

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



Bundesministerium
für Verkehr,
Innovation und Technologie



Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft



ÖSTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM



HANNES
ANDROSCH
STIFTUNG

bei der
ÖSTERREICHISCHEN AKADEMIE
DER WISSENSCHAFTEN

Österreich 2025: Eine Agenda für mehr Dynamik, sozialen Ausgleich und ökologische Nachhaltigkeit Fortschrittsbericht

Karl Aiginger, Marcus Scheiblecker

Wissenschaftliche Assistenz: Astrid Czaloun,
Martina Einsiedl, Dagmar Guttman

Österreich 2025: Eine Agenda für mehr Dynamik, sozialen Ausgleich und ökologische Nachhaltigkeit

Fortschrittsbericht

Karl Aiginger, Marcus Scheiblecker

Juni 2016

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Begutachtung: Kurt Bayer, Alois Guger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen • Wissenschaftliche Assistenz: Astrid Czaloun, Martina Einsiedl, Dagmar Guttman

Inhalt

Österreichs Wirtschaft steht heute vor einer Weggabelung: Nach einem beeindruckenden Aufstieg in die Riege der einkommensstärksten Volkswirtschaften erlebt sie nun schon ein halbes Jahrzehnt schwachen Wachstums, sinkender Reallöhne, steigender Arbeitslosigkeit und schrumpfender Marktanteile. Ohne wirtschaftspolitische Neuorientierung droht ein Abgleiten ins Mittelfeld. Eine Rückkehr an die Spitze erfordert eine neue Strategie. Angesichts dieser Diagnose erarbeitet das WIFO in seinem aktuellen Forschungsprogramm "Österreich 2025" auf der Basis detaillierter Analysen eine über fünf Politikfelder gespannte Reformagenda:

- Innovationen stärken mit Fokus auf Erhöhung der Energie- und Ressourcenproduktivität,
- ökonomische Dynamik heben durch Investitionen in neue Infrastruktur und Verringerung der Einkommensunterschiede zur Belebung des Konsums sowie Senkung der Regulierungsdichte und Erleichterung von Betriebsgründungen und Unternehmenswachstum,
- Arbeitslosigkeit bekämpfen durch Qualifikationsstrategien, symmetrische (Arbeitnehmer- wie auch Arbeitgeberpräferenzen berücksichtigende) Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie Senkung der Abgaben auf den Faktor Arbeit,
- Entkopplung des Energie- und Materialverbrauchs vom Wirtschaftswachstum forcieren,
- Öffentlichen Sektor als Motor der Reform einsetzen durch Umstrukturierung der Abgaben weg vom Faktor Arbeit hin zum Ressourcenverbrauch (bei insgesamt sinkender Abgabenbelastung) sowie Ausrichtung der Investitionen auf ökologische und soziale Innovationen.

Das Forschungsprogramm "Österreich 2025" wird von Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Oesterreichischer Nationalbank, Klima- und Energiefonds, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Hannes Androsch Stiftung bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften finanziell unterstützt. Einzelne Projekte finanziert durch die Bundesarbeitskammer, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, die Landwirtschaftskammer Österreich und die Wirtschaftskammer Österreich werden ebenfalls im Rahmen des Forschungsprogramms abgewickelt.

Rückfragen: Karl.Aiginger@wifo.ac.at, Marcus.Scheiblecker@wifo.ac.at

2016/187/SOe/WIFO-Projektnummer: 9810

© 2016 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,

1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 70,00 € • Download 56,00 €: <http://www.wifo.ac.at/wfg/pubid/58885>

Österreich 2025: Eine Agenda für Dynamik, sozialen Ausgleich und Nachhaltigkeit

Karl Aiginger, Marcus Scheiblecker

Inhaltsverzeichnis	Seite
Executive Summary	1
1. Die Mission: Stagnation überwinden, ökonomische Dynamik heben	5
2. Die Basis: Forschungsbasierte Politikberatung für Österreich und Europa	8
2.1 <i>Das WIFO-Weißbuch aus heutiger Sicht</i>	8
2.2 <i>Das europäische Forschungsprogramm WWWforEurope</i>	14
2.3 <i>Zusammenführung mit neuer Evidenz</i>	16
3. Der internationale Rahmen: Globale Trends als Herausforderung	17
4. Neuorientierung: Neues Erfolgsmaß, neues Konzept der Wettbewerbsfähigkeit	22
4.1 <i>Lebensqualität statt bzw. ergänzend zum Bruttoinlandsprodukt</i>	22
4.2 <i>Wettbewerbsfähigkeit Österreichs zielorientiert definiert und bewertet</i>	23
5. Ursachen der Wachstumsschwäche Österreichs	31
5.1 <i>Zusammentreffen interner und externer Faktoren</i>	31
5.2 <i>Kurz- und mittelfristige Prognosen: Uneinheitliches Bild</i>	35
5.3 <i>Langfristprognosen: Säkulare Stagnation</i>	36
5.4 <i>Ursachen der Wachstumsschwäche</i>	38
6. Drei Leitprinzipien für Reformen	40
7. Die Reformagenda: Fünf Reformhebel	43
7.1 <i>Innovationen: Wissensbasis stärken, energiesparende Technologien forcieren</i>	43
7.2 <i>Dynamik: Impulse durch weniger Ungleichheit, Zuversicht und neue Prioritäten</i>	46
7.3 <i>Arbeitsmarkt und Sozialsystem: Qualifikation, Flexibilisierung und soziale Investitionen</i>	48
7.4 <i>Energie und Ressourcen: Entkoppelung vom Wachstum</i>	54
7.5 <i>Öffentlicher Sektor: Zentrale Rolle als Treiber des Wandels</i>	58
8. Bisherige Erkenntnisse aus neuen Forschungsprojekten	62
8.1 <i>Arbeitskräfteangebot: Spielraum für höhere Erwerbsbeteiligung nutzen</i>	62
8.2 <i>Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit vom Wirtschaftswachstums entkoppeln</i>	66
8.3 <i>Beschäftigungsfähigkeit: Prävention stärken, Wiedereingliederung forcieren</i>	73
8.4 <i>Migration: Herausforderung annehmen, Chancen wahrnehmen</i>	81

8.5	<i>Unternehmensinvestitionen: Stütze geben durch optimalen Maßnahmenmix</i>	85
8.6	<i>Wettbewerb: Regulierungen durchforsten, Subventionen abbauen</i>	89
8.7	<i>Umwelt- und Energieinnovationen: Verlorene Dynamik wieder gewinnen</i>	92
9.	Vorläufige Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten	96
9.1	<i>Einfluss der Bildungsstruktur auf das langfristige Wachstum</i>	96
9.2	<i>Herausforderungen für die Organisation eines zukunftsfähigen Bildungssystems</i>	97
9.3	<i>Inlandsnachfrage: Haushaltseinkommen stärken, öffentliche Investitionen forcieren</i>	98
9.4	<i>Unternehmensstrategien der österreichischen Industrie</i>	100
9.5	<i>Bestimmungsfaktoren von technologischer Exzellenz ("technology frontier")</i>	102
9.6	<i>Innovationen als Wachstumsmotor in der Landwirtschaft</i>	105
9.7	<i>Potentiale des österreichischen Außenhandels</i>	106
9.8	<i>Wohnungs- und Verkehrspolitik in Reaktion auf den demographischen Wandel</i>	110
9.9	<i>Optionen für die Verteilung der Arbeitszeit</i>	112
9.10	<i>Langfristprognosen für Nachfrage und Finanzbedarf der Pflege</i>	115
9.11	<i>Arbeitsmarktsegmente mit schwacher Einkommensentwicklung</i>	116
10.	Das Resümee: Weggabelung – zurück an die Spitze oder langsamer Positionsverlust	118
	Literaturhinweise	122

Österreich 2025: Eine Agenda für mehr Dynamik, sozialen Ausgleich und ökologische Nachhaltigkeit

Karl Aiginger, Marcus Scheiblecker*)

Executive Summary

Österreich vor der Weggabelung: Zurück an die Spitze oder langsamer Positionsverlust

Österreich steht in seiner wirtschaftlichen Entwicklung heute vor großen Herausforderungen. Das Wachstum in den vergangenen vier Jahren lag real unter 1%, 2014 und 2015 sogar deutlich unter dem der EU. Die Arbeitslosenquote steigt in nationaler Definition in Richtung 10% auf eine historische Höchstmarke. Die Reallöhne pro Kopf sind in fünf der vergangenen acht Jahre netto gesunken. In vielen Zukunftsbereichen vergrößert sich der Abstand zur Spitze. Im Innovationsranking der EU ist Österreich vom 6. Rang auf den 11. Rang zurückgefallen, im Umweltranking der Yale University vom 3. Platz auf den 12. Platz in Europa. Bei Breitbandinfrastruktur und im Pisa-Ranking schulischer Kompetenzen liegt Österreich im Mittelfeld, bezüglich der Gleichstellung im unteren Drittel.

Dabei kann Österreich auf einen Erfolgslauf in den vergangenen Jahrzehnten zurückblicken, der den Aufstieg in die Spitzengruppe der Länder mit den höchsten Pro-Kopf-Einkommen und hoher Erwerbsquote ermöglicht hat. Der Wirtschaftspolitik ist es lange Zeit gelungen, die neuen Rahmenbedingungen für Österreich – EU-Integration, Ostöffnung, Globalisierung, Diffusion neuer Technologien – in einen "Wachstumsbonus" umzusetzen, mit niedriger Arbeitslosigkeit und steigendem Anteil erneuerbarer Energie.

Nicht gelungen ist es aber, diesen Aufstieg mit einer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik abzusichern, die diese Spitzenstellung als Herausforderung annimmt und sie durch eine Front-runner-Strategie ausbaut. Stattdessen orientiert sich Österreich einerseits an Ländern in der mittleren Einkommensposition. Andererseits sind der öffentliche Sektor und seine Subsysteme durch hohe Aufwendungen mit bloß mittleren Ergebnissen gekennzeichnet. Dies gilt für das Ausbildungssystem ebenso wie für das Forschungs- und Innovationsystem, für das Gesundheitssystem und für die Familienpolitik. Der wirtschaftspolitische Konsens als Voraussetzung für

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden neutrale oder männliche Bezeichnungen verwendet, jedoch sind darunter jeweils weibliche und männliche Personen zu verstehen.

*) Wir bedanken uns für wertvolle Anmerkungen von Heinz Handler, Angela Köppl, Stefan Schleicher und den Gutachtern und die inhaltliche Unterstützung durch Teresa Bauer, Johannes Steiner und aller Mitarbeiter der 23 "Österreich 2025"-Forschungsprojekte.

eine kohärente, zukunftsorientierte Strategie bröckelt, und dies spiegelt sich in Reformstau, in Fundamentalopposition und in der Verteidigung von althergebrachten Privilegien durch einflussreiche Lobbyinggruppen wider.

Österreich steht daher vor einer Weggabelung: Die Fortführung einer Politik, die die Herausforderungen, die sich einem Land mit Anspruch auf eine Spitzenposition stellen, nicht wahrnimmt und sich stattdessen in ihren Ambitionen an Mittelpositionen orientiert, wird zu einem langsamen Rückfall zu eben dieser Mitte führen.

Die Alternative ist ein Umschwenken mit dem Ziel einer Rückkehr zur Spitzenposition. Dies erfordert eine wirtschaftspolitische Agenda für mehr Dynamik, sozialen Ausgleich und ökologische Nachhaltigkeit mit der gemeinsamen Zielausrichtung auf die Steigerung der Lebensqualität.

Im Forschungsprogramm "Österreich 2025" entwickelt das WIFO eine Reformagenda für eine Rückkehr zur Spitzenposition. Sie stützt sich dabei auf 23 Forschungsprojekte und bindet die Erfahrungen aus dem 2006 veröffentlichten WIFO-Weißbuch "Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation" sowie die Ergebnisse des europäischen Forschungsprogramms im Auftrag der Europäischen Kommission "WWWforEurope" ein.

Reformagenda "Österreich 2025": Steigende Lebensqualität als Ziel – fünf Hebel zu seiner Umsetzung

Eine stringente Reformagenda braucht einen klar definierten Erfolgskompass. Dieser soll alle Elemente gesellschaftlicher Wohlfahrt berücksichtigen. Das bisher meist als alleiniges Erfolgsmaß verwendete quantitative Ziel der Steigerung des Bruttoinlandsprodukts wird diesem Anspruch immer weniger gerecht.

Die Reformagenda "Österreich 2025" setzt daher als Maß für ihren Erfolg eine "hohe und steigende Lebensqualität". Lebensqualität resultiert aus der gleichzeitigen Verfolgung von drei strategischen Subzielen:

- ökonomische Dynamik als Perspektive steigender Einkommen, aber auch als struktureller Wandel und Offenheit für Neues und gegenüber neuen Akteuren und Entwicklungen;
- sozialer Ausgleich als gleichberechtigte Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen an der Wohlfahrtsentwicklung; dies setzt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der steigenden Einkommensungleichheit voraus;
- ökologische Nachhaltigkeit als Berücksichtigung und Einhaltung der Belastungsgrenzen des Planeten, was unmittelbar die Abkehr vom Einsatz fossiler Brennstoffe und die absolute Senkung von Emissionen und Aufrechterhaltung der Artenvielfalt bedeutet.

In Ausrichtung auf diese Ziele entwickelt "Österreich 2025" eine Reformagenda, die sich über fünf Politikfelder spannt und dort Reformen identifiziert, die als Hebel für den Wandel wirken:

- Österreich muss im Innovationsbereich eine Spitzenstellung erreichen und gleichzeitig den Schwerpunkt des technischen Fortschritts von der Steigerung der Arbeitsproduktivität auf die Steigerung von Energie- und Ressourcenproduktivität umstellen. Innovationen sind die Basis für mehr Dynamik, höhere Beschäftigung und die Erreichung der Klimaziele.

- Die wirtschaftliche Dynamik muss kurz- und mittelfristig beschleunigt werden. Dazu braucht es effiziente Anreize sowohl auf der Angebots- wie auch auf der Nachfrageseite: Investitionsprogramme für neue Infrastrukturen, die die Nutzung neuer Technologien zur Effizienzsteigerung und zur Lösung gesellschaftlicher Probleme forcieren und Emissionen reduzieren; Ausbau der technologischen Spitzenpositionen wie etwa im Maschinen- und Fahrzeugbau und der Elektromobilität auch zur Stärkung des Exports; Verringerung der Einkommensunterschiede und deutliche Reduktion der Sozialabgaben und Lohnnebenkosten zur Belebung des Konsums.
- Das zentrale Problem am Arbeitsmarkt ist die Kluft zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen. Eine Qualifizierungsstrategie und eine symmetrische Flexibilisierung der Arbeitszeit mit einem Ausgleich von arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Flexibilisierungspräferenzen sind vorrangige Lösungsansätze. Die Entlastung des Faktors Arbeit von Abgaben und Lohnnebenkosten ist eine Grundbedingung für die Reduktion der Arbeitslosigkeit.
- Die im vergangenen Jahr von der UN-Klimakonferenz beschlossene Dekarbonisierung der Wirtschaft und die Entkoppelung des Energie- und Materialverbrauchs vom Wachstum sind für Österreich nicht nur Verpflichtung, sondern auch Chance. Der Start dazu muss der Abbau der Subventionen für fossile Energieträger sein. Österreich soll in Energieeffizienz und Umwelttechnologie die Technologieführerschaft anstreben und gezielt die Exportbasis verbreitern und vertiefen.
- Der öffentliche Sektor soll ein Motor der Reform werden, statt durch administrative Vorschriften und hohe Abgaben das Wirtschaftsklima zu belasten. Eine Reform der Abgabenstruktur weg vom Faktor Arbeit (Fernziel: Halbierung der Abgaben) hin zu Energie- und Umweltverbrauch sowie zu weiteren wachstums- und beschäftigungsverträglicheren Steuerquellen (Grund- und Immobilienvermögen, hohe Erbschaften, radikale Einschränkung von Steuerausnahmen) fördert Beschäftigung und nachhaltigere Technologien. Ausgabenseitig kann die öffentliche Hand durch ihre Infrastrukturinvestitionen und ihre Beschaffungspolitik ökologische und soziale Innovationen unterstützen. Wettbewerbspolitik soll Betriebsgründungen schneller, billiger, flexibler machen und neue Quellen für Risikokapital und Startups erschließen. Effizienzpotentiale müssen gehoben werden, komplexe Zuständigkeiten (zwischen staatlichen Ebenen) bereinigt werden.

Drei Reformprinzipien: Voraussetzung für den Erfolg der Agenda

Die Beachtung von drei Reformprinzipien – integriertes Gesamtkonzept, Streben an die Spitze und Umbau in zwei Phasen – ist Voraussetzung für den Erfolg der Reformagenda.

Integriertes Gesamtkonzept statt isolierte Einzelreformen

Alle Einzelziele dürfen nicht isoliert betrachtet und verfolgt werden. Sie müssen simultan und sich gegenseitig unterstützend umgesetzt werden. Nur dann sind Synergien und Mehrfachdividenden aus den Reformanstrengungen zu lukrieren. Isolierte Strategien sind ineffizient,

teuer und führen zu suboptimalen Ergebnissen. Mögliche Zielkonflikte sind zu analysieren und, wenn möglich, zu verringern.

Streben an die Spitze statt Orientierung am Durchschnitt

Die Reformagenda basiert auf der Ambition, zu den Spitzenländern aufzuschließen bzw. zurückzukehren:

- Sie setzt ihren Schwerpunkt nicht auf Senkung der Kosten, sondern auf Steigerung der Produktivität – besonders der Energie- und Materialproduktivität - und auf die Entwicklung forschungs- und skillintensiver Spezialisierung.
- Sie fördert die ökonomische Dynamik durch Strukturwandel, verbesserte Qualifikationen und verstärkte Innovationen.
- Sie mobilisiert durch anspruchsvolle soziale und ökologische Standards gleichzeitig Nachfrage und Exportfähigkeit.

Reprogrammierung und Umbau der Wirtschaft in zwei Phasen

Die aktuell niedrigen Wachstumsraten in Österreich, aber auch die zu erwartende langfristig gedämpfte wirtschaftliche Dynamik in den Industrieländern erfordern eine Umsetzung der Reformagenda in zwei Phasen:

- Die erste Phase ist geprägt von akuten Notwendigkeiten, die Arbeitslosigkeit zu senken, die Staatsverschuldung zu reduzieren sowie die Einkommens- und Vermögensungleichheit abzumildern. Das erfordert ein höheres Wachstum als in den Jahren seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 und daher stärkere wachstumsfördernde Elemente. Gleichzeitig müssen aber schon die Weichen für einen sozioökologischen Umbau gestellt werden, was auch ein zukunftsorientiertes, nachhaltiges Wachstum stärkt: Investitionen in die Dekarbonisierung beenden den Investitionsstau, Erhöhung der niedrigen (Netto-)Löhne belebt den Konsum, Reformen staatlicher Abgaben, Ausgaben und Regulierungen stärken die Investitionsbereitschaft und kommen letztlich auch dem Export zugute.
- In der zweiten Phase muss als Maxime gelten, selbst aus niedrigerem Wachstum mehr Wohlstand zu schöpfen. Das erfordert Einstellungs- und Verhaltensänderungen (z. B. Car-sharing statt Autokauf, dauerhaftere und qualitativ höherwertige Güter, Prävention zur Erhaltung der Gesundheit), neue Anreize (Preisänderungen und Regulierung) und ebenso eine neue Infrastruktur (Städte, Verkehr, Bausubstanz, Teleworking).

Die Umsetzung eines Gesamtkonzepts erfordert Leadership/Initiative und zielorientierte Umsetzung durch die Regierung, das Einbeziehen von Experten, Sozialpartnern, Nicht-Regierungsorganisationen (NGO), Zivilgesellschaft und besonders auch neuer Akteure (Jugend, Migranten). Klare Zielvorgaben und ein Monitoring des Erfolges müssen das Tempo der Reformen garantieren. Es muss darauf geachtet werden, dass die Komplexität der Regulierungen nicht steigt, sondern sinkt und dass die Wahlmöglichkeiten und Optionen für Unternehmen und Bürger, ihre Lebensumstände zu gestalten, steigen.

1. Die Mission: Stagnation überwinden, ökonomische Dynamik heben

Globalisierung, demographischer Wandel, neue Technologien und der Aufstieg in die Spitzengruppe der Pro-Kopf-Einkommen prägen seit der Jahrtausendwende die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entwicklung Österreichs. Bis weit in die erste Dekade des neuen Jahrhunderts konnte die Wirtschaftspolitik die neuen Rahmenbedingungen für Österreich in eine Phase relativ guter Jahre umsetzen – mit einem "Wachstumsbonus" und einer niedrigen Arbeitslosigkeit.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 hat einen Rückschlag gebracht. Sie senkte die private Investitionstätigkeit nachhaltig, hat die Staatsverschuldung – die tendenziell leicht sinkend war – wieder stark erhöht und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit bewirkt. Vordergründig konnte die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 in Österreich gut bewältigt werden, die Problemlösungen waren aber passiv und nicht zukunftsgerichtet. Dies hat den zukünftigen Handlungsspielraum reduziert, denn die Exzellenzstrategien in Forschung und Umwelt wurden zurückgefahren und Bildungsreformen dramatisch vernachlässigt.

2016 blickt Österreich daher auf eine kritische Situation: Das Wachstum in den vergangenen vier Jahren lag real unter 1%, 2014 und 2015 sogar deutlich unter dem der EU. Die Arbeitslosenquote steigt in nationaler Definition in Richtung 10% auf eine historische Höchstmarke. Während die Arbeitslosigkeit im heurigen Jahr in den meisten anderen EU-Mitgliedsländern schon sinkt, setzt sich der Anstieg in Österreich weiter fort. Die Reallöhne pro Kopf sind in fünf der vergangenen acht Jahre netto gesunken, obwohl die nominellen Lohnsteigerungen relativ hoch waren. Ursachen dafür sind die kalte Progression und eine Inflationsrate, die zwar historisch betrachtet niedrig ist, aber deutlich höher liegt als in Deutschland und der EU insgesamt. Die Aufbruchsstimmung während der erfolgreichen Jahre des ersten Jahrzehnts ist nun einer Katerstimmung gewichen. Der wirtschaftspolitische Konsens bröckelt. Dies spiegelt sich in Reformstau und Fundamentalopposition sowie in der Verteidigung von Privilegien, erworbenen Rechten und vorteilhaften bestehenden Regulierungen durch Lobbying-Gruppen mit Eigeninteressen wider, deren Einfluss weit in Parteien und Ministerien hineinwirkt. Eine Ursache der gestiegenen Bedeutung von Partialinteressen ist der Vertrauensverlust der Bevölkerung in zukunftsorientierte Lösungen und die Fairness von Reformen. Kurzfristige Kosten werden nicht akzeptiert, weil die langfristigen Gewinne als unsicher betrachtet werden. Diese Blockadesituation ist nur mit einem Reformkonzept lösbar, in dem die Ziele klar definiert sind und deren Umsetzung glaubhaft dargestellt ist.

Österreichs Wirtschaftspolitik muss sich diesen Herausforderungen im Kontext einer Europäischen Union stellen, die ihrerseits mit gravierenden Problemlagen konfrontiert ist und dabei nur äußerst mühsam zu gemeinschaftlichen Lösungsansätzen findet. Die europäische Integration ist zwar stark fortgeschritten, Europa erlebt aber zunehmend Spannungen zwischen Norden und Süden, aber auch zwischen "alten" EU-Mitgliedsländern im Westen und seit der EU-Erweiterungsrunde 2004 hinzugestoßenen Ländern im Osten. Die Nachbarmärkte Europas, die

auch Hoffnungsmärkte für Österreich gewesen wären, sind durch politische und zum Teil auch kriegerische Konflikte destabilisiert. Dies hat zusätzlich einen Migrationsstrom ausgelöst, der weniger durch die Nachfrage der Wirtschaft in Österreich und ihren Qualifikationsanforderungen bestimmt wird, sondern durch die politische Instabilität in den Herkunftsländern sowie durch große Einkommensdifferenzen. Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell wird – obwohl langfristig sicherlich eine Erfolgsgeschichte – derzeit zunehmend in Frage gestellt, u. a. auch weil die Wirtschaftsleistung 2015 noch nicht höher lag als vor der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09.

Mit dieser Ausgangslage startete das WIFO das Forschungsprogramm "Österreich 2025". Es stellt sich die Aufgabe, durch Analysen der neuen internationalen Rahmenbedingungen Handlungsspielräume und Politikoptionen auszuloten – und damit die Basis für einen neuen Wirtschaftskurs in Österreich zu legen, der die aktuelle Stagnation überwinden und die ökonomische Dynamik heben kann. Dazu wurden und werden in 23 Forschungsprojekten zu spezifischen Reformfeldern die bisherigen empirischen Belege für Österreich vertieft. "Österreich 2025" greift dabei auch auf vorangegangene und parallel geführte Forschungsprojekte zur Wirtschaftspolitik auf österreichischer und europäischer Ebenen zurück und gießt deren Erkenntnisse in ein integratives Reformkonzept.

Zum einen stellt "Österreich 2025" die Weiterführung der analytischen und programmatischen Arbeiten des WIFO zur österreichischen Wirtschaftspolitik im WIFO-Weißbuch "Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation" dar, welches 2006 veröffentlicht worden ist (*Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006*). Die darin entwickelten Politikvorschläge werden mit Bedacht auf geänderte Rahmenbedingungen neu gewichtet und adaptiert.

"Österreich 2025" integriert auch Erkenntnisse aus dem europäischen Forschungsprojekt "Welfare, Wealth and Work for Europe – WWWforEurope", welches das WIFO im Auftrag der Europäischen Kommission in einem Konsortium von 34 Forschungsorganisationen koordiniert und im Februar 2016 dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vorgestellt hat (*Aiginger, 2016*). Es formuliert eine Strategie für eine neue wirtschaftliche Dynamik mit stärkerem gesellschaftlichen Zusammenhalt und ökologischer Nachhaltigkeit.

Unter Adaptierung der im europäischen Reformprojekt WWWforEurope gewonnenen Einsichten auf nationale Reformoptionen und auf Basis vorliegender Ergebnisse aus einigen Projekten des Forschungsprogramms "Österreich 2025" zieht der vorliegende Fortschrittsbericht zu "Österreich 2025" ein erstes Resümee. Darin werden die Ursachen der Wachstumsschwäche analysiert und Reformoptionen entwickelt, um zu einer dynamischen, an Nachhaltigkeit und sozialem Ausgleich orientierten Spitzenposition in Europa zurückzufinden.

Das Programm stützt sich auf Reformmotoren in fünf Politikfeldern:

- Innovationen werden als Basis zur Erreichung stärkerer Dynamik, höherer Beschäftigung und der Klimaziele identifiziert. Die Stärkung des Innovationspotentials, vor allem durch Verbesserungen im tertiären Bildungssystem, ist ein wichtiger Reformhebel.

- Die gedämpfte ökonomische Dynamik ist auf angebots- wie nachfrageseitige Faktoren zurückzuführen. Mehr Sicherheit über den künftigen Reformkurs in Österreich und in Europa wird private Investitionen forcieren, die Ungleichheit der Einkommen reduzieren und den privaten Konsum stärken.
- Das zentrale Problem am Arbeitsmarkt ist die Kluft zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen. Eine Qualifizierungsstrategie und eine symmetrische Flexibilisierung der Arbeitszeit mit einem Ausgleich zwischen arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Flexibilisierungswünschen sind vorrangige Lösungsansätze.
- Die Klimaziele, die im vergangenen Jahr von der UN-Klimakonferenz beschlossen und auch von Österreich unterzeichnet wurden, erfordern die Dekarbonisierung der Wirtschaft und die Entkoppelung des Energie- und Materialverbrauchs vom Wachstum. Der Start dazu muss der Abbau der Subventionen für fossile Energieträger sein.
- Österreich hat eine Staatsausgabenquote von rund 50% und damit hat der öffentliche Sektor ein enormes Lenkungspotential. Er kann es im Sinn der Reformziele durch stärker ökologisch und sozial ausgerichtete Infrastrukturinvestitionen und durch eine Umverteilung der Steuerlast weg von Arbeit hin zu Energie- und Umweltverbrauch nutzen.

2. Die Basis: Forschungsbasierte Politikberatung für Österreich und Europa

"Österreich 2025" baut auf der über Jahrzehnte gewachsenen Expertise des WIFO in forschungsbasierter Politikberatung auf; konkretisiert in zwei umfassenden, jeweils auf eine Reformagenda ausgerichteten Forschungsprogrammen:

Das WIFO-Weißbuch wurde 2006 veröffentlicht und stellt eine umfassende Befunderhebung der österreichischen Wirtschaft Mitte der ersten 2000er-Dekade und darauf aufbauend eine mittelfristige Entwicklungsstrategie dar (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006).

Die Ergebnisse des europäischen Forschungsprogramms "Welfare, Wealth and Work for Europe – WWWforEurope" unter Koordination des WIFO wurden 2016 veröffentlicht. Das vierjährige Programm entwickelte eine Strategie, wie Europa durch soziale und ökologische Innovationen eine stärkere Dynamik entfalten kann (Aiginger, 2016).

2.1 Das WIFO-Weißbuch aus heutiger Sicht

Das WIFO-Weißbuch des Jahres 2006 strich die international "nach vielen Kriterien erfolgreiche Wirtschaftspolitik Österreichs" hervor, aber auch, dass der wirtschaftspolitische Konsens in Österreich schwieriger geworden war. Dafür wurden geringere Abschottungsmöglichkeiten, heterogenere Qualifikationsanforderungen und damit erschwerte Lohnverhandlungen, der verringerte Anteil an Lebensarbeitsplätzen und der erhebliche, verstaatlichte Anteil an Infrastruktur und auch der Großindustrie verantwortlich gemacht. Technologieimport – auch durch Konzerntöchter multinationaler Firmen – sei nicht mehr ausreichend, und die Lohnkosten lägen nicht mehr unter jenen des Auslands. Der Wechsel vom Aufholprozess zu einer Spitzenposition erforderte eine neue Strategie.

Dazu entwickelte das WIFO-Weißbuch ein Konzept entlang elf Strategielinien:

Innovationsstrategie

Die Innovationsstrategie betonte die wichtige Umstellung Österreichs von der Aufholphase, in der Imitation, inkrementelle Neuerung und Konzentration der Unternehmensforschung in Töchtern internationaler Konzerne dominiert haben, zu einer Frontstrategie, in der riskantere Projekte und hochtechnologische Dienstleistungen wichtiger sind. Die später entworfene Frontstrategie wurde hier überzeugend eingefordert.

Aus heutiger Sicht wäre eine stärkere Betonung der Technologien, bei denen Österreich Chancen auf Technologieführerschaft hat, und eine Verbreiterung der Technologien mit gegebenen Stärken auf ein breiteres Anwendungsfeld ("smart diversification") sowie eine noch stärkere Betonung der Notwendigkeit der Grundlagenforschung und der Anwerbung von Spitzenkräften wichtig gewesen.

Ausbildungs- und Weiterbildungsstrategie

Hier wurde das Auslaufen des Modells lebenslanger Vollzeitarbeitsplätze ("oft im selben Unternehmen") angesprochen. Die Unternehmen arbeiteten primär für den Heimmarkt und mit importierten Technologien. Beschäftigung war bis zur Jahrtausendwende Vollzeitarbeit, bei relativ konstantem Berufsbild und steilem Einkommensanstieg nach längerer Unternehmenszugehörigkeit.

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

Diese Vorschläge gelten heute ebenso wie damals. Chancenausgleich vor und im Schulsystem ist wichtiger denn je, da sich Ungleichheiten und Barrieren für die soziale Mobilität über Bildungsvererbung als hartnäckig erwiesen und sich verstärkt in Arbeitslosigkeit und Einkommensunterschieden zeigten. Die Kluft zwischen angebotenen und nachgefragten Fähigkeiten ist seit damals sogar größer geworden, denn die neuen Berufsanforderungen ändern sich rasch. Mängel in der Lese- und Problemlösungskompetenz sind geblieben und erweisen sich zunehmend als nachteilig. Unzureichende Integration von Migranten in das Schul- und Ausbildungssystem verringert das Potential qualifizierter Facharbeiter.

Infrastruktur

Die Lücken in der materiellen Infrastruktur wurden betont, besonders jene in den Verkehrsverbindungen zu den neuen EU-Mitgliedsländern. Auf die steigende Bedeutung von materieller Infrastruktur (Engpassmanagement, Logistik, Planungsleistungen) für den Export wurde hingewiesen und die Chancen für Exporte in Länder mit großem Infrastrukturbedarf betont. Der Ersatz- und Reparaturbedarf hätte auch zur Qualitätsverbesserung genutzt werden können.

Aus heutiger Sicht zu wenig betont wurde die Nutzung der Infrastrukturinvestitionen (und ihre Nachfragewirkung in einer Periode der Investitionsschwäche) zur Eindämmung des Klimawandels und die Entwicklung neuer Technologien (Energieeinspeisung, dezentrale Produktion, Niedrigenergiebauten), die Dekarbonisierung und die Stadtentwicklung in Richtung von Smart Cities. Der Wandel von der materiellen Infrastruktur zur immateriellen Infrastruktur ist angesichts der Position Österreichs als Spitzenland und des Aufholens anderer Länder (u. a. in Zentral- und Osteuropa aber auch Chinas) noch wichtiger geworden. Die Breitbandinfrastruktur entspricht noch nicht jener eines Spitzenlandes. Bei Konjunktur- und Wachstumspaketen sollten vermehrt immaterielle Investitionen im Mittelpunkt stehen. Sie sind arbeitsintensiver,

heben das Wachstumspotential, stärken die High-Road-Competitiveness und haben höhere positive Spillovers.

Wettbewerb

Der Stellenwert von Wettbewerb für Innovation, Problemlösungen und Produktqualität wurde betont, stärkere Wettbewerbsgesinnung fördere und geringere Verwaltungskosten. Beides ist heute aktueller denn je und war in den letzten zehn Jahren nicht wirklich eine politische Priorität. Im Standortwettbewerb sollten Firmen, die Headquarters oder Forschungsabteilungen gründen oder ausbauen wollen, gestärkt werden, Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote an mittleren und höheren Schulen sollten verbessert und Studienplätze an Fachhochschulen und Universitäten vermehrt angeboten werden. Die Bildung von Industrieclustern und Kompetenzzentren sei zu forcieren.

Internationale Unternehmen und Forschungszentren wurden kaum nach Österreich verlagert, bestehende "Leitbetriebe" konnten gehalten werden und haben ihre Weltmarktführerschaft in Segmenten ausgebaut. Grundlagenforschung und stärkere Kooperation von KMU mit Universitäten und intelligente Diversifizierung bleiben wichtig, die Ausbildung für Hightech-Berufe und zu Facharbeitern muss weiterhin hohe Priorität haben.

Österreich hat in diesem Segment allerdings wenig Fortschritte gemacht. Die mangelnde Konkurrenz bei freiberuflichen Dienstleistungen (Notare, Apotheken, Architekten) wird in fast jedem OECD-Bericht kritisiert, Betriebsgründungen sind umständlich und teuer, an Universitäten sind selten Gründungszentren angebunden, viele Betriebe benötigen mehrere Gewerbeberechtigungen, auch kleine Erweiterungen brauchen aufwändige Verfahren und Betriebsanlagengenehmigungen.

Flexibilität

Die Notwendigkeit einer schnelleren Reaktionsmöglichkeit von Unternehmen bezüglich Markt- und Nachfrageveränderungen wurde im WIFO-Weißbuch betont. Als Kompensation für mehr Flexibilität von Arbeitnehmern wurden größere Wahlfreiheiten bezüglich Teilzeitbeschäftigung (und Rückkehrrecht zu Vollbeschäftigung), höhere Bezahlung oder Weiterbildungsmöglichkeiten genannt. Der Flexicurity Ansatz wurde betont: "Flexibilität kann die Sicherheit des Arbeitsplatzes erhöhen, Weiterbildung erhöht die Sicherheit, einen Arbeitsplatz zu behalten oder einen neuen zu finden".

Der erste Teil dieser Vorschläge wurde in WWWforEurope zum Konzept der symmetrischen Flexibilität ausgebaut, wobei bei den Wahlfreiheiten jene mit einer zumindest temporären Reduktion der Arbeitszeit (als Alternative zu einer erzwungenen generellen Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich) betont wird. Daraus ergibt sich auch die Möglichkeit, einerseits das Arbeitsangebot zu verringern, und andererseits höhere Wohlfahrt durch mehr Freizeit auch bei niedrigerem Einkommen zu erzielen. Eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung, die heute wohl praktisch ohne Lohnausgleich sein würde, würde einen weiteren Nachfrageausfall

bedeuten. Eine Reduktion der Arbeitszeit wäre auch eher bei unqualifizierter Beschäftigung durchsetzbar, wodurch die Einkommensverteilung weiter ungleicher würde.

Qualität des öffentlichen Sektors

Ein höherer Beitrag des öffentlichen Sektors zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung und zur Reduktion negativer, externer Effekte wurde im WIFO-Weißbuch angeregt. Der Handlungsspielraum für die Wachstumspolitik zur Einbeziehung neuer Herausforderungen im Sozialsystem und für die Alterung der Gesellschaft müsse durch Umschichtungen, Effizienzsteigerung und eine Verwaltungsreform geschaffen werden. Moderne Management-Prinzipien, eine mittelfristige Finanzplanung und eine bessere Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen (Föderalismusreform) wurden eingefordert, ebenso wie eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Abgabenstrukturreform.

Alle diese Vorschläge sind heute hochaktuell. Am ehesten wurden in der Budgetplanung und im Budgetrecht des Bundes Fortschritte erzielt. Eine Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie eine Reduktion der Verwaltungsaufgaben ist notwendig. Das Abgabensystem belastet den Faktor Arbeit zunehmend, die Energie- und Grundsteuern sind weiter niedrig, die Erbschaftssteuer, die dazu beitragen kann, Startchancen auszugleichen, wurde 2007 abgeschafft, Energiesteuern sinken relativ zur Wirtschaftsleistung, Arbeit wird höher besteuert.

Technologie und Wirtschaftszweige

Die hervorragende Kompetenz Österreichs in bestimmten Technologien und Wirtschaftszweigen kann Wachstum und Beschäftigung stützen. Im Tourismus können die Expansionschancen im Städte- und Kulturtourismus, im Wintersport und bei den erlebnisorientierten Kurzurlaube genutzt werden. "Creative industries" boten allein oder auch in Kombination mit Tourismus erhebliche Chancen. Kooperationen, Cluster, Beratung und Schulungen und eine Ausweitung der Forschungsförderung durch einen erweiterten Innovationsbegriff können das Wachstum der wissensbasierten Dienstleistungen verstärken. Medizintechnik, Tunnelbau, Telematik, Umwelt und altersgerechtes Bauen seien – neben den Bereichen Umwelttechnologie, neue Energieträger und Wasserwirtschaft – Beispiele für Technologien, in denen Österreich einen First-Mover-Advantage besaß. Er hätte für Problemlösungen im Inland und Know-how-Export genutzt werden sollen und so Wachstum und Beschäftigung erhöhen können.

Die fehlende Vertiefung sowie die Verbreiterung durch Anwendung gegebener Stärken auf verwandte Bereiche stehen heute stärker im Vordergrund. Eine bessere Breitbandstruktur ist für die Nutzung neuer Technologien wichtig; Industrie 4.0 ändert Berufsstrukturen, Investitions- und Konsumverhalten. Neue Technologien im Bau, bei der Antriebstechnik, in der Energiegewinnung und -verteilung und in der Medizin entfalten Potential für Dynamik und Lebensqualität.

Überführung von Hausarbeit in den Marktsektor

Die Überführung bisheriger Hausarbeit in den Marktsektor würde ein übersichtlicheres Angebot am Arbeitsmarkt ermöglichen. Es könnten Größenvorteile genutzt werden (Dienstleistungen für mehrere Auftraggeber); Qualifikationen sollten definiert und verbessert werden. Die Tätigkeiten müssen – wenn sie außerhalb oder zusätzlich zur Familie erbracht werden und angemeldet sind – auch sozial abgesichert werden (Unfall-, Krankheitsrisiko, eigenständige Pension).

Heute wird in der "De Growth Literatur" der Ansatz verfolgt, bei geringer Wirtschaftsleistung Arbeitslosigkeit dadurch zu vermeiden, gemeinnützige und oft unbezahlte Arbeit auszuweiten, u. a. auch für Personen, die sich freiwillig aus dem Marktsektor zurückziehen wollen. Das WIFO-Weißbuch betonte im Gegensatz dazu die Vorteile der Formalisierung von informeller Arbeit. Soziale Absicherung, soziale Rechte und Gültigkeit von Kollektivverträgen ist nur bei formeller Arbeit gegeben.

Chancengleichheit der Geschlechter

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

Das Problem ist heute nach wie vor gegeben. Österreich liegt im Genderrating bestenfalls im Mittelfeld. Es ist nun empirisch erhärtet, dass Bildungschancen und auch Gesundheit mit Chancengleichheit untrennbar verbunden sind und dass ungleiche Startbedingungen auch die wirtschaftlichen Stärken eines Landes beeinflussen und darüber hinaus die Lebensqualität in einer Gesellschaft beeinträchtigen.

Sozialsystem

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

Die hohen Sozialausgaben, ihre Finanzierung primär über den Faktor Arbeit, aber auch neue Risiken durch neue Technologien und Globalisierung und vielfältige Lebensmodelle machen heute den Umbau des Sozialsystems noch dringlicher. Es soll von einem System, das eingetretene Risiken nachträglich kompensiert, zu einem proaktiven, "investiven" System umgestellt werden.

Drei Strategiephasen

Das WIFO-Weißbuch hat drei Strategiephasen vorgeschlagen. In der *Kick-off-Phase 2007 bis 2008* sei eine Doppelstrategie nötig. "Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit muss durchbrochen werden, Jugendliche und Ältere verstärkt in den Arbeitsprozess einbezogen werden. Auch ein Niedriglohnsektor *soll und kann zeitlich befristet* organisiert bzw. gehalten werden, teilweise auch um Jobs aus der Familie und aus dem Schwarzmarktsektor in die offizielle Wirtschaft zu überführen. Übergangsarbeitsmärkte können einen positiven Beitrag liefern, sollen aber gleichzeitig mit einem Ausbildungsangebot und einer Perspektive für spätere Vollzeitarbeitsplätze verbunden werden." (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006).

In der zweiten Phase (*Reformphase 2009 bis 2015*) seien Höherpositionierung und Abbau des Niedriglohnsektors die Ziele, Integration von Migranten muss forciert werden, eine quantitative Ausweitung des Arbeitsangebots durch wirtschaftspolitische Maßnahmen "ist noch nicht notwendig". Die Vollbeschäftigung ist "noch nicht (oder erst gegen Ende der Periode) erreichbar" (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006). Die Problemlage wurde tendenziell richtig eingeschätzt. Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 und die anhaltende Ausweitung des Angebots ausländischer Arbeitskräfte und das verringerte Wachstum stieg die Arbeitslosigkeit jedoch deutlich stärker und bewegte sich von Vollbeschäftigung weg. Der Integration von Migranten in den Arbeitsprozess aber auch der Schulungsaktivität wurden von der Politik zu geringe Aufmerksamkeit geschenkt.

In der dritten Phase (*Hightechphase* etwa ab 2015) sollten Technologie und Qualifikation Wachstumstreiber sein und Österreich bei Industrie, aber auch Dienstleistungen im oberen Segment der mittleren Technologiestufe und in Hochtechnologie positioniert sein. Die Erwerbsquote sollte erhöht werden, ebenso Immigration von qualifizierten Arbeitskräften. Tendenziell wurde der Wechsel in anspruchsvollere Produktsegmente in den letzten Jahren erreicht, der starke Aufholprozess der Emerging Countries und der neuen EU-Mitgliedsländer würde eine weitere Beschleunigung verlangen. Richtungsweisend – und wenig umgesetzt – kann die Forderung gesehen werden, dass Zusatzfinanzierungen etwa für Zukunftsprojekte oder aktive Arbeitsmarktpolitik aus Umschichtungen und nicht durch Erhöhung der Staatsausgaben aufgebracht werden sollten.

Aus heutiger Sicht stimmt, dass neue Technologien und höchste Qualifikationen für die Wettbewerbsfähigkeit immer wichtiger werden. Österreich hat allerdings die vorgeschlagenen ambitionierten Strategien nicht umgesetzt und den Abstand zur Spitze bei Innovation, Bildung und Umweltzielen eher vergrößert. Die Rückkehr zu realen Wachstumsraten von 2% bis 3% scheint in weiter Ferne. Die Notwendigkeit einer Umstellung und Möglichkeiten, aus geringem

Wachstum mehr Arbeitsplätze und Lebensqualität zu generieren, sind noch nicht gesehen worden.

Die Unterbrechung der Frontstrategie für Innovationen in den letzten Jahren, das Verzögern der Bildungsreform, die zu geringe Umsetzung der Green Card für Migranten und die Migrationsströme im mittleren und niedrigen Qualifikationssegment unterstreichen die Anforderungen an die heutige Wirtschaftspolitik.

2.2 Das europäische Forschungsprogramm WWForEurope

Das Forschungsprogramm WWForEurope wurde von der europäischen Kommission im siebten Forschungsrahmenprogramm, dessen Projekte das Erreichen der Ziele der Lissabon Strategie und von Europa 2020 durch Forschung unterstützen sollen, beauftragt¹⁾. Der Auftrag bekam durch die lang anhaltenden Konsequenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09, die Krisen in Südeuropa, die geringe Dynamik und damit hohe Arbeitslosigkeit in Europa und zuletzt auch durch die Flüchtlingsströme und die politischen Separationsbewegungen (in Großbritannien und Katalonien) eine noch weit höhere Aktualität als bei Projektbeginn im Jahr 2012 absehbar war. Nach einer Analyse der neuen Herausforderungen und des gegenwärtigen wirtschaftlichen Status Europas schlägt WWForEurope

- ein neues Performance-Maß vor,
- definiert drei strategische Ziele, die gemeinsam zur Lebensqualität beitragen und
- skizziert sieben Reformmotoren.

WWForEurope schlägt vor, als Erfolgsmaßstab einer Volkswirtschaft das BIP durch den Begriff hoher und steigender Lebensqualität zu ergänzen. Die zentrale politiknahe wie auch wissenschaftlich basierte Analyse, wie Lebensqualität zu definieren ist, liefert der *Stiglitz – Sen – Fitoussi Report* (2009). Die Operationalisierung dieses "Beyond-GDP-Konzeptes" ist durch die Better Life Indikatoren der OECD und ähnliche Indikatorsysteme der EU ("Beyond GDP Initiative") und von Statistik Austria ("Wie geht's Österreich") möglich.

- Lebensqualität entsteht durch die simultane Verfolgung dreier strategischer Ziele: ökonomische Dynamik, soziale Integration und ökologische Nachhaltigkeit. Mit der Festlegung dieser drei Ziele (und deren Operationalisierung durch weitere Subindikatoren) wird das Konzept anwendbar und Vergleiche über die Zeit und zwischen Ländern sind möglich.
- Ökonomische Dynamik inkludiert Einkommensdynamik und verlangt, dass eine wachsende Anzahl an Menschen von einem vielfältigen Angebot von ökonomischen Errungenschaften profitiert. Gleichwertige Komponenten der ökonomischen Dynamik sind Strukturwandel, Qualitätsverbesserung und Mobilität (als Gegensatz zu einer Verfestigung von alten oder vererbten Strukturen; *Tichy, 2013, 2015A*). Die Jugend, Migranten, Berufswechsler und neue Firmen müssen Beschäftigungschancen haben und dürfen nicht durch Insiderprivilegien behindert werden.

¹⁾ Projekt von 34 Partnern, koordiniert vom WIFO (*Aiginger, 2016*).

- Zur sozialen Integration zählen niedrige Arbeitslosenquoten und begrenzte Einkommensunterschiede ebenso wie die Vermeidung bzw. Beseitigung von sozialen, religiösen und ethnischen Konflikten. Start- und Bildungschancen und Ressourcen müssen unabhängig von der finanziellen Position der Eltern werden; Unterschiede bei Einkommen und Vermögen basieren auf Leistungsunterschieden und werden auf ein Ausmaß begrenzt, welches die Politik durch demokratische Entscheidungen festlegt (*Huber – Oberdabernig, 2013, Altzinger et al., 2015*).
- Ökologische Nachhaltigkeit verlangt die Einhaltung der Belastungsgrenzen des Planeten. Änderungen von Technologie, Preissystem, Institutionen und Verhalten müssen zu einem absoluten Rückgang von Emissionen führen. Somit wird der Handlungsspielraum zukünftiger Generationen erhalten, und ärmere Länder bekommen die Möglichkeit, sich wirtschaftlich zu entwickeln und Armut zu reduzieren (*Antal – Gzheli – van den Bergh, 2012*).

WWFforEurope nennt sieben Politikfelder als Reformmotoren:

- **Innovationen:** Sie stellen die wichtigste Komponente des Fortschritts dar. Diese müssen sich aber vor allem auf die Reduktion im Verbrauch von Energie- und Umweltressourcen konzentrieren und nicht auf die Einsparung von Arbeitskraft.
- **Dynamik:** Zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sind sowohl eine Verringerung der Einkommensschere und der Anhebung der Reallohnentwicklung an die Produktivität als auch ein Investitionsschub zur Dekarbonisierung der Gesellschaft notwendig.
- **Wohlfahrt:** Neue soziale Entwicklungen erfordern einen fundamentalen Wandel bei der Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme, weg von kurativen Maßnahmen zu verstärkter Prävention. Dies bedingt eine Abkehr von sozialen Entschädigungen hin zu sozialen Investitionen im Bereich Erziehung, Gesundheit und Arbeitsmarkt.
- **Arbeit:** Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation von Arbeitnehmern sollen die Kluft zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen überbrücken und eine individuelle Reduktion der Arbeitszeit ermöglichen, ohne das Armutsrisiko hierdurch zu steigern. Eine symmetrische Flexibilisierung der Arbeitszeit erlaubt es Unternehmen, auf Nachschwankungen zu reagieren, und Arbeitskräften, ihre Zeitaufteilung entsprechend ihrer Work-Life-Balance anzupassen.
- **Energie:** Die Dekarbonisierung des Energieverbrauchs muss zunächst bei der Beseitigung der kostspieligen Subventionierung fossiler Energieträger ansetzen. Gemeinsam mit einer technologiegetriebenen Verringerung des Energieverbrauchs, höheren Umweltstandards und verstärkten Investitionen im Umweltbereich muss in Zukunft eine absolute Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom CO₂-Ausstoß erreicht werden.
- **Öffentlicher Sektor:** Mit einem Anteil von knapp 50% am BIP der EU kommt dem Haushalt des öffentlichen Sektors eine essentielle Rolle in der Wirtschaftspolitik zu. Mit der Umorientierung der Ausgaben in Richtung Umwelt- und Sozialagenden und der Einnahmen durch Verlagerung der Steuerlast von Arbeit hin zu Ressourcenverbrauch, Vermögen, Spekula-

tion und Erbschaft wird es den Staaten gelingen, den innovativen Umbauprozess von Wirtschaft und Gesellschaft zu beschleunigen.

- **Finanzsektor:** Seine stärkere Ausrichtung auf realwirtschaftliche Ansprüche verbessert die Unternehmensfinanzierung. Eine größere Transparenz der Veranlagungsziele von Fonds ermöglicht die Finanzierung höherer Investitionen in Umwelt- und Sozialprojekte und in Unternehmen, die sich an sozioökologischen Richtlinien orientieren.

2.3 Zusammenführung mit neuer Evidenz

"Österreich 2025" baut auf den umfangreichen Studien seit dem WIFO-Weißbuch auf, die Strukturen, Entwicklung und Wirtschaftspolitik in Österreich analysiert haben. Sie bezieht die Erfahrungen und Konzepte von WWFforEurope ein und kombiniert sie mit zusätzlichen Projekten im Zuge dieses Forschungsprogramms.

Von WWFforEurope übernommen wird, dass sich die österreichische Wirtschaftspolitik an der Verbesserung der Lebensqualität orientieren soll und das Bruttoinlandsprodukt und dessen Wachstum nicht als einziges Erfolgsmaß verwendet werden soll²⁾. Ebenso sind die drei Leitprinzipien (systemische Reformen, High-Road-Ambitionen und die stufenweise Umsetzung) für Österreich besonders wichtig und sollen für alle Reformhebel gelten (siehe Kapitel 6).

Von den sieben Reformmotoren werden in "Österreich 2025" die Bereiche Wohlfahrtssystem und Arbeitsmarkt zusammengeführt. Die Änderungen im Finanzsektor sind auch für Österreich als Rahmenbedingungen wichtig (Reorientierung der Finanzwirtschaft an Realwirtschaft, Transparenz und Labelling von Finanzprodukten), können aber weitestgehend nur europaweit beeinflusst werden. Damit definiert "Österreich 2025" fünf **Reformhebel** als Kern des Reformkonzeptes "Österreich 2025" und unterlegt sie mit neuen österreichbezogenen Studien.

Die bisherigen Ergebnisse der Projekte im Rahmen von "Österreich 2025" werden in Kapitel 8 dargestellt, für laufende Vorhaben siehe Kapitel 9; alle Ergebnisse werden Eingang in den Endbericht finden.

²⁾ Lebensqualität ist schwieriger zu systematisieren und international vergleichbar zu machen als das BIP. Ein Nachteil des neuen Erfolgsmaßes ist, dass Subindikatoren oft nicht zeitnah verfügbar sind, um Erfolge bzw. Zielverfehlungen rasch zu erfassen. Ein Ausweg ist, die fehlenden Zielindikatoren durch verfügbare Teilgrößen zu prognostizieren, etwa die CO₂-Emissionen durch gefahrene Straßenkilometer oder die Aktivität kalorischer Kraftwerke. Eine Überbrückung der Spanne zwischen verfügbaren und benötigten Indikatoren gibt es auch beim BIP, wo zeitnah aktuelle Werte durch Hilfsgrößen angenähert werden ("nowcasting").

3. Der internationale Rahmen: Globale Trends als Herausforderung

Globalisierung

Die Globalisierung verändert anhaltend Wirtschaft und Gesellschaft. Die Weltwirtschaftsleistung ist seit 1990 preisbereinigt um 150% gestiegen, der reale Welthandel um 245% (p. a. 3,6% bzw. 5%). Selbst in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 ist die Weltwirtschaft gewachsen, während das BIP in allen Industrieländern zurückgegangen ist. Ein Schwerpunkt des Wachstums lag in den letzten Jahrzehnten in China, gefolgt von anderen rohstoffreichen Ländern; es wird nun erwartet, dass Indien stärker wächst als China und dass Afrika ein Wachstumsträger mit stark zunehmender Bevölkerung wird. Für Österreich besonders relevant ist, dass in den Nachbarregionen im Osten (Schwarzmeerraum) und im Süden (Nordafrika) Wachstumsraten von über 5% pro Jahr erwartet werden ("nahe Globalisierung"), wenn nicht politische Spannungen die wirtschaftlichen Chancen durchkreuzen.

Der relativ enge österreichische Binnenmarkt ist in der globalisierten Welt kein Nachteil mehr, Risiken können durch Diversifizierung der Zielmärkte verringert werden. Die Konkurrenz wird durch Globalisierung intensiver – auf Heim- wie auch auf Zielmärkten. Die Exporte müssen den Wettbewerbsvorteilen des exportierenden Landes entsprechen und auf Unternehmensebene durch firmenspezifische Vorteile ("Unique Selling Propositions") erarbeitet werden.

Österreich ist eines der am stärksten globalisierten Länder in der EU und auch weltweit. Im KOF-Globalisierungsranking liegt Österreich weltweit an 4. Stelle. Es hat von der Globalisierung profitiert; die Exporte einschließlich Dienstleistungen sind stärker gewachsen als die Importe und auch als der Heimmarkt. Österreich hat dadurch ein Leistungsbilanzdefizit (-3% des BIP 1994) in einen stabilen Überschuss verwandelt (2,3% des BIP im Durchschnitt 2014/15). Die Beschäftigung ist seit 1990 um 20% gestiegen, die Erwerbsquote um 4 Prozentpunkte auf 75,4% (2014). Die Arbeitslosigkeit (nationale Definition) verdoppelte sich seit Beginn der 1990er-Jahre auf 9,1% oder 354.000 Personen beim AMS gemeldete Arbeitslose. Bis 2010 war die Arbeitslosenquote (laut Eurostat, Labour Force Survey) die zweitniedrigste in Europa (hinter Deutschland). Steigendes Arbeitsangebot und das schwache Wachstum – besonders 2012 bis 2015 – lassen auch für 2016 einen weiteren Anstieg auf 5,9% (2015 5,7%; Eurostat) bzw. 9,2% (nationale Definition) erwarten³⁾, während die Arbeitslosigkeit in anderen Ländern bereits zurückgeht.

Demographie

Das Durchschnittsalter in Europa erhöht sich einerseits durch die steigende Lebenserwartung (bei Geburt um zwei bis drei Monate pro Jahr), andererseits durch eine Geburtenrate, die unter jener liegt, die für eine konstante Bevölkerung (ohne Migration) notwendig wäre. Die Befürchtung eines sinkenden Arbeitsangebots ist ein Grund, warum die längerfristigen Wachstumsprognosen für Europa – und hier besonders für Deutschland – niedriger liegen als für die

³⁾ Einschließlich Schulungsteilnehmer liegt die Arbeitslosenquote nach AMS-Definition bei über 10%.

USA. Aiginger (2016) zeigt, dass die Befürchtung eines quantitativen Arbeitsangebotsengpasses bis 2030 für Europa nicht berechtigt ist; mehrere Quellen für zusätzliche Beschäftigung sind verfügbar:

- Eine Ausweitung des arbeitsfähigen Alters ist durch die steigende Lebenserwartung und verbesserte Gesundheit möglich und zur Finanzierung des Pensionssystems auch notwendig.
- Ein zusätzliches Potential ergibt sich durch die zunehmende Angleichung der Beschäftigungsquote von Frauen an die der Männer.
- Die Integration der heutigen Arbeitslosen und Unterbeschäftigten in die Beschäftigung aktiviert vorhandene Reserven.
- Eine stärkere innereuropäische Migration und eine anhaltende Immigration aus Nicht-EU-Mitgliedsländern vergrößert ebenso das Angebot.

Das Problem liegt daher nicht im fehlenden quantitativen Angebot an Arbeitskräften, sondern in der Diskrepanz ("mismatch") zwischen angebotener und nachgefragter Qualifikation. Es gibt einen Überhang bei den niedriger Qualifizierten bei gleichzeitiger Knappheit an Fachkräften. Qualifikationsprogramme sind daher ein zentraler Faktor der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, vom frühkindlichen Alter bis zur ständigen Re-Qualifikation ("lebenslanges Lernen"). Eine bleibende Wirkung der "Alterung" ist, dass der Anteil der Jugendlichen an der Bevölkerung und dem Arbeitskräftepotential sinkt und jener der Über-65-Jährigen steigt.

Die Befürchtung, dass es in Österreich zu einem quantitativen Engpass im Arbeitsangebot kommt, ist – jedenfalls bis 2025 – noch weniger berechtigt als für Europa (Kapitel 7.3). Österreich hat im Unterschied zu Gesamteuropa eine deutlich steigende Bevölkerung. Das Bevölkerungswachstum ist die Konsequenz der Immigration aus Deutschland, aber auch aus den neuen EU-Mitgliedsländern und schließlich der jüngsten Flüchtlingswelle. Der Anteil der nicht in Österreich geborenen erwerbsfähigen Bevölkerung (15 bis 64 Jahre) beträgt 23%, das ist der zweithöchste Wert innerhalb der EU-Mitgliedsländer und ist vergleichbar mit jenem der Industrieländer mit der höchsten Immigration (Kanada, Australien). Österreich hat somit – noch stärker als die meisten anderen EU-Mitgliedsländer – bis 2025 kein quantitatives Engpassproblem.

Struktureller Wandel

Die europäische Gesellschaft unterliegt einerseits durch den einkommensbedingten sektoralen Wandel (mit höheren Einkommen steigt der Anteil der Dienstleistungen), andererseits durch die Globalisierung einem starken Strukturwandel. Der Anteil der Landwirtschaft am BIP ist von 2,4% (1995) auf 1,3% geschrumpft. Der Industrieanteil sank von 17,8% (1995) auf 13,6% (2014)⁴.

Der Dienstleistungssektor ist nun in allen EU-Mitgliedsländern der dominierende Sektor. Innerhalb des Sektors gibt es einen Wandel von traditionellen zu hochwertigen wissensintensiven

⁴) Der reale Rückgang ist geringer, da die Industriepreise unterdurchschnittlich gestiegen sind.

Dienstleistungen. Dieser strukturelle Wandel ist unaufhaltsam, weil er mit der Veränderung der Konsumnachfrage und dem rascheren technischen Fortschritt im sekundären Sektor verbunden ist (Peneder, 2014). Innerhalb der Industrie (und der Warenexporte) findet ein struktureller Wandel zulasten arbeitsintensiver Sektoren und kapitalintensiver Branchen mit standardisierter Technologie statt. Die technologie- und wissensbasierten Sektoren gewinnen Anteile.

Viele Innovationen haben im Industriesektor ihren Ursprung, und die hohe Forschungsquote der Industrie hat positive Auswirkungen auf andere Sektoren. Zumindest in der ersten Umsetzungsphase ("Scaling up") ist die Produktion an einem europäischen Standort wichtig, um die neuen Technologien weiterzuentwickeln und zu vertiefen. Ein zu schneller Anteilsverlust des Industriesektors wird insbesondere auch nach den Erfahrungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 als problematisch gesehen. Der Rückgang des Industrieanteils ist in Europa jedoch langsamer als in den USA, und Europa hat eine positive Außenhandelsbilanz bei Industriewaren. Innerhalb der Branchen werden die Produkte entsprechend der Differenzierung der Konsum- und Investitionsnachfrage immer höherwertiger. Mit der voranschreitenden Digitalisierung (Industrie 4.0, Internet der Dinge) wird dieser Prozess weiter vorangetrieben, kundenspezifische Ausführungen sind schon bei geringer Losgröße möglich. Allerdings werden sich dadurch auch Berufsprofile, Jobchancen und nachgefragte Qualifikationen stark ändern, lebenslanges Lernen gewinnt noch stärker an Bedeutung.

Österreich hat den dritthöchsten Industrieanteil an der Wirtschaftsleistung unter den EU-15-Mitgliedsländern⁵⁾ (nur in Deutschland und Irland höher). Der Rückgang verläuft etwa parallel zum europäischen Trend und ist geringer als in den USA. Die Warenbilanz, die im Höhepunkt (1977) ein Defizit von 8,6% des BIP ausgemacht hatte und 1991 noch bei –5,6% des BIP lag, ist heute fast ausgeglichen⁶⁾.

Einkommensverteilung und Armut

Eine Obergrenze für die Differenz zwischen hohen und niedrigen Einkommen ist derzeit nicht als europäisches Ziel definiert. Für die Erreichung des Ziels des sozialen Ausgleichs gilt die Beschäftigung als wichtigster Indikator. Die Reduktion der Zahl der "Armutgefährdeten" wird in den Zielindikatoren und auch im europäischen Semester angesprochen.

In Europa ist die Armutsquote bis ins Jahr 2000 gesunken. Die Einkommensverteilung – sowohl bezogen auf die Primär- als auch die Sekundärverteilung – wird seit der Jahrtausendwende in den meisten Ländern ungleicher, wenn auch nicht im selben Ausmaß wie in den USA. Ursachen für die zunehmende Einkommensungleichheit sind die beschleunigte Technologieentwicklung (die höhere Qualifikationen erfordert und niedrige durch Automatisierung überflüssig macht), der Anstieg der Managergehälter und Boni sowie die verringerte Umverteilungsfunktion des Steuer- und Transfersystems.

⁵⁾ Den neunthöchsten unter den EU-28-Mitgliedsländern.

⁶⁾ Defizit 2015 1,45 Mrd. € oder –0,4% des BIP.

In einer Europastrategie könnte eine Verringerung der Einkommensstreuung den Konsum beleben. Dieser Möglichkeit stehen aber unterschiedliche Problemlagen und politische Einschätzungen sowie unterschiedliche gesellschaftliche Präferenzen in Bezug auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen in den einzelnen EU-Mitgliedsländern entgegen, und die Effekte von Lohnerhöhungen sind je nach Außenhandelspositionen der EU-Mitgliedsländer zu beurteilen. Die Kompetenz der Europäischen Kommission bei sozialen Fragen ist begrenzt und die Opposition nationaler Verbände gegen internationale "Einmischung" in Löhne und Kollektivverträge hoch. Versuche, einen europäischen "Sozialpakt" parallel oder in Ergänzung zu einem Fiskalpakt zu forcieren, wurden nie entscheidungsreif.

Die wichtigsten Hebel für eine Dämpfung der Einkommensunterschiede in den Nettoentgelten sind eine Verringerung der Belastung des Faktors Arbeit mit Abgaben und Steuern (vor allem im unteren Einkommensbereich) und – noch früher im Lebenszyklus, jedoch nur langfristig wirksam – der Ausgleich der Bildungschancen durch höhere Investitionen in die vorschulische und schulische Förderung.

Die Ungleichheit der Vermögensverteilung ist noch größer als die der Einkommen. Vermögensunterschiede spielen in Zeiten niedriger Zinssätze insofern eine größere Rolle, als Pensions sparen über den Kapitalmarkt und ebenso ein Ausgleich von ererbten Vermögensunterschieden durch Lebenseinkommen und individuelle Leistungen deutlich schwieriger geworden ist.

In Österreich sind die Einkommensunterschiede etwas geringer als im europäischen Durchschnitt. Sie werden durch Abgaben und insbesondere Transferleistungen relativ stark korrigiert. Allerdings können die wachsenden Unterschiede in den Markteinkommen zunehmend nicht mehr kompensiert werden. Beide Umverteilungseffekte haben sich in der Vergangenheit abgeschwächt, ebenso die Möglichkeit höhere individuelle Einkommensunterschiede durch Zusatzeinkommen auf Haushaltsebene auszugleichen (Rocha-Akis *et al.*, 2016). Die Unterschiede im Arbeitsplatzverlustrisiko je nach erworbener Qualifikation steigen; zwischen Schulabbrechern und Hochschulabsolventen liegt das Verhältnis bei 10 : 1 (20% versus 2%).

Klimawandel und biophysische Grenzen

Die allgemeinen Gefahren des Klimawandels und die Notwendigkeit rascher Reaktionen wurden am Pariser Klimagipfel (United Nations, 2015) durch anspruchsvolle Zielvorgaben eindrucksvoll bestätigt. Die vereinbarten Grenzen demonstrieren den engen zeitlichen Spielraum: Bis 2050 muss der CO₂-Ausstoß in absoluten Größen radikal reduziert werden, wenn die Erderwärmung auf deutlich unter 2° Celsius beschränkt werden soll (Schleicher – Köppl, 2015).

Bezüglich der Lastenverteilung werden in der wirtschaftspolitischen Diskussion häufig eher die Nachteile einer raschen Umstellung auf die Kosten und Wettbewerbsfähigkeit hervorgehoben, und daher sehen Unternehmer- und Wirtschaftsvertreter ehrgeizige nationale Ziele oft skeptisch. Stern (2007) betont allerdings, dass der Vorreiter einer konsequenten Umweltpolitik keine oder nur kleine Wachstumsverluste zu tragen habe, der Nachzügler hingegen hohe. Porter – van der Linde (1995A, 1995B) weisen darauf hin, dass Unternehmen in Ländern mit umweltbewussten Konsumenten und anspruchsvollen staatlichen Standards einen Wettbe-

werbsvorteil haben. Aktuell haben gerade Länder, die bisher zurückhaltend bei der Vorgabe strenger Ziele (und deren internationaler Überwachung) waren, häufig ehrgeizigere Programme als Länder, die gemeinsame Ziele befürwortet haben. Kalifornien hat ein ambitioniertes Programm, aus ölbasierten Autoantriebssystemen auszusteigen. China hat die Marktführerschaft bei Solarpanelen und den höchsten Anteil an Investitionen in erneuerbare Energien.

Österreich hat nach einer relativ engagierten Phase in der Umweltpolitik nach 2000 aus Sorge um die preisliche Konkurrenzposition bewusst auf eine Vorreiterrolle verzichtet ("no gold-plating"). Der Anteil der Umwelttechnologie an den Exporten bleibt daher niedrig (wenn auch etwas höher als im EU-Durchschnitt), die damit verbundenen Arbeitsplätze haben teilweise eine geringe Entlohnung (widerspiegeln also eher niedrig bezahlte oder gemeinnützige Dienstleistungen; siehe hierzu auch Kapitel 8.7). Hohen Belastungen bei Feinstaub und Stickoxiden wurde mit administrativen Maßnahmen (Höchstgeschwindigkeit) partiell begegnet. Die Ursachen dieser Belastungen – der hohe Anteil von eingesetzten Dieselautos und Lkw und die mangelnde Übereinstimmung von gesetzlichen Grenzwerten und realer Emission im täglichen Verkehr – wurden aber weder erkannt noch thematisiert. Anstelle nationaler strenger Überprüfungen wird auf europäische Grenzwerte und international übliche, im Ausland vorgenommene Testverfahren verwiesen. Damit unterbleiben Innovationen und Verhaltensänderungen. Die öffentliche Beschaffungspolitik wurde ebenfalls nicht für klimaschonende Einkäufe und Technologieentwicklung genutzt. Im Klimaranking der Yale University fällt Österreich im Europavergleich zwischen 2008 und 2016 von Rang 3 auf Rang 12 zurück (Kapitel 4.2).

Eine strategische Umweltpolitik hätte die Aufgabe, die Erreichung von Klimazielen mit wirtschaftlichen Vorteilen zu verbinden und technologische Entwicklungen zu forcieren, die auch die wirtschaftliche Dynamik ankurbeln und soziale Ziele (Beschäftigung, Verteilung, Armutsbekämpfung) besser erreichbar machen. Sie ermöglicht, mehr Wohlfahrt und Kundennutzen aus niedrigeren materiellen Inputs zu erreichen.

4. Neuorientierung: Neues Erfolgsmaß, neues Konzept der Wettbewerbsfähigkeit

4.1 Lebensqualität statt bzw. ergänzend zum Bruttoinlandsprodukt

Die Kritik am Wohlfahrtsmaß Bruttoinlandsprodukt und dessen Wachstum als Maß für die wirtschaftliche Dynamik ist alt und vielfältig. Es war auch nicht wirklich als Wohlfahrtsmaß gedacht, sondern als Indikator der laufenden Produktion. Es beinhaltet auch Positionen, die (eventuell durch wirtschaftliche Tätigkeiten entstandene) Schäden reparieren, unterschätzt informelle Tätigkeiten, ist kein Maß für Konsummöglichkeiten, Vielfalt und Verteilung. WWFforEurope schlägt vor, das BIP durch ein Maß für Lebensqualität zu ergänzen. Die politiknahe und auch wissenschaftlich basierte Analyse, wie dies geschehen kann, liefert der *Stiglitz – Sen – Fitoussi Report (2009)*. Die Operationalisierung dieses "Beyond-GDP-Konzeptes" ist durch die Better Life Indikatoren der OECD (OECD, 2015A) und ähnlicher Indikatorsystemen der EU ("Beyond GDP Initiative") und von Statistik Austria ("Wie geht's Österreich?") möglich.

Lebensqualität entsteht durch die simultane Verfolgung dreier strategischer Ziele: ökonomische Dynamik, soziale Integration und ökologische Nachhaltigkeit. Mit der Festlegung dieser drei Ziele (und deren Operationalisierung durch weitere Subindikatoren) wird das Konzept anwendbar, und Vergleiche über die Zeit und zwischen Ländern sind möglich.

- Ökonomische Dynamik inkludiert, was geläufig unter dem Begriff Einkommensdynamik verstanden wird: Eine wachsende Anzahl an Menschen profitiert von einem vielfältigen Angebot von ökonomischen Errungenschaften. Gleichwertige Komponenten der ökonomischen Dynamik sind Strukturwandel, Qualitätsverbesserung und Mobilität als Gegensatz zu einer Versteinerung von alten oder vererbten Strukturen (*Tichy, 2013, 2015A*). Jugendliche, Migranten, Berufswechsler und neue Firmen müssen Entwicklungschancen bekommen und dürfen nicht durch Insiderprivilegien behindert werden.
- Kriterien sozialer Integration sind niedrige Arbeitslosenquoten und begrenzte Einkommensunterschiede. Wesentlich sind Start- und Bildungschancen, die aus der Abhängigkeit von finanziellen Ressourcen und dem sozialen Status der Eltern gelöst sind. Unterschiede bei Einkommen und Vermögen sollen sich durch Leistungsunterschiede rechtfertigen und auf ein Ausmaß begrenzt werden, welches die Politik durch demokratische Entscheidungen festlegt (*Huber – Leoni – Pitlik, 2013, Altzinger et al., 2015*).
- Ökologische Nachhaltigkeit beruht auf der Berücksichtigung und Einhaltung der Belastungsgrenzen des Planeten ("planetary boundaries"). Änderungen von Technologie, Institutionen und Verhalten führen zu einem absoluten Rückgang von Emissionen. Emissionen werden auf ein Niveau reduziert, das die langfristige Erhaltung der ökologischen und ökonomischen Systeme ermöglicht, Wasserressourcen und Artenvielfalt bleiben bewahrt. Dies ermöglicht weiterhin einen Handlungsspielraum für die nächsten Generationen, und ärmere Länder bekommen die Möglichkeit, sich wirtschaftlich zu entwickeln und Armut zu reduzieren (*Antal – Gazheli – van den Bergh, 2012*).

Lebensqualität wird in Aiginger (2016) als zentrales Erfolgsmaß für Europas Entwicklung vorgeschlagen. Eine längerfristige Strategie für Österreich sollte sich ebenfalls an der Verbesserung der Lebensqualität orientieren und das Bruttoinlandsprodukt und dessen Wachstum nicht als einziges Erfolgsmaß verwenden⁷⁾.

Lebensqualität ist nicht so einfach systematisierbar und international vergleichbar zu machen wie das BIP, allerdings dürfen Kriterien wie Messbarkeit und internationale Vergleichsmöglichkeiten bei einer längerfristigen Strategie nicht hinderlich sein. Die Annäherung der nationalen Konzepte zur Messung von Lebensqualität (u. a. zwischen den EU-Mitgliedsländern) wird in den nächsten Jahren stärker werden, wie es auch im Projekt WWWforEurope vorgeschlagen wurde.

Eine weitere Einschränkung des neuen Erfolgsmaßes ist, dass Subindikatoren nicht so zeitnah verfügbar sind, um Erfolge bzw. Zielverfehlungen rasch zu erfassen. Ein Ausweg dafür ist, die fehlenden Zielindikatoren mit verfügbare Teilgrößen zu prognostizieren, etwa die CO₂-Emissionen durch gefahrene Straßenkilometer oder die Produktion kalorischer Kraftwerke. So eine Überbrückung der Spanne zwischen verfügbaren und benötigten Indikatoren gibt es auch beim BIP, wo zeitnah aktuelle Werte durch andere Hilfsgrößen angenähert werden ("now-casting").

4.2 Wettbewerbsfähigkeit Österreichs zielorientiert definiert und bewertet

Als Erfolg einer Wirtschaft wird heute in der wissenschaftlichen Literatur ihre Leistungsfähigkeit verstanden, Wettbewerbsfähigkeit wird daher an den erzielten volkswirtschaftlichen Ergebnissen ("outcomes") gemessen. Als Indikatoren für die "outcome competitiveness" wurden schon in den 1990er-Jahren Produktivität und Beschäftigung als Kennzahlen herangezogen. Diese Erfolgsmessung wurde dann in Richtung Wohlfahrt ausgeweitet. Konsequenterweise wurde dann im Projekt WWWforEurope (Aiginger, 2016) Wettbewerbsfähigkeit eines Landes oder einer Region als die Fähigkeit definiert, Beyond-GDP-Ziele zu erreichen (siehe auch Aiginger, 2016 und *Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*, 2016).

Die in der wirtschaftspolitischen Diskussion oft betonte kostenmäßige bzw. preisliche Wettbewerbsfähigkeit ist von Bedeutung, wenn in einer Periode die Kosten durch wirtschaftspolitische Fehl lenkung deutlich stärker als die Produktivität gestiegen sind und die Außenbilanz chronisch defizitär ist. Von dieser Ungleichgewichtssituation abgesehen, sind niedrige Kosten für wohlhabende Länder nicht die wichtigste Bestimmungsgröße für langfristigen Erfolg, sondern Exzellenz in Ausbildung und Technologie. Bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit sind Niedriglohnländer immer imstande, günstigere Bedingungen mit niedrigeren Kosten zu schaffen. Eine Kostensenkungsstrategie in Hocheinkommensländern führt zu Reallohnverlusten und untergräbt die Verbesserung von Humankapital und Umweltbedingungen. Zur Beurteilung

⁷⁾ Daten über Lebensqualität und die drei strategischen Ziele werden von Statistik Austria jedes Jahr zur Verfügung gestellt (Statistik Austria, 2015A).

zukünftiger Potentiale in Industrieländern sind daher Struktur und Fähigkeiten einer Wirtschaft entscheidend, welche an den Beyond-GDP-Zielen gemessen werden können.

Bewertung nach WWFforEurope-Kriterien und European Innovation Scoreboard

Die Erreichung von Beyond-GDP-Zielen kann an drei Säulen gemessen werden: dem generierten Einkommen, dem sozialen Ausgleich und der ökologischen Nachhaltigkeit.

In der Einkommenssäule liegt Österreich beim BIP pro Kopf unter den Top 5 der EU-Mitgliedsländer, 2015 nur hinter Luxemburg⁸⁾, Irland und den Niederlanden. Das BIP pro Kopf liegt um 18% über dem Durchschnitt des Euro-Raums, um 25% über dem EU-28-Durchschnitt und knapp höher als in Deutschland.

Im verfügbaren Nettohaushaltseinkommen pro Kopf liegt Österreich an 3. Stelle. In dem von WWFforEurope vorgeschlagenen Indikatorenset nimmt Österreich 2014 im Schnitt über alle Indikatoren Rang 3 ein (hinter Luxemburg und Deutschland). 2000 ist es auf Rang 2 gelegen (Verslechterung bei BIP pro Kopf von Rang 4 auf Rang 5; keine Änderung von Rang 3 beim Nettohaushaltseinkommen).

In der Sozialsäule liegt Österreich mit niedriger Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, allerdings mit steigendem Trend, auf Rang 2 bzw. Rang 5 (2014). Die Armutsgefährdungsquote ist mit 14% (2014) eine der niedrigsten, sie liegt jedoch 2 Prozentpunkte über jener von 2010. Bei der Ungleichheit der Einkommen (gemessen am Gini-Koeffizienten für verfügbare Einkommen, der den Abstand zu einer Gleichverteilung misst) liegt Österreich 2014 an 8. Stelle, 2000 lag Österreich noch an 3. Stelle. Im Schnitt aller sozialen Indikatoren nimmt Österreich Rang 4 (hinter Dänemark, den Niederlanden und Finnland) ein und verbesserte sich somit seit 2000 (7. Stelle).

Im Umweltbereich weist Österreich einen hohen Grad an erneuerbarer Energie und Ressourcen auf (auch wegen des hohen Anteils an Wasserkraft). Es hat auch eine geringe Emissionsintensität sowie eine hohe Energieproduktivität. Allerdings ist Österreich bei der Ressourcenproduktivität nur im Mittelfeld (Rang 14 2014 und Rang 11 2000); bei Stickoxiden liegt Österreich im unteren Drittel: Es ist von Rang 14 im Jahr 2000 auf Rang 20 im Jahr 2014 gesunken. Diese Platzierung reflektiert den hohen Anteil an Dieselaufos und Lkw sowie deren hohe Emissionen. Österreich ist im Durchschnitt dieser ökologischen Indikatoren 2014 an 9. Stelle, 2000 lag es noch an 2. Stelle. Bewertet man für jeden Indikator die Veränderung zwischen den Eckjahren 2000 und 2014 liegt Österreich an 27. und damit vorletzter Stelle. Hier zeigt sich, welche Auswirkungen der Verzicht auf das frühere Leitbild einer Vorreiterposition hat. Es wurde nicht versucht, die Führungsrolle in der Umwelttechnologie auszubauen und gesundheitsschädliche Emissionen im Kfz-Bereich zu verhindern.

Die kostenmäßige bzw. preisliche Wettbewerbsfähigkeit Österreichs ist gegeben, wie sich nicht zuletzt in dem hohen Leistungsbilanzüberschuss zeigt. Gemessen an den Lohnstückkos-

⁸⁾ Luxemburg ist wegen seines städtischen Charakters und vieler dort arbeitender Personen mit Wohnsitz in einem Nachbarland nicht voll vergleichbar.

ten in der Gesamtwirtschaft liegt Österreich im Mittelfeld. Einerseits lagen die Pro-Kopf-Löhne 2014 mit 42.900 € an 9. Stelle unter den EU-28-Mitgliedsländern, womit Österreich als (gemäßigtes) Hochlohnland gilt. Andererseits erreichte die Arbeitsproduktivität, also das BIP je Erwerbstätigen, den 8. Platz verglichen mit dem Rest der EU. Im industriellen Sektor wurden die hohen Löhne von der guten Produktivitätsperformance jedoch deutlich überkompensiert, sodass das Land generell als kostenmäßig wettbewerbsfähig bezeichnet werden kann (Janger et al., 2011, Janger, 2012).

Hinsichtlich der Produktions- und Exportstruktur der Wirtschaft spezialisiert sich Österreich auf Mainstream-Industrien (mit durchschnittlichem Mix an eingesetzten Produktionsfaktoren). Bei technologiegetriebenen Industrien liegt es im Mittelfeld – allerdings mit steigendem Anteil – und ist bei den arbeitsintensiven Industrien in Produktion und Export unterdurchschnittlich vertreten.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn die Branchen nach "Skill-Intensität" untersucht werden: Österreich ist in Industrien, die niedrig qualifizierte Arbeitskräfte brauchen, unterdurchschnittlich vertreten und hat einen steigenden Anteil in "High-skill-Industrien" (ohne hier Spitzenwerte zu erreichen). Werden die Exporte in Preissegmente unterteilt, so ist Österreich im höchsten Preissegment der Exporte gut vertreten, hat allerdings weniger Exporte in den Sektoren, wo es primär Qualitätskonkurrenz gibt. Generell jedoch kann Österreich als qualitativ wettbewerbsfähig bezeichnet werden. Allerdings ist in allen untersuchten Bereichen noch Spielraum nach oben, der stärker genutzt werden muss, wenn Österreich sein hohes Pro-Kopf-Einkommensniveau halten möchte.

Bezüglich der Fähigkeiten ("capabilities"), die eine Spitzenposition ermöglichen, hat Österreich mittelfristig bei vielen Innovationsindikatoren aufgeholt. Der Anteil der F&E-Ausgaben am BIP lag 2014 bei 3%, womit der vierthöchste Wert der EU-28-Mitgliedsländer erreicht wurde (im Durchschnitt der EU 28 beträgt er 2014 2%). Im neuesten "Innovation Scoreboard" der Europäischen Kommission (2015), das ein breites Spektrum an Innovationsindikatoren in den europäischen Ländern misst, liegt Österreich jedoch an 11. Stelle (Übersicht 1) und damit im Hinterfeld der "innovation followers". Der Anteil der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren mit einem tertiären Bildungsabschluss liegt mit zuletzt 29,9% nach Neudefinition der Institutionen, die dem tertiären Sektor zugerechnet werden, weit über 2010 (13,9%) als sich Österreich noch im unteren Drittel der EU-Mitgliedsländer⁹⁾ befand. Die duale Ausbildung gilt als Standortvorteil, weil sie gut qualifizierte Arbeitskräfte hervorbringt – wenn auch ein Defizit im Bereich Naturwissenschaften und Technik existiert. Insgesamt ist das Bildungssystem überdurchschnittlich gut finanziert, liefert aber laut PISA-Tests in manchen Fächern und Altersgruppen nur unterdurchschnittliche Ergebnisse. Die Finanzierungs- und Betreuungssituation an den Universitäten ist teilweise angespannt. Daraus ergibt sich erheblicher Bedarf für Reformen im Bildungsbereich.

⁹⁾ Die Position ist besser, wenn höhere technische Schulen als Einrichtungen des tertiären Sektors betrachtet werden, allerdings ergibt sich auch dann noch kein Anteil an tertiärer Ausbildung in Österreich, der einer Spitzenposition bei den Einkommen entsprechen würde.

Übersicht 1: Entwicklung der Position Österreichs beim Innovation Union Scoreboard

	Österreichs Platzierung	Top 3 unter den EU-28-Mitgliedsländern
2015	11	SE, DK, FI
2014	10	SE, DK, DE
2013	9	SE, DE, DK
2011	8	SE, DK, DE
2010	7	SE, DK, FI
2009	6	SE, FI, DE
2008	6	SE, FI, DE
2007	8	SE, FI, DK

Q: *Hollanders – Es-Sadki – Kanerva* (2015), WIFO-Darstellung. DE = Deutschland, DK = Dänemark, FI = Finnland, SE = Schweden.

Die produktivitätsfördernden Elemente des Sozialsystems sind im Europavergleich mittelmäßig gut ausgebaut: Die öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik liegen über dem EU-Durchschnitt, jene für Gesundheitsvorsorge darunter. Der Anteil an Teilzeitkräften unter den Frauen ist hoch, der Ausbau der staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen ist verbesserungsbedürftig und das geschlechtsspezifische Lohngefälle ist eines der höchsten in der EU. Die weitere Mobilisierung weiblicher Erwerbstätigkeit birgt also beträchtliches Potential.

Österreichs ökologische Ambition ist in manchen Aspekten beachtlich: Der Anteil der biologischen Landwirtschaft ist 2014 der höchste in ganz Europa, die Recyclingrate ist hoch, und bei den Anmeldungen von Umwelttechnologiepatenten beim Europäischen Patentamt lag Österreich im Schnitt von 2005 bis 2009 an 5. Stelle (WIFO-Berechnung). Andererseits waren Umweltsteuereinnahmen und Umweltausgaben 2014 unter dem EU-Durchschnitt und das kommunale Abfallaufkommen ist insgesamt hoch.

Die Bewertung der Qualität der Institutionen ist etwas besser als in anderen Ländern, aber weit von einer Spitzenposition entfernt. Das Vertrauen der Bevölkerung in Regierung bzw. Parlament lag 2015 unter den EU-28-Mitgliedsländern an 12. bzw. 10. Stelle (Eurobarometer). Die Rechtsstaatlichkeit ("rule of law") wird laut Weltbank hoch eingeschätzt, die Korruptionskontrolle liegt auch über dem EU-Durchschnitt (2015: 1,437 versus 0,912), aber nicht im Spitzenfeld (Dänemark, Finnland, Schweden).

Insgesamt ist die Performance Österreichs bei den Capabilities also eher heterogen. Spitzenresultate, die mit der Top-5-Einkommensposition vereinbar sind, werden praktisch nicht erreicht. Die Stabilisierung der Spitzenposition in der Konkurrenzfähