs originell oder neu ist. Dieses Manko wird schon seit vielen Jahren festgestellt. Versuche, technologiepolitische Zielsysteme zu entwickeln, gab es ebenfalls mehrere. Was jedoch in allen Fällen fehlte, war die Umsetzung und Operationalisierung dieser Programme. Die Folge war – verstärkt durch die Aufsplitterung der Kompetenzen – ein Wildwuchs bei den Förderprogrammen.

**2. Steuerungsdefizit:** Die große Anzahl der Programme, die parallel auf zwar heterogene, aber relativ klar abgegrenzte Zielgruppen losgelassen werden, machen eine Abstimmung zwischen den getroffenen Maßnahmen, den gewählten Instrumenten, den verantwortlichen/beauftragten Institutionen etc. notwendig. In Österreich fehlen allerdings Institutionen, die die Steuerung des Mitteleinsatzes in der Technologieförderung übernehmen. Derzeit liegt die Verantwortung für die einzelnen Programme bei den Ministerien und auch bei den

durchführenden Förderinstitutionen. Der Koordinationsausschuss zwischen den Ministerien, der im Prinzip zu einer Abgleichung und Koordination führen sollte, hat diese Funktion in der Vergangenheit nicht ausreichend übernommen. Die Sondermittel im Rahmen der Offensivprogramme wurden durch den Rat für Forschung und Technologieentwicklung vergeben. Diese Vorgangsweise hat zumindest dazu geführt, Doppelgleisigkeiten zwischen Ministerien bei der Einrichtung neuer Forschungsschwerpunkte zu verringern. Die Folge dieses Steuerungsdefizits sind Entscheidungskalküle, die sich weniger an den Bedürfnissen der Unternehmen und Forschergruppen orientieren, als vielmehr zur Positionierung der Ministerien und zum Teil auch der Förderinstitutionen dienen. Dabei kam es in einigen Fällen auch zu einer "me-too"-Politik, die die Komplexität des Fördersystems deutlich erhöht und vor allem KMUs den Zugang erschwert, aber die Position des Ministeriums – so zumindest nach dem hier unterstellten Entscheidungskalkül bei den Entscheidungsträgern – in diesem Bereich stabilisiert.

**3. Wirkungsdefizit:** Die große Anzahl der Programme und die hohe Konzentration der Mittel bei einigen wenigen Förderprogrammen führt dazu, dass zu viele Programme auf "Sparflamme" laufen. Derzeit werden mehr als die Hälfte der Fördermittel durch den FFF und FWF vergeben. Folglich sind viele der anderen Programme, welche von allen anderen Institutionen verteilt werden, deutlich niedriger dotiert. Dies hat nicht nur die bereits erwähnte Unübersichtlichkeit zur Folge, sondern bedingt auch geringe Bekanntheit dieser Programme, weil die Kommunikationsbudgets bescheiden sind. Überdies ist bei kleinen Programmen das Verhältnis zwischen den Kosten zur Abwicklung des Programms und den ausgeschütteten Förderbarwerten besonders ungünstig. Diese Programme sind daher relativ teuer.

Der Zugang zum Fördersystem ist daher vor allem für Klein- und Mittelbetriebe schwierig. Bei Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten, die Produkt- und/oder Prozessinnovationen eingeführt haben, erhält lediglich ein Viertel eine Förderung. Dabei sind sowohl lokale als auch nationale und die Förderungen der EU inkludiert. Der Anteil der geförderten Unternehmen steigt über die Größenklassen stark an. Rund 70% der Unternehmen mit 250 – 499 Beschäftigten erhalten eine Förderung, bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten sind es immerhin noch rund 62%. Diese Auswertung zeigt das gleiche Muster wie auch vergangene Untersuchungen. Klein- und Mittelbetrieben fällt es deutlich schwerer, mit dem komplexen und ausdifferenzierten Fördersystem umzugehen. Großunternehmen, die die Ressourcen haben, um Mitarbeiter zu beschäftigen, die gezielt nach passenden Förderprogrammen suchen können, haben hier deutliche Vorteile.

Übersicht 2: Gewichteter Anteil der innovierenden Unternehmen mit direkter Technologieförderung (lokal, national oder EU)

	Größenklassen						Insgesamt
	10-19	20-49	50-99	100-249	250-499	>500	
Keine Förderung	74,9	66,9	54,4	50,7	30,4	37,8	61,6
Förderung	25,1	33,1	45,6	49,3	69,6	62,2	38,4

Q: CIS III; ST.AT; WIFO-Berechnungen.

In Summe stellt sich die direkte österreichische Technologieförderung als ausgesprochen breit und ausdifferenziert dar. Angesichts der Verteilung der Zuständigkeiten auf drei Forschungs- und Technologieministerien, der Aktivitäten der anderen Ministerien, der vorhandenen ausgliederten Förderinstitutionen und der trotz allem beschränkten Mittel scheinen Überlegungen zur Bündelung und stärkeren Fokussierung des Fördersystems unerlässlich (Vorschläge siehe unten). Zudem sind derzeit erst rund 29% der aktiven Programme evaluiert. Obwohl in den letzten Jahren eine Verstärkung der Evaluierungstätigkeit festzustellen ist – die auch in den nächsten Jahren fortgesetzt werden sollte –, ist verstärktes Augenmerk auf die Strukturen des Fördersystems insgesamt zu richten. Mit dieser Ausrichtung sollte es möglich sein, die Effizienz des Systems zu verbessern, die gesetzten Ziele zu erreichen und die Zielgruppen der einzelnen Programme besser anzusprechen.

#### 1.4 Das Verhältnis von direkter und indirekter Technologieförderung

Die Instrumente und Programme der direkten und indirekten Forschungsförderung sind Teil der Rahmenbedingungen für Innovationen und Investitionen in F&E. Die direkte und indirekte Förderung sollte als Gesamtsystem gesehen und gesteuert werden. Die jeweiligen Vor- und Nachteile von direkten und indirekten Fördermaßnahmen sollten dabei jeweils zum Tragen kommen und sich nicht gegenseitig aufheben. Fragen der Effizienz und mögliche Mitnahmeeffekte müssen dabei ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Vorteile von steuerlichen F&E-Förderungen liegen – wie bereits erwähnt – in einem hohen Maß an Neutralität gegenüber den Allokationsentscheidungen der Unternehmen, einer niedrigen Zutrittsschwelle, hoher Transparenz und Planbarkeit sowie geringen Abwicklungskosten sowohl bei den Unternehmen als auch bei der öffentlichen Hand. Direkte Förderungen zeichnen sich durch einen hohen Grad an Projektspezifität und durch die Möglichkeit, klare Schwerpunkte bei den Förderzielen zu setzen, aus. Allerdings sind die Kosten für die Abwicklung sowohl bei Antragstellern als auch –bearbeitern deutlich höher.

Aufgrund dieser Ausgangssituation ist es naheliegend, über die indirekte F&E-Förderung eine generelle Basis für F&E-Aktivitäten zu legen. Direkte Förderungen sollten dann zum Einsatz gebracht werden, wenn es darum geht, sehr spezifische Bereiche besonders zu fördern.

Das österreichische Fördersystem ist von dieser Zielvorstellung jedoch noch weit entfernt. Die indirekten Förderungen sind komplex und schwierig in Anspruch zu nehmen, wenn auch ein relativ hoher Bekanntheitsgrad gegeben sein dürfte. Die direkten Förderungen sind in vielen Fällen unspezifisch und fördern F&E-Aktivitäten und Innovationen sehr breit ohne Fokussierung auf Schwerpunkte. Die direkten Förderungen sind sowohl ausdifferenziert als auch auf verschiedene Ministerien und Institutionen verteilt und daher in vielen Fällen ineffizient gestaltet (hohe administrative Kosten etc. – siehe oben). Die Mitnahmeeffekte in diesem System dürften – zumindest bei jenen Unternehmen, die sich in diesem System zurechtfinden – beachtlich sein.

## **1.5 Schwerpunkte der Reform**

Eine Reform des technologiepolitischen Fördersystems sollte folgende Veränderungen anvisieren:

- Voraussetzung für Reformen der direkten und indirekten Förderungen ist eine Bereinigung der Kompetenzen für die Zuständigkeit für technologiepolitische Maßnahmen. Dadurch ist es eher möglich, das technologiepolitische Fördersystem zu steuern und an die österreichischen Prioritäten anzupassen.
- Die steuerliche Förderung sollte vereinfacht werden, auch für nicht oder noch nicht gewinnstarke Firmen attraktiv sein, Klein- und Mittelbetriebe stärker fördern und eine breite Basis für F&E-Aktivitäten in Österreich schaffen. Letzteres schafft die Voraussetzungen für eine grundlegende Reform bei der direkten Förderung.
- Die steuerliche Förderung soll Österreich zu einem der attraktivsten Standorte für Forschungszentralen multinationaler Unternehmen machen und auch kleine und rasch wachsende Unternehmen in technologieintensiven Industrien und Dienstleistungen unterstützen. Das WIFO schlägt vor, den steuerlichen Forschungsfreibetrag einheitlich mit 25% festzusetzen, wobei Forschungsausgaben nach der OECD-Definition abgegrenzt werden und Software und immaterielle Investitionen einschließen. Zusätzlich sollen Personalausgaben für Forscher und externe Forschungsaufträge an Dritte mit einem fiktiven Ausgabenbetrag von 25% begünstigt werden. Alternativ kann ein Betrieb eine Forschungsprämie von 12% in Anspruch nehmen. Dieses System ersetzt die derzeitige komplexe Regelung mit zwei Forschungsbegriffen und drei Förderungsstufen. Das neue System macht Österreich zu einem der attraktivsten Forschungsstandorte in Europa und ist in der Werbung für Betriebsansiedlungen und Forschungszentralen kommunizierbar. Es stärkt den Strukturwandel in bestehenden Unternehmen und forciert die Ansiedlung von Forschungszentralen und den Strukturwandel zu technologieintensiven Industrien und Dienstleistungen.
- Die direkte Förderung sollte nur mehr auf wenige Institutionen beschränkt sein und Schwerpunktprogramme durchführen (siehe dazu unten), die in Einklang mit den Zielen

der österreichischen Technologiepolitik sind. Breite, unspezifische Förderungen sollten möglichst abgebaut werden.

- Bei der Steuerung und Abstimmung zwischen verschiedenen Institutionen sollte eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten in Hinblick auf Strategie und Umsetzung angestrebt werden. Dies hätte zur Folge, dass die Ziele und Strategien im Ministerium/den Ministerien – unterstützt von Beratungsgremien – erarbeitet werden und ausgelagerte Institutionen weitgehend eigenverantwortlich für die Umsetzung zuständig sind. Die Steuerung dieses System erfolgt über den Vergleich der Vorgaben mit den realisierten Aktivitäten und regelmäßig durchgeführte Evaluierungen.

Nahe liegend ist es, die Aktivitäten der direkten Technologieförderung vor allem auf jene Bereiche zu lenken, in den es erklärtermaßen Defizite bei den österreichischen Strukturen gibt. Zu den Defiziten gibt es eine Reihe von nationalen und internationalen Studien, welche im Wesentlichen übereinstimmende Befunde erbringen (siehe beispielsweise *RFT*, 2002 und *Bundesregierung*, 2003, um einige rezentere Arbeiten zu erwähnen). Besonders ausgeprägte Defizite im österreichischen Innovationssystem finden sich vor allem bei der Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, der Neugründung von Unternehmen und beim Upgrading von Forschungsaktivitäten bei KMUs. Für die Reform der direkten Technologieförderung sollte – nachdem die Kompetenzbereinigung bei den Ministerien stattgefunden hat – eine generelle Fokussierung auf Aktionslinien vorgenommen werden. Fokussierung heißt in diesem Zusammenhang, dass für jede Aktionslinie Ziele festgelegt und operative Maßnahmen geplant werden und die Umsetzung evaluiert wird. Wesentlich ist dabei, dass die Zahl der bei der Umsetzung der Aktionslinien involvierten Förderinstitutionen stark eingeschränkt wird.

## **1.6 Prioritäre Aktionslinien bei Direktförderung**

Im Folgenden werden Beispiele für prioritäre Aktionslinien präsentiert:

### **Akademikeranteil in der Wirtschaft – Kooperation Wissenschaft-Wirtschaft**

Die angesprochenen Bereiche sind eng miteinander verknüpft. Österreich hat eine geringe Akademikerquote, insbesondere der Anteil der Absolventen von naturwissenschaftlichen und technischen Studiengängen ist gering. Dementsprechend liegt auch die Akademikerquote im Unternehmenssektor deutlich hinter internationalen Spitzenreitern. Noch stärkere Defizite gibt es bei der Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Nur 1,8% der Forschungsarbeiten an den Universitäten werden durch den Unternehmenssektor finanziert. In der OECD liegt dieser Wert bei etwa 6%.

Für eine Steigerung der F&E-Ausgaben ist jedoch die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft unerlässlich. Derzeit gibt es Barrieren für eine verstärkte Zusammenarbeit sowohl auf Seiten der Wissenschaft wie auch der Wirtschaft. Es ist daher notwendig, diese Ko-

operation im Rahmen der Leistungsvereinbarungen der Universitäten zu einem wesentlichen Evaluierungskriterium zu machen und mit zusätzlichen Mitteln zu verknüpfen. Gleichzeitig ist es notwendig, die Akademikerquote bei Unternehmen zu erhöhen. Dadurch verbessert sich die Kommunikationsfähigkeit mit dem Wissenschaftsbereich und die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit werden geschaffen. Weiters werden dadurch die Voraussetzungen für einen Qualitätssprung bei den Forschungsaktivitäten geschaffen.

Noch nicht veröffentlichte Modellrechnungen mit den Daten der letzten Innovationserhebung (CIS III) zeigen sehr deutlich, dass die Akademikerquote eine zentrale Größe für die Intensität der Forschungsanstrengungen sind. Je höher die Akademikerquote, desto höher ist auch die F&E-Intensität (F&E-Anteil am Umsatz) der Unternehmen. Fördermaßnahmen, die dazu beitragen, die Akademikerquote des Unternehmenssektors – vor allem bei naturwissenschaftlichen und technischen Studienrichtungen – zu erhöhen, sind damit eine Voraussetzung für die Erhöhung der Qualität der F&E-Ausgaben und die Zusammenarbeit mit den Universitäten. In diesem Bereich gibt es bereits Programme (z. B. FFF-Nachwuchsförderung, Post Doc-Programme des FWF), die intensiviert und ausgebaut werden sollten. Gleichzeitig sollten kooperative Forschungsprojekte zwischen Universitäten, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Unternehmen stärker gefördert werden.

Voraussetzung für eine effektive und effiziente Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft ist – neben den schon erwähnten Anreizstrukturen – eine hohe wissenschaftliche Qualität der Forschung und Ausbildung. Der wissenschaftliche Output der österreichischen Universitäten – gemessen an den Publikationen – hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert und erreicht nunmehr in etwa den europäischen Durchschnitt. Damit bleibt Österreich jedoch deutlich hinter anderen kleinen Ländern wie der Schweiz, Schweden, Finnland, Dänemark und Norwegen zurück. Ebenso wichtig wie der wissenschaftliche Output ist die Erhöhung der Zahl der Absolventen. Wenn höhere F&E-Quoten erzielt werden sollen, dann muss auch die Zahl der Forscher in den Unternehmen steigen (siehe dazu die Modellrechnungen des Rates, *RFT*, 2002). Eine entsprechende Finanzierung der Universitäten ist damit eine wesentliche Voraussetzung zur Steigerung der F&E-Ausgaben.

### **Unternehmensneugründungen und Venture Capital**

Eine zentrale Strategie zur Erhöhung der F&E-Ausgaben ist eine Verstärkung von technologieorientierten Neugründungen. Die Struktur der Unternehmensgründungen in Österreich war bisher tendenziell strukturkonservierend und hatte keinen starken Einfluss auf den Strukturwandel (*Forschungs- und Technologiebericht*, 1999). Verstärkt wurde dieser Trend durch die geringe Verfügbarkeit von Risikokapital in Österreich. Bei diesem Indikator findet sich Österreich regelmäßig am Ende der Verteilung in Europa.

Dass sich Risikokapital in Österreich nicht durchgesetzt hat, liegt hauptsächlich daran, dass es der bisherigen Finanzierungskultur der Wirtschaft – diese baut weitgehend auf Kreditfinanzierung durch das Bankensystem auf – nicht entspricht. Gleichzeitig werden in Österreich nur

wenige Unternehmen mit der Absicht gegründet, diese mittelfristig auch wieder zu verkaufen (Tichy, 2003). Zwar steigt auch in Österreich der Anteil der Unternehmer, die sich mit dieser Zielvorstellung identifizieren können, bei der Mehrheit der Unternehmer dürfte jedoch eine hohe Identifikation mit dem Unternehmen vorliegen und der Wunsch nach unternehmerischer Entscheidungsautonomie hoch sein, sodass sie Risikokapital nicht in Betracht ziehen. Auch sind der Bedarf und die Sinnhaftigkeit von Risikokapital von Projekt zu Projekt unterschiedlich. Für jene Neugründer, die nicht auf Risikokapital setzen wollen, gilt es Maßnahmen zu formulieren bzw. auszubauen, die den Unternehmensstart erleichtern und die Expansionsphase unterstützen. Außerdem ist es dringend notwendig, die Vielzahl der bereits existierenden Maßnahmen in diesem Bereich zu bündeln und koordiniert einzusetzen.

### **Horizontale Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für F&E bei Klein- und Mittelbetrieben**

Potential für die Steigerung von F&E-Ausgaben gibt es bei Klein- und Mittelbetrieben, die bisher keine oder nur sehr sporadisch Forschung betrieben haben. Diese Unternehmen sollten zu mehr Forschung motiviert werden. Zwar geht es hier auch um finanzielle Zuwendungen, wichtiger jedoch sind unterstützende Beratungsprogramme, die Innovationsmanagementkenntnisse vermitteln und Zugang zu Forschungsinstituten, Universitäten, Förderprogrammen etc. herstellen. Allerdings ist der Beitrag dieser Unternehmen zur gesamtwirtschaftlichen F&E-Quote relativ gering, weil der Großteil der F&E-Ausgaben von Großunternehmen getätigt wird. Hierbei sollte jedoch die dynamische Komponente dieser Strategie nicht unterschätzt werden: mehr und effizientere F&E-Anstrengungen ermöglichen es KMUs, stärker zu wachsen als in der Vergangenheit. Mit zunehmender Unternehmensgröße wird auch der Beitrag dieser Unternehmen zu den gesamtwirtschaftlichen F&E-Aufwendungen zunehmend sichtbar.

### **Am gesellschaftlichen Bedarf orientierte Technologiepolitik**

Eine wesentliche Aufgabe der Technologiepolitik ist es, zur Realisierung von prioritären gesellschaftlichen Zielsetzungen (z. B. Umwelt- und Gesundheitsbereich, Verkehr- und Klimafragen) beizutragen, die vom Markt nicht oder nur unzureichend realisiert werden und deren Erreichung hohe gesellschaftliche Erträge verspricht. Diese Problemstellungen ermöglichen Doppeldividenden (RFT, 2001), weil die zur Lösung der gesellschaftlichen Zielsetzungen aufgebaute Problemlösungskompetenz sich auch in ökonomischen Aktivitäten niederschlägt. Auf diesen Ansatz sollte deutlich mehr Augenmerk gelegt werden als bisher.

Die bisher geschilderten Fokussierungsmöglichkeiten für die direkte Technologieförderung sind nicht vollständig, sondern vielmehr als prioritäre Bereiche zu betrachten. Daneben gilt es beispielsweise die Aktivitäten, die auf Technologietransfer zielen oder Klein- und Mittelbetriebe fördern – um nur zwei Beispiele zu nennen –, zu konsolidieren. In jedem dieser Zielbereiche müssen sowohl die organisatorischen Voraussetzungen für effiziente Förderungen geschaffen als auch klare Zielvorstellungen formuliert werden, was die eingesetzten Fördermaßnahmen

erreichen sollen. Natürlich muss der Fortschritt durch regelmäßige Evaluierungen überprüft werden.

Ein wesentlicher Punkt, der hier nur kurz gestreift wird, ist die notwendige Kooperation und Abstimmung zwischen Bund und Bundesländern. Letztere haben in den vergangenen Jahren verstärkt eigene Technologiefördermaßnahmen entwickelt. Obwohl dieser Prozess zu begrüßen ist, hat er auch dazu geführt, dass das technologiepolitische Fördersystem insgesamt deutlich unübersichtlicher geworden ist. Es sollte daher versucht werden, die Überschneidungen zwischen den technologiepolitischen Maßnahmen des Bundes und jenen der Bundesländer gering zu halten und darauf zu achten, dass die Fördersysteme auf Bundes- und Bundesländerebene komplementär sind.

Komplementär zu den Reformen im Fördersystem und der Reorientierung in Richtung Strukturwandel sollte auch die Rolle der öffentlichen Hand beim Einsatz neuer Technologien verändert werden. E-government und verwandte Gebiete bieten nicht nur die Möglichkeit, die öffentliche Verwaltung effizienter zu gestalten, sondern geben auch einen Anreiz für Unternehmen, in diese Technologien zu investieren und ihre Kontakte mit öffentlichen Einrichtungen damit effizienter zu gestalten.

Grundsätzlich muss angemerkt werden, dass Veränderungen im Fördersystem, mehr Mittel für Technologie, Innovation und Diffusion mit beachtlicher zeitlicher Verzögerung auf Wirtschafts- und Produktivitätsentwicklung durchschlagen. Veränderungen sind daher weniger kurzfristig als vor allem mittelfristig wirksam. Gerade aus diesem Grund ist es notwendig, an dieser Strategie über einen längeren Zeitraum konsequent festzuhalten, insbesondere auch deshalb, weil keine Alternativen dazu bestehen.

Hoffnungen, dass mit einigen partiellen Eingriffen bzw. der Neueinführung von einigen neuen Programmen entscheidende Verbesserungen erzielt werden können, müssen vorweg enttäuscht werden. Es war und ist österreichische Praxis, für jedes neu erkannte Problem ein neues Förderprogramm einzuführen und damit die Komplexität des Systems zu erhöhen, mögliche Synergien nicht zu nutzen und damit auch die Wirksamkeit dieser Maßnahmen deutlich zu schwächen. Wesentlich ist, dass die organisatorischen Strukturen vereinfacht und erkannte Probleme mit Nachdruck angegangen werden. Der erste Schritt zu einer Reform des Fördersystems ist jedoch eine Reform der Kompetenzen bei den zuständigen Ministerien. Durch die derzeitigen Zuständigkeiten kommt es zu "Wettbewerb" zwischen den Ministerien, der dazu führt, dass Versuche unternommen werden, bestimmte Felder zu besetzen bzw. Aktivitäten zu duplizieren, die nicht im Interesse der Wirtschaft und Forschung sind, sondern lediglich die Position der Ministerien verbessern sollen. Dies ist gerade in einem Bereich, wo beachtliche öffentliche Mittel eingesetzt werden, nicht akzeptabel.

## 1.7 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Österreich hat bei Forschungsausgaben mit knapp 2% des BIP den europäischen Durchschnitt erreicht. Eine Spitzenposition im Einkommen setzt jedoch auch eine überdurchschnittliche Forschungsquote voraus. Die Bundesregierung peilt ein Ziel von 2,5% für 2005 bzw. 2006 an. Dies ist aus heutiger Sicht ein anspruchsvolles Ziel, da seine Erreichung zusätzliche private und öffentliche Ausgaben von zusammen etwa einer Milliarde Euro pro Jahr erfordern würde. Diese Quote entspricht jedoch der Zielsetzung des Lissabon-Prozesses, nach dem Europa bis 2010 eine Forschungsquote von 3% erreichen will. Das 3%-Ziel berücksichtigt noch nicht, dass Österreich als Land mit hohem Einkommen auch bei der Forschungsquote überdurchschnittlich liegen sollte. Schweden, Finnland und die Schweiz investieren heute schon mehr als 3% des BIP für Forschung.

Den größten Beitrag zur Erhöhung der Forschungsquote lieferten in Österreich zunächst internationale Unternehmungen und dann in den Jahren 1998 bis 2002 die öffentliche Hand. Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Forschung expandierten in den genannten Jahren um 7% p. a. Die derzeitigen Budgets für 2003 und 2004 lassen – gemeinsam mit Fortschreibungen der Trends der privaten Ausgaben – für die Periode 2002 bis 2006 einen Anstieg der Forschungsausgaben von nur 3,9% erwarten, wobei der Ausgabenanstieg auf Bundesebene mit 1,1% veranschlagt ist. Damit würde die Forschungsquote auf dem unbefriedigenden Niveau von 2% stagnieren. Zur Erreichung des 2,5%-Ziels sind zusätzliche Ausgaben der öffentlichen Hand, eine Aufbruchsstimmung in der Privatwirtschaft und eine steigende Attraktivität Österreichs als Standort von Forschungszentren für internationale Firmen notwendig.

Die Organisation der direkten Forschungsförderung weist entscheidende Schwächen auf. Hannes Leo skizziert ein Strategiedefizit, ein Steuerungsdefizit und ein Wirkungsdefizit. Das Strategiedefizit liegt im Fehlen eines verbindlichen Zielsystems, das Anhaltspunkte für die Konzipierung des Mitteleinsatzes bieten kann. Das Steuerungsdefizit erklärt sich aus der Zuständigkeit von mindestens drei Ministerien und der Zersplitterung in unzählige Programme und Initiativen. Das Wirkungsdefizit umfasst die mangelnde Schwerpunktbildung, geringe Chancen für Klein- und Mittelbetriebe und ein ungünstiges Verhältnis von bürokratischem Aufwand zu finanziellem Ertrag. Die Zusammenführung der Forschungsförderung in 4 bis 5 Programmlinien ist unbedingt nötig. Eine verbindliche technologiepolitische Strategie ist zu entwerfen. Förderungen müssen kontinuierlich dotiert und laufend evaluiert werden. Technologische Neugründungen sind stärker zu fördern.

Die steuerliche Forschungsförderung ist in Österreich nicht unerheblich, aber dennoch unzureichend für Klein- und Mittelbetriebe und für Unternehmen, die noch nicht in der Gewinnzone sind. Selbst für Großbetriebe ist sie unübersichtlich und nicht leicht kommunizierbar. Die Regeln sind unnötig komplex und können schwerlich als Werbung für den Wirtschaftsstandort oder für die Ansiedlung von Forschungszentralen dienen.

Das WIFO schlägt vor, ein Paket zu schnüren, das Österreich zu einem der attraktivsten Länder für Forschung in bestehenden Unternehmen und die Ansiedlung von Forschungseinrichtungen internationaler Unternehmen macht. Zweitens sollen Impulse für neugegründete, wachsende und technologieorientierte Klein- und Mittelbetriebe geschaffen werden. Eckpfeiler eines solchen Paketes wäre eine 25/12-Regelung. Das WIFO schlägt vor, den steuerlichen Forschungsfreibetrag einheitlich mit 25% festzusetzen, wobei Forschungsausgaben nach der OECD-Definition abgegrenzt werden und Software und immaterielle Investitionen einschließen. Zusätzlich sollen externe Forschungsaufträge an Dritte mit einem fiktiven Ausgabenposten von 25% begünstigt werden. Alternativ kann ein Betrieb eine Forschungsprämie von 12% in Anspruch nehmen. Dieses System ersetzt die derzeitige komplexe Regelung mit zwei Forschungsbegriffen und drei Förderungsstufen. Das neue System macht Österreich zu einem der attraktivsten Forschungsstandorte in Europa und ist in der Werbung für Betriebsansiedlungen und Forschungszentralen kommunizierbar. Es stärkt den Strukturwandel in bestehenden Unternehmen und forciert die Ansiedlung von Forschungszentralen und den Strukturwandel zu technologieintensiven Industrien und Dienstleistungen.

Bei der direkten Forschungsförderung muss parallel zur Beseitigung der genannten Schwächen die mittelfristige Finanzierung gesichert werden. Dazu wäre ein kontinuierlicher Anstieg der staatlichen Förderung mit einem festgesetzten Steigerungssatz (z. B. um 10% pro Jahr) bis zur Erreichung des 3%-Zieles festzuschreiben. Die derzeitige Lücke in den Forschungsfonds, bei den Fachhochschulen und im Universitätsbereich ist mit einem zusätzlichen Betrag von ca. 100 Mio. Euro zu decken. Die strukturellen Reformen sind unabdingbar, dürfen aber kein Argument für eine Lücke in den Jahren 2003 bis 2005 sein, da sonst das Regierungsziel von zunächst 2,5% und dann 3% des BIP drastisch verfehlt wird. Ein österreichischer Nationalfonds soll entscheidende Impulse geben, seine Mittel sollten auch aus Privatisierungserlösen, privaten Spenden und Erbschaften dotiert werden, die Mittelvergabe muss mit den skizzierten Schwerpunktklinien in Einklang gebracht werden.

Forschungsprogramme mit europäischer Dimension sind besonders zu unterstützen, da die im 6. Rahmenprogramm geforderte Projektgröße wegen der kleinbetrieblichen Struktur von Betrieben und Forschungseinrichtungen einen Ausschluss Österreichs aus der internationalen Forschung bedeuten würde.

## **Literaturhinweise**

Falk, M., Defizite bei Ausbildung und Qualifikation, in: Aiginger et al., Pressegespräch: Defizite in Österreichs Standort- und Wachstumspolitik, WIFO, 2003.

Hutschenreiter, G., Knoll, N., Leo, H., Paier, M., Peneder, M., Schibany, A., Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht, Wien, 1999, tip, 1999.

Hutschenreiter, G. (2002A), Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung, WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(2).

Hutschenreiter, G. (2002B), The Austrian R&D Allowance: Design Issues, Paper für den Workshop "Use of Measures to Stimulate Private Investment in Research and Development", Europäische Kommission, DG Research, Brüssel, 2002 (mimeo).

- Leo, H., Die Innovationsaktivitäten der österreichischen Wirtschaft, Band 1: Produzierender Sektor, WIFO, 1999.
- Leo, H., ICT Investment and Growth of Output and Productivity, WIFO Working Papers, 2001, (163).
- Leo, H., Schwarz, G., Geider, M., Pohn-Weidinger, S., Polt, W., Die direkte Technologieförderung des Bundes, WIFO – Joanneum Research, Wien, 2002.
- Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2003, Bericht der Bundesregierung und Nationalrat gem. §8(2) FOG über die Lage und Bedürfnisse von Forschung, Technologie und Innovation in Österreich, Mai, 2003.
- Peneder, M. (Koord.), Aiginger, K., Hutschenreiter, G., Marterbauer, M., Strukturwandel und Wirtschaftswachstum. Die industriepolitische Bedeutung des österreichischen Struktur-Performance-Paradoxons, WIFO Monographien, 2001.
- RFT (Rat für Forschung und Technologieentwicklung), Forschungsstrategie Austria "2,5%plus", Wohlstand durch Forschung und Innovation, 2001.
- RFT (Rat für Forschung und Technologieentwicklung), Nationaler Forschungs- und Innovationsplan, Wien, 2002.
- ST.AT, CISIII, 2003.
- Tichy, G., Wirtschaftsverfassung als Wettbewerbsinstrument, Zum beginnenden Wirtschaftskrieg mit den USA, in: Weinzierl, R., American Way of Life vs. Europäischer Weg, Wien, 2003.
- WIFO, Seibersdorf, Joanneum Research, Technologiepolitisches Konzept 1996 der Bundesregierung, Expertenentwurf, 1996.

## **2. Ausbildung und Höherqualifikation**

### **2.1 Einleitung**

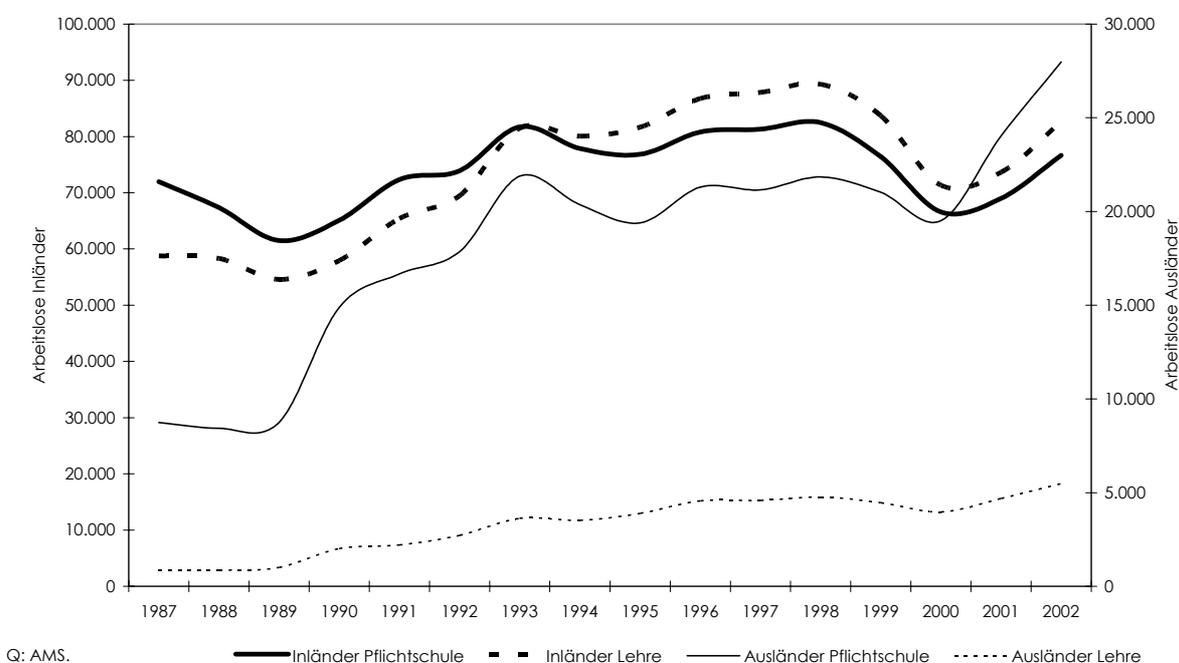
Ausbildung ist ein zentraler Faktor für das Wirtschaftswachstum und die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft. Der Sapir-Report ortet (in Europa) besonders ein Defizit im Bereich der tertiären Ausbildung. Die öffentliche Hand gibt in Europa 1,1% des BIP für tertiäre Ausbildung aus, die USA dagegen 1,4%. Der Report schlägt eine Verdoppelung der Ausgaben für höhere Ausbildung vor. Die finnische Wirtschaft hat ermittelt, dass künftig  $\frac{2}{3}$  der neu geschaffenen Arbeitsplätze einen tertiären Abschluss erfordern werden.

Österreich hat im internationalen Vergleich einen geringen Beschäftigungsanteil mit Tertiärabschluss und zusätzlich ein Defizit bei technisch-naturwissenschaftlichen Absolventen. Auch die im Abschnitt III.1 skizzierte Forschungsstrategie macht eine massive Erhöhung des Forschungspersonal erforderlich. Dies wird nicht durch neue Absolventen alleine abzudecken sein, sondern bedarf auch der Höherqualifikation von bereits Berufstätigen.

Neben dem Defizit im Bereich der tertiären Ausbildung hat Österreich ein Defizit in der Weiterbildung und im Lebenslangen Lernen. Angesichts der Position Österreichs als Hoheinkommensland und dem Nachdrängen der neuen Mitgliedsländer der EU ist die ständige Verbesserung (das Upgrading) der Qualifikation im mittleren und unteren Qualifikations- und Einkommenssegment besonders vordringlich. Bei der Höherqualifikation im unteren und mittleren Bildungssegment wird im Folgenden der Schwerpunkt gesetzt.

Die österreichische Arbeitsmarktentwicklung ist, abgesehen von konjunkturellen Schwankungen, von den strukturellen Anpassungsprozessen im Gefolge der Öffnung der Märkte der MOEL geprägt. Die Unterzeichnung der 'Europe Agreements' im Jahre 1991 war das Signal für eine Neuorientierung der Produktion und der Handelsbeziehungen. Österreichs Betriebe, vor allem auch KMU, investierten in den MOEL, häufig im Zusammenhang mit der Verlagerung von Produktionsbereichen. Die zunehmende Spezialisierung in Produktion und Handel löste Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt aus, die sich in einer überdurchschnittlichen Steigerung der Arbeitslosigkeit von inländischen FacharbeiterInnen (mit traditioneller Lehrausbildung) niederschlugen (Biffl, 2003; Biffl et al., 2003). Beschäftigung wurde vor allem im höheren Qualifikationssegment geschaffen, das von der Spezialisierung Österreichs auf höherwertige Produktionsbereiche profitiert.

Gemeldete arbeitslose In- und AusländerInnen nach Ausbildung in Österreich (Jahresdurchschnitt)



Der technologische Wandel hat, ebenso wie die die Neuorientierung Österreichs als Wirtschaftsstandort, eine sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften im Niedriglohnsegment zur Folge. Da sich das Arbeitskräfte-reservoir in diesem Qualifikationssegment nicht so rasch verringert – nicht zuletzt infolge einer merklichen Steigerung der Zuwanderungsdynamik von AusländerInnen –, erhöht sich der Mismatch von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen. Es ist daher zu überlegen, ob zumindest vorübergehend Anreizmechanismen für eine vermehrte Beschäftigung von Arbeitskräften im Niedriglohnbereich geschaffen werden.

Die veränderten Anforderungen an die Arbeitskräfte schlagen sich unter anderem auch in einer Strukturierung der Arbeitslosigkeit nieder, damit verbunden ist der kontinuierliche Anstieg

der Langzeitarbeitslosigkeit. Gleichzeitig steigt die Zahl der arbeitsfähigen SozialhilfebezieherInnen. Institutionelle Reformen sind angesagt, wenn die Integration der marginalisierten Personengruppen in den Arbeitsmarkt entsprechend den Aktivierungsstrategien der EU forciert werden soll.

Aus dem Gesagten ergibt sich für die Regierung ein Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen. Im Folgenden werden einige Reformmaßnahmen für den Bereich der unteren und mittleren Qualifikationen sowie die Modularisierung und Zertifizierung von Weiterbildung vorgeschlagen. Diese Maßnahmen sollten in Hinblick auf die derzeitigen Arbeitsmarktprobleme Vorrang haben.

## **2.2 Upgrading der Qualifikationen**

Der Koordination der Bildungspolitik mit der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik kommt infolge des Zusammenwirkens mehrerer Faktoren nicht nur mittel- bis längerfristig zunehmende Bedeutung zu, sondern auch aus einer kurzfristigen konjunkturpolitischen Perspektive.

### *Upgrading der Qualifikationen im mittleren Ausbildungssegment*

Die Globalisierung, der technische Fortschritt sowie die Erweiterung der EU lösen Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt aus, die ein Überdenken des Ausbildungssystems und seines Zusammenwirkens mit dem Arbeitsmarkt erforderlich machen. Österreich hat im internationalen Vergleich einen Bildungsschwerpunkt im mittleren berufsorientierten Bildungssegment. Der Wettbewerb nimmt in Österreich insbesondere im mittleren Qualifikationssegment zu – eine Folge der Abwanderung von standardisierten Produktionsprozessen von Gütern in der Reife-Phase des Produktzyklus in die neuen EU-Mitgliedsländer. In Österreich verbleibt die höherwertige Produktion, in der komplexere Technologien zur Anwendung kommen und in der flexible Spezialisierung gefragt ist.

Die Destandardisierung der Produktion macht eine Flexibilisierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung erforderlich. Wenn man sicherstellen will, dass die höherwertige Produktion (höhere Wertschöpfung) in Österreich ein ausreichend großes adäquat ausgebildetes Arbeitskräfteangebot vorfindet, ist die Höherqualifizierung der FacharbeiterInnen (AbsolventInnen der Lehre und mittlerer Fachschulen) ein Gebot der Stunde und damit nicht nur struktur-, sondern auch konjunkturpolitisch von Relevanz. Sollte die Höherqualifizierung nicht rasch und in ausreichendem Maße erfolgen, wird es trotz hoher und steigender Arbeitslosigkeit (häufig von FacharbeiterInnen) relativ rasch zu Arbeitskräftemangel kommen, der wachstumshemmend wirkt. Dieser Engpass kann verhindert werden, wenn ähnlich wie in Schweden in die Entwicklung einer flexiblen spezialisierten Weiterbildung von Absolventen einer technisch-gewerblichen Lehre/Fachschule investiert wird (EU-Peer Review, AVE 2003). Dies könnte über die Anbindung von technisch ausgerichteten Kollegs an mittlere technische Fachschulen oder berufsbildende höhere Schulen erreicht werden. Das bedeutet, dass AbsolventInnen

der Lehre und mittlerer Fachschulen auf diese Art und Weise modular weitergebildet werden, zum Teil berufsbegleitend; eine derartige Modularisierung der Weiterbildung sollte prinzipiell in das Regelausbildungssystem integriert sein und eine Durchlässigkeit bis zur berufsorientierten Matura aufweisen.

Der Forcierung der Weiterbildung kommt in Österreich in Hinblick auf die ohnedies geringe betriebliche Weiterbildung im EU Vergleich eine besondere Rolle zu. Das hat unter anderem mit der kleinbetrieblichen Struktur der österreichischen Wirtschaft zu tun. Das geht aus der Erhebung zur beruflichen Weiterbildung in Unternehmen (CVTS), die von der Europäischen Kommission initiiert wurde, hervor. Insgesamt sind in Österreich rund 30% der Beschäftigten in betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen integriert. Österreich liegt damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt.

### *Upgrading der Qualifikationen im unteren Ausbildungssegment*

Die Notwendigkeit der Koordination der Bildungs- mit der Arbeitsmarktpolitik wird schon im Lissabon-Prozess hervorgehoben, und zwar nicht nur, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken, sondern auch, um den sozialen Dialog zu fördern. Letzteres bedeutet, dass soziale Ausgrenzung und Marginalisierung von bestimmten Bevölkerungsgruppen unter anderem über die Anhebung der Qualifikationen am untersten Ausbildungsspektrum bekämpft werden. Häufig ist der Grund für Marginalisierung in der geringen beruflichen Qualifikation der Randgruppen zu finden. In Österreich sind vor allem MigrantInnen und deren Kinder von Marginalisierung betroffen. Ein gezieltes Angebot, das das Nachholen des Hauptschulabschlusses ohne viel bürokratische Hürden erleichtert, wäre eine wichtige struktur- und konjunkturpolitische Weichenstellung (Einbindung in das Regelausbildungssystem).

Die Kombination aus der beruflichen Höherqualifizierung von Jugendlichen und Erwachsenen und der Einbindung von Schul-Dropouts und Sonderschulabsolventen in ein Weiterbildungsprogramm würde sicherstellen, dass die Wirtschaft kurz- und längerfristig die Qualifikationen am Arbeitsmarkt vorfindet, die für eine Spezialisierung der Produktion und eine exportorientierte Politik der Marktausweitung nötig sind.

### *Koordination der Bildungs- und Beschäftigungspolitik (Lerngesellschaft)*

Die EU strebt nach der Schaffung des Binnenmarktes und der Einführung der einheitlichen Währung den Ausbau eines gemeinsamen Arbeitsmarktes an. Dieses Ziel ist nicht unter Ausklammerung der Bildungspolitik zu erreichen. Bildungsabschlüsse sind eng mit der Entlohnung am Arbeitsmarkt verknüpft, nicht zuletzt infolge von Vereinbarungen zwischen Bildungsinstitutionen und den Institutionen des Arbeitsmarktes (Sozialpartner im Rahmen der Kollektivverhandlungen).

Eine Veränderung der Angebots- und Nachfragerelationen in den einzelnen Berufs- und Qualifikationssegmenten hat einen Einfluss auf die Lohnentwicklung und damit auf die Entwick-

lung der Preise und die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe. Ein Überangebot an einfachen und bestimmten Facharbeiterqualifikationen kann zu einer Erosion der traditionellen Lohnstrukturen führen und/oder Konflikte innerhalb der Tarifpartner auslösen. Dem gilt es über eine strategische, am Wandel des Arbeitsmarktes ausgerichtete Aus- und Weiterbildungspolitik (Lerngesellschaft) entgegenzuwirken.

### **2.3 Aufbau einer öffentlich rechtlichen Zertifizierungsagentur von Kompetenzen/Qualifikationen**

Der Wandel der Fähigkeiten der Arbeitskräfte wird durch die schulischen Qualifikationsabschlüsse nicht mehr adäquat erfasst. Deshalb käme der Anerkennung von Qualifikationen, die 'on the job' erworben werden, und deren Einbindung in das System der schulischen Qualifizierung eine besondere Rolle zu. Eine 'Public Agency' (eine öffentlich rechtliche Agentur), die zur Aufgabe hat, Qualifikationen, die am Arbeitsmarkt erworben wurden, zu zertifizieren und sie in ein international und national anerkanntes Ausbildungssystem einzubinden (Prüf- und Zertifizierungsagentur), wäre ein wichtiger Schritt in die Institutionalisierung einer Lerngesellschaft.

Eine derartige Institution müsste mit Bildungs- und Arbeitsmarktbehörden (AMS, Sozialpartner, Betriebe etc.) zusammenarbeiten und die Erkenntnisse/Zertifizierung mit der Europäischen Kommission abstimmen. Sie wäre damit eine wichtige Ergänzung zu traditionellen Vermittlungsinstitutionen am Arbeitsmarkt. Beispiele gibt es hierfür schon in vielen EU-Ländern, zuletzt in Spanien (siehe EK, Peer Reviews of Active Labour Market Policies 2002). Eine derartige Institution ist Voraussetzung für eine rasche und adäquate Einbindung arbeitsloser Arbeitskräfte in neue Beschäftigungsverhältnisse. Darüber hinaus ermöglicht sie auch eine zunehmende Mobilität der Arbeitskräfte, indem sie die Transaktionskosten für ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen senkt. Das trägt zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei und unterstützt dadurch das Wirtschaftswachstum.

Die Umsetzung des Ziels eines gemeinsamen Arbeitsmarktes bedeutet, dass die Institutionen des Bildungssystems, ihr Zusammenwirken mit den Institutionen des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft und die Effizienz der Systeme im Gefolge des wirtschaftlichen Strukturwandels an Bedeutung gewinnen werden.

### **2.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen**

Angesichts der Position Österreichs als Hocheinkommensland und dem Nachdrängen der neuen Mitgliedsländer ist das Upgraden der Qualifikation im untersten und mittleren Einkommenssegment besonders vordringlich. Wir schlagen ein System modularer Weiterbildung und Höherqualifikation vor. Absolventen jeder Ausbildungsstufe sollen Stufen der Höherqualifikation kennen (Modularisierung der Weiterbildung) und diese im Unternehmen, bei laufendem Arbeitsverhältnis oder mit Berufsunterbrechung anstreben können. Ausbildungsausgaben von

Unternehmen werden steuerlich bereits gefördert (Maßnahmenpaket 1 und 2), individuelle Anreize auf persönlicher Ebene sollen dies noch ergänzen. Eine neue Institution (Public Agency) zur Zertifizierung der Höherqualifikation mit internationaler Anerkennung soll geschaffen werden.

### **3. Anreizverbesserungen am Arbeitsmarkt**

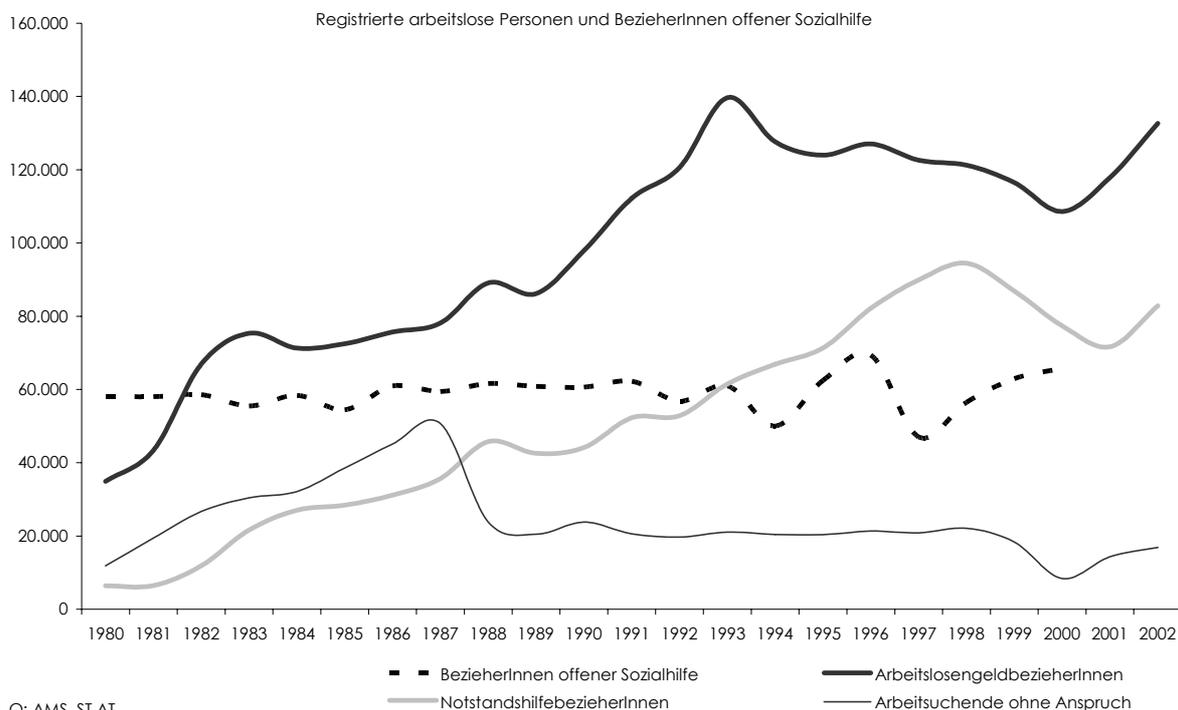
#### **3.1 Einleitung**

Österreich liegt bezüglich der Regulierung der Arbeitsmärkte nach den OECD-Indikatoren im europäischen Durchschnitt, die Regulierung ist stärker als in Dänemark, etwa gleich stark wie in Schweden, Finnland und den Niederlanden. Die Regulierungsdichte ist in Österreich geringer als in Deutschland. Die Flexibilität auf betrieblicher Ebene, die Anpassung der Lohnentwicklung an die Produktivität und die Berücksichtigung des makroökonomischen Umfelds sind beachtlich. Gering sind die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, besonders im Vergleich zu den skandinavischen Ländern.

Die Hebung der Erwerbsbeteiligung ist ein zentrales Ziel der österreichischen und der europäischen Wirtschaftspolitik. Neben der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung bei Frauen und bei älteren Arbeitskräften ist die Mobilisierung der derzeit etwa 150.000 Langzeitarbeitslosen (Notstandshilfebezieher und Personen in offener Sozialhilfe) ein zentrales Anliegen. Angesichts des bevorstehenden demographisch bedingten Sinkens des Erwerbspotentials darf kein Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung in eine Position dauerhafter Erwerbslosigkeit abgedrängt werden. Die Absicht, Notstandshilfe und Sozialhilfe zusammenzufassen, wirft rechtliche und finanzielle Fragen auf. Die Requalifikation und der Wiedereintritt in das Berufsleben von Langzeitarbeitslosen müssen ein zentrales Anliegen der Arbeitsmarktpolitik sein.

#### **3.2 Bekämpfung der sozio-ökonomischen Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen**

Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wird auch in Österreich zunehmend zu einer Herausforderung. Die Zahl und der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die beim AMS als NotstandshilfebezieherInnen erfasst werden, steigt ebenso wie die Zahl der arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen in der offenen Sozialhilfe. Von den 215.500 LeistungsbezieherInnen des AMS im Jahr 2002 erhielten 82.900 oder 38,4% eine Notstandshilfe. Gleichzeitig waren etwa 70.000 Personen in der so genannten offenen Sozialhilfe, d. h. nicht in institutioneller Betreuung (geschlossene Sozialhilfe). Ein gewisser Anteil der Sozialhilfeempfänger erhält eine Notstandshilfe, die allerdings um Sozialhilfe ergänzt wird, da sie das Existenzminimum nicht sicherstellt.



### Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit prägt Verlauf der Arbeitslosigkeit

Seit 1993 wird der Verlauf der Arbeitslosenquote in Österreich primär von der Entwicklung der NotstandshilfebezieherInnen geprägt. Die NotstandshilfebezieherInnenquote (Anteil der NotstandshilfebezieherInnen an den Unselbständigen plus NotstandshilfebezieherInnen) stieg zwischen 1988 und 1998 in Österreich von 1,6% auf 3%, fiel daraufhin bis 2001 auf 2,2% und erhöhte sich 2002 auf 2,6%.

Wenn das AMS, wie im Regierungsprogramm festgehalten, die Vermittlung beschleunigen und damit die Arbeitslosenquoten senken will, kommt der Integration der Langzeitarbeitslosen eine Schlüsselrolle zu.

### Zusammenführung von Notstandshilfe und Sozialhilfe?

Nicht nur die Zahl der Langzeitarbeitslosen steigt, sondern auch die der arbeitssuchenden SozialhilfeempfängerInnen. Dies ist der Hintergrund der Diskussion um die institutionelle Zusammenführung der offenen Sozialhilfe und der Notstandshilfe. Beide Systeme sind Hilfesysteme für jene Arbeitssuchenden, die von sozio-ökonomischer Ausgrenzung und Verarmung bedroht sind. Mit der Ausgliederung der NotstandshilfebezieherInnen würde die am schwierigsten zu vermittelnde Zielgruppe aus der Verantwortlichkeit des AMS genommen. Eine Reform der institutionellen Organisation der derzeit quasi ausgegrenzten Personengruppen

könnte die Integrationswahrscheinlichkeit der sehr heterogenen Gruppe der Langzeitarbeitslosen verbessern.

*Neue Ansätze zur Requalifikation (Wiedereinbindung) von Langzeitarbeitslosen: flexible Spezialisierung von Vermittlungsagenturen und Experimente*

Diskutiert werden in Österreich (ebenso wie in Deutschland) verschiedene Varianten der institutionellen Zusammenführung der beiden Transfersysteme: von der Integration der Langzeitarbeitslosen in ein neu zu schaffendes System der offenen Sozialhilfe, über die Übernahme der arbeitsfähigen und arbeitswilligen Sozialhilfeempfänger in das AMS, bis hin zur Entwicklung einer neuen bundesweit agierenden Institution, die sich der Dienste von spezialisierten NGOs oder NPOs bedient. Letzteres Modell wäre die Entwicklung eines Systems der flexiblen Spezialisierung, das das Eingehen auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der heterogenen Gruppe der Langzeitarbeitslosen ermöglicht. Gemeinnützige Vereine und Unternehmen könnten nicht nur als Vermittlungsagenturen agieren, sondern auch als Beschäftigungsagenturen (Leiharbeitsfirmen), ähnlich AMS-naher Leiharbeitsfirmen wie flexwork.

Als Beispiel für die Auslagerung von Leistungen könnte die Neuregelung der Flüchtlingsintegration des Jahres 2002 dienen. Auch die Reform der australischen Arbeitsmarktverwaltung und die Differenzierung der Vermittlungs- und Integrationsmaßnahmen nach Problemgruppen und Bedürfnissen könnten als Anhaltspunkt für die Art der Reform dienen, ebenso wie die Entwicklung eines neuen Systems in Deutschland, das Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenführt (*Productivity Commission, 2002; Bruttel, 2002; Kaltenborn, 2002*).

Die Beispiele verdeutlichen, dass es einer unabhängigen Kontrollinstanz bedarf, die sicherstellt, dass die Interessen der Individuen und der Allgemeinheit gewahrt werden (Einhaltung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards).

In Deutschland wird die Finanzierung, Administration und Organisation der Integrationsmaßnahmen für die um Sozialhilfebezieher erweiterte Gruppe der Langzeitarbeitslosen der Bundesanstalt für Arbeit übertragen. Das System der geschlossenen Sozialhilfe, d. h. die Betreuung in Anstalten, bleibt erhalten.

Ziel der deutschen Reform ist es:

1. mehr Anreize für die Arbeitsaufnahme zu schaffen, etwa über die Einrichtung von Job-Centern,
2. Bund, Länder und Kommunen finanziell zu entlasten, etwa über die Reduzierung des bürokratischen Aufwands.

Ob das deutsche Reformwerk wirklich als Beispiel für die österreichischen Umsetzungspläne dienen kann, wäre einer genauen Untersuchung zu unterziehen. Zu bedenken ist, dass eine institutionelle Zusammenführung in Österreich ein Abgehen vom einen oder anderen Organi-

sationsmuster beinhalten muss. Die derzeitige Notstandshilfe ist Bundessache und die Sozialhilfe Ländersache. Man wird sich für ein einheitliches Schema entscheiden müssen.

Zur Notstandshilfe: Sie wird aus dem Prinzip der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit abgeleitet, d. h. ihr Bezug setzt eine vorhergehende Beschäftigung voraus. Die Leistung folgt allerdings nicht ausschließlich dem Versicherungsprinzip. Sie setzt nach der Erschöpfung des Anspruches auf Arbeitslosenunterstützung unter der Bedingung der Bedürftigkeit (Notlage) ein. Die Bezugsdauer ist im Fall der InländerInnen praktisch nicht zeitlich begrenzt. Arbeitsfähigkeit und -willigkeit wird vorausgesetzt; eine Vermittlung auf einen Arbeitsplatz ist zu akzeptieren, wobei die bisherige Berufserfahrung, Fähigkeiten und Neigungen bei der Vermittlung nicht mehr berücksichtigt werden (strenge Zumutbarkeitsregeln).

Im Zusammenhang mit den Zumutbarkeitsregelungen ist zwischen der Gruppe der ArbeitslosengeldbezieherInnen und der NotstandshilfebezieherInnen zu unterscheiden. Bei ersteren ist die Dauer der Arbeitslosigkeit kurz. Eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen macht daher keinen Sinn, da ein optimales Matching zwischen angebotenen und nachgefragten Humanressourcen anzustreben ist. Im Bereich der NotstandshilfebezieherInnen hingegen sind die Regelungen, wie oben angemerkt, ohnehin äußerst restriktiv. So gesehen, ist eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln nicht nur aus sozial-, sondern vor allem effizienzpolitischen Überlegungen nicht sinnvoll.

### **3.3 Anreizsysteme zur Arbeitsaufnahme**

Die Höhe der Notstandshilfe ist bundesweit einheitlich geregelt und vom Einkommen des Ehepartners bzw. Lebensgefährten abhängig, nicht aber von dem anderer Familienmitglieder. Geringfügiger Zuverdienst ist erlaubt, ohne dass es zu Abstrichen in der Notstandshilfe kommt. Notstandshilfebezug wird als Ersatzzeit für den Pensionsanspruch herangezogen.

Im Gegensatz dazu unterliegt die Sozialhilfe der Gesetzgebung der Länder, die von den Gemeinden oder Bezirkshauptmannschaften exekutiert wird. Auf Sozialhilfe besteht kein expliziter Rechtsanspruch, d. h. die Gemeinden bewegen sich innerhalb eines Ermessensspielraums bei der Gewährung einer finanziellen Unterstützung, die einmalig oder wiederkehrend sein kann. Sie wird erwerbsfähigen Personen im Bereich der offenen Sozialhilfe unter der Bedingung gewährt, dass eine Bereitschaft zur Aufnahme einer zumutbaren Arbeit besteht. Im Gegensatz zur Notstandshilfe wird für die Bedürftigkeit nicht nur das laufende Einkommen, sondern auch das Vermögen herangezogen, d. h. jedwedes Vermögen (Wohnung, Auto, Hausrat) ist zu veräußern bzw. jedes Einkommen, z. B. Einkommen aus Vermietung und Verpachtung sowie geringfügiges Erwerbseinkommen, wird auf die Sozialhilfe (den lokalen Richtsatz) angerechnet. Des weiteren besteht die Verpflichtung, im Falle einer Verbesserung der finanziellen Situation (Erbschaft, Gewinn, Erwerbseinkommen) die Sozialhilfe zurückzuzahlen.

Das bedeutet, dass sich Sozialhilfeempfänger im Fall einer Arbeitsaufnahme einem Grenzsteuersatz von über 100% gegenübersehen, was de facto einer echten Ausgrenzung vom Er-

erwerbsleben gleichkommt. In dem Zusammenhang ist zwischen der Wirkungsweise der vollen Anrechnung von Erwerbseinkommen bei Arbeitsaufnahme zu unterscheiden, die in der Literatur als Armutsfalle bezeichnet wird, und dem Effekt der wesentlich schärferen österreichischen Sozialhilfegesetzgebung, die auch noch den Regress kennt, d. h. eine Rückzahlung schon erhaltener Leistungen vorsieht, wenn sich die Einkommenssituation ändern sollte. Wien gibt an, den Regress, der im Gesetz verankert ist, nicht zu exekutieren. Das impliziert einen Grenzsteuersatz von 100% in Wien, d. h. jedwedes Einkommen wird auf die Sozialhilfe angerechnet. Eine Streichung des Regresses auf das Erwerbseinkommen im Fall einer Arbeitsaufnahme wäre ein erster und wichtiger Schritt für die Förderung der Motivation zur Arbeitsaufnahme von SozialhilfeempfängerInnen.

*Übersicht: Strukturmerkmale von Notstandshilfe und Sozialhilfe in Österreich*

<b>Notstandshilfe</b>	<b>Sozialhilfe</b>
Anspruchsvoraussetzung: Arbeitslos, arbeitswillig, arbeitsfähig	Arbeitslos, arbeitswillig, arbeitsfähig (Ausnahme: erwerbsunfähige Personen, Personen, die Hilfe zur Erwerbsbefähigung erhalten, Frauen ab 60 Jahren, Männer ab 65 Jahren)
Bundesweit einheitlich geregelt (Bundesgesetz)	Sozialhilfe ist Ländersache (Landesgesetz)
Bundesweit einheitliche Höhe des Bezugs	Bezugshöhe abhängig vom Richtsatz des Landes
Notlage: abhängig vom Haushaltseinkommen	Notlage: abhängig vom gesamten Vermögen (Immobilien, Auto etc.)
Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	Kein Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des AMS
Notstandshilfebezug wird in der Pensionsversicherung als Ersatzzeit gewertet	Bezug wird in der Pensionsversicherung nicht als Ersatzzeit gewertet
Zuverdienst zum Notstandshilfebezug möglich (geringfügige Beschäftigung)	Kein Zuverdienst zur Sozialhilfe möglich
Keine Rückzahlung der erhaltenen Leistungen bei Verbesserung der finanziellen Situation	Rückzahlung der erhaltenen Leistungen bei Verbesserung der finanziellen Situation

Q: WIFO.

Die Art der Zusammenführung der Hilfesysteme, d. h. die institutionelle Verankerung und die Berechnung der Bedürftigkeit, ist ausschlaggebend für die Integrationschancen der Langzeitarbeitslosen ins Erwerbsleben und die Entwicklung der Armut in Österreich. Eine Verlagerung der NotstandshilfebezieherInnen in das derzeitige Sozialhilfesystem würde sich relativ rasch in einer Zunahme der Armut, einer Verstärkung der Ausgrenzung von Personengruppen und einer Ausweitung der Sozialhilfeausgaben niederschlagen. Die Verarmung wird vor allem durch die engere Definition der Bedürftigkeit im Sozialhilferecht beschleunigt, da Sozialhilfe erst nach dem Verzehr des Vermögens gewährt wird. Die Ausgaben für Sozialhilfe werden nicht sofort nach Einbindung der NotstandshilfebezieherInnen in vollem Umfang steigen, sondern erst mit einer gewissen Verzögerung (nach Verzehr eines etwaigen Vermögens).

### **3.4 Verbesserung der Anreizsysteme im Niedriglohnbereich**

Die Integration von Langzeitarbeitslosen kann nicht nur über die Reform des passiven Transferleistungssystems vorangetrieben werden, sondern bedarf einer Ergänzung um Anreizsysteme im Niedriglohnbereich, und zwar sowohl angebots- als auch nachfrageseitig.

#### **1. Anreize zur Arbeitsaufnahme von Transferleistungsempfängern (Bekämpfung der Arbeitslosen- und Armutsfalle)**

Personen mit geringen Qualifikationen haben in der Regel ein höheres Beschäftigungsrisiko als besser Qualifizierte. Wenn das potenzielle Erwerbseinkommen nicht wesentlich höher ist als die Lohnersatzleistung (Arbeitslosenunterstützung oder Notstandshilfe) oder die steuerfinanzierte Transferzahlung (Sozialhilfe), ist der Anreiz zu einer Arbeitsaufnahme gering. Da das Erwerbseinkommen vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet wird, besteht für Sozialhilfeempfänger kein Anreiz zur Arbeitsaufnahme; die Gefahr der Rückzahlung von akkumulierter Sozialhilfe verschärft noch den negativen Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Es besteht daher im Fall der Sozialhilfe das Problem der Armutsfalle, d. h. des Verbleibs in der Sozialhilfe. Im Fall der Notstandshilfe ist zwar ein geringer Zuverdienst möglich, eine Arbeitsaufnahme mit höherem Erwerbseinkommen wird allerdings ebenfalls in geringem Maße ins Auge gefasst, da damit kaum eine Verbesserung der Einkommenslage zu erzielen ist. Mit einer Arbeitsaufnahme kann sogar eine längerfristige Verschlechterung der Einkommenslage verbunden sein, und zwar dann, wenn der Job, der nach einer Phase der Arbeitslosigkeit angenommen wird, schlechter remuneriert ist als der Job, den man vor der Arbeitslosenepisode hatte. Dieser Effekt ergibt sich daraus, dass die Höhe der Arbeitslosenunterstützung vom Niveau des Erwerbseinkommens abhängt. Mit der Bereitschaft, einen schlechter bezahlten Job anzunehmen, kann eine Einkommensspirale nach unten in Bewegung gesetzt werden, und zwar dann, wenn Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiographie des Betroffenen ein häufig wiederkehrendes Phänomen ist. Das erklärt, warum das österreichische Arbeitslosenunterstützungssystem geringere Anreize zur Arbeitsaufnahme hat als eines, das keinen Bezug zum vorhergehenden Erwerbseinkommen hat, sofern die Wohlfahrtszahlung (Beispiel England) sehr gering angesetzt ist.

Um die Motivation zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, wäre vor allem ein Einkommensteuernachlass analog zum "earned income tax credit (EITC)" im angelsächsischen Raum und den Niederlanden ins Auge zu fassen. Das würde den Grenzsteuersatz der Langzeitarbeitslosen bei Arbeitsaufnahme merklich senken.

#### **2. Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsegment (Bekämpfung der Produktivitätsfalle)**

Die Löhne einschließlich Lohnnebenkosten sind im Bereich unqualifizierter Arbeit häufig so hoch, dass sie durch die Produktivität der Arbeitskraft nicht kompensiert werden. In diesem Fall werden Betriebe Rationalisierungsmaßnahmen ergreifen, die einfache Arbeit einsparen helfen. Personen mit einfachen Qualifikationen haben infolge der solchermaßen entstehen-

den Produktivitätsfalle zunehmend Schwierigkeiten, einen passenden Arbeitsplatz zu finden. Wenn man will, dass mehr Arbeitsplätze für einfache Qualifikationen angeboten werden, ist eine Subventionierung eines Teils der Lohnnebenkosten (Sozialversicherungsbeiträge) für Mindestlohnempfänger vorstellbar. Da die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich wesentlich elastischer auf Lohnsenkungen reagiert, könnte dadurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage/Beschäftigung angehoben werden.

Eine derartige Förderung löst allerdings nicht das Langzeitarbeitslosenproblem in Österreich. Bei den Langzeitarbeitslosen handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe, die am ehesten über eine selektive Förderung, etwa temporäre Lohnsubventionen, wieder integriert werden kann.

Ein weiteres Instrument wäre in einer kontinuierlichen Förderung von Beschäftigungsprojekten zu sehen, die für Personen mit unterdurchschnittlicher Produktivität vorübergehend Arbeitsplätze schaffen und damit erst eine Chance für eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt eröffnen.

Anzumerken ist, dass die Bekämpfung der Armut von Haushalten durch eine generelle Subventionierung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich nicht erreicht wird. Ein Großteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor lebt nämlich in Haushalten mit mittlerem und höherem Einkommen. Wenn man die Armut bekämpfen will, empfiehlt sich daher eher ein System der Förderung von Haushalten mit niedrigem Einkommen, etwa über eine negative Einkommensteuer (EITC) als über eine generelle Subventionierung der Niedriglohnjobs (*Dickert – Hauser – Scholtz, 1995*). Das würde kein Abgehen von der Individualbesteuerung bedeuten, sondern nur eine Ergänzung des Systems, d. h. eine Möglichkeit der Anhebung des EITC im Falle einer besonderen Bedürftigkeit des Haushaltes.

### **3.5 Bekämpfung der Arbeitsmarktprobleme der geburtenschwachen Jahrgänge**

Nicht nur die internationale Arbeitsmarktliteratur, sondern auch die konkreten Erfahrungen in Österreich belegen, dass die Arbeitsmarktchancen einer Generation von der Stärke der Besetzung der eigenen Geburtsjahrgänge und der Nachbarjahrgänge abhängen. Das hat zur Folge, dass die geburtenstarken Jahrgänge, die sich derzeit noch im Haupterwerbssalter befinden, für einen großen Anteil der nachfolgenden geburtenschwachen Jahrgänge berufliche Aufstiegschancen verhindern (gläserne Decke). Das findet in einer sehr hohen Job- und Einkommensfluktuation der 20- bis 29-Jährigen einen Niederschlag. Diese Problematik wird durch die jetzt schon länger anhaltende Konjunkturschwäche wesentlich verschärft.

Die instabilen Beschäftigungsverhältnisse der Jugendlichen sowie die geringen Aufstiegschancen haben nicht nur einen negativen Effekt auf die Arbeitsmotivation, sondern auch einen dämpfenden Effekt auf die Fertilität. Daher ist eine verstärkte Förderung von Maßnahmen ins Auge zu fassen, die die Kombination von Beruf und Familie erleichtern und der Job- und Einkommensunsicherheit in jungen Jahren entgegenwirken.

### **3.6 Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Maßnahmen**

Die Requalifikation und der Wiedereintritt in das Berufsleben von heute ca. 150.000 Langzeitarbeitslosen müssen ein zentrales Anliegen der Arbeitsmarktpolitik sein. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung ist ein Ziel der europäischen Wirtschaftspolitik. Angesichts des bevorstehenden demographisch bedingten Sinkens der Zahl der Erwerbstätigen darf kein Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung in eine Position dauerhafter Erwerbslosigkeit abgedrängt werden. Die Absicht, Notstandshilfe und Sozialhilfe zusammenzufassen, wirft einerseits rechtliche und finanzielle Fragen auf. Die Notstandshilfe ist Bundessache, vom Einkommen des Ehepartner/Lebensgefährten abhängig und eine Versicherungsleistung, die Sozialhilfe ist Landessache, wird von Gemeinden bzw. Bezirkshauptmannschaften exekutiert, es besteht kein Rechtsanspruch und Vermögen wird in die Bedarfprüfung einbezogen.

Zentrale Anforderung an ein neues System ist, dass es so konzipiert ist, dass die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen gefördert und gestärkt werden muss. Eine flexible Anpassung an regionale Bedürfnisse ist ein Vorteil, der Einbezug privater Initiativen und Trainingsmöglichkeiten ist positiv zu sehen. Wichtig ist, dass Arbeitskräfte nicht abgeschoben, sondern auf den Wiedereinstieg in das Berufsleben vorbereitet werden. Qualitätsstandards für die Betreuung müssen vorgegeben werden und laufend überprüft werden. Bestehende Einrichtungen der Sozialhilfe können diese Aufgabe nicht erfüllen. Eventuell ist mit mehreren Modellen zu experimentieren und das beste (die besten) sind auszuwählen. Der organisatorische und finanzielle Aufwand ist beachtlich, die Nutzung des Potential der Langzeitarbeitslosen ist eine große Herausforderung.

Die Anreizsysteme zur Höherqualifikation und zum Wiedereinstieg in das Arbeitsleben sind zu verbessern. Die Anreize können auf betrieblicher Ebene liegen, etwa Prämien für Betriebe, die Langzeitarbeitslose einstellen oder weiterbilden, oder eine Kombination von Teilen der Unterstützungszahlung und Trainingslohn für Neuqualifikation (Vorbild Aktion 8000). Arbeitslose, Notstandshilfe- und Sozialhilfebezieher, die einen Job annehmen, sollten begrenzt einen Teil der Beihilfe behalten können, bis sich eine dauerhafte und ausreichend bezahlte Tätigkeit ergibt. Das amerikanische Vorbild des Earned Income Tax Credit sollte die Aufnahme einer Beschäftigung attraktiv machen. Keinesfalls sollten Sozialhilfebezieher – wie es heute zumindest theoretisch erfordert ist – bei Aufnahme einer Beschäftigung die früher bezogene Sozialhilfe zurückzahlen müssen. Es muss immer die Aufnahme einer Beschäftigung – auch wenn es eine Teilzeitbeschäftigung ist oder sogar nur eine geringfügige Beschäftigung – attraktiver sein als der Verbleib in der Erwerbslosigkeit.

Beschäftigungsprojekte für Langzeitarbeitslose sollten kontinuierlich gefördert werden, wobei der Eintritt in die unsubventionierte Beschäftigung das Ziel bleibt. Zur Erhöhung der Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Personen ist eine Subventionierung der Lohnnebenkosten denkbar. Dies müsste jedoch nach Frist und Problemgruppe eingeschränkt werden, da diese Maßnahme teuer ist und den Anreiz zur Höherqualifikation verringert. Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind zu intensivieren.

## Literaturhinweise

- Biffi, G., The Role of Migrants in the Production of Tradeables and Non-Tradeables: The Case of Austria, WIFO Working Papers, 2003, (194).
- Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., Puwein, W., Sinabell, F., 2003, Strukturpolitische Herausforderungen für das Waldviertel aus der EU-Erweiterung, WIFO-Monatsberichte, 76(8), S. 623-642.
- Bruttel, O., Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australien, WZB-Discussion Paper FSI 02-214, Berlin; 2002.
- Dickert, S., Hauser, S., Scholtz, J. K., The Earned Income Tax Credit and Transfer Programme: a Study of Labour Market and Program Participation, in Poterba, J. (Ed.) Tax Policy and the Economy, Cambridge M.I.T. Press, 1995.
- Kaltenborn, B., Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Quantitative Wirkungen und Anreize für die beteiligten Fiskal, Expertise für die Arbeitsgruppe "Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe", Bertelsmann Stiftung, Bonn, 2002.
- Productivity Commission, Independent Review of the Job Network, Inquiry Report No. 21, Melbourne, 2002.

© 2003 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: 30,00 €, Download kostenlos:

[http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=24548](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24548)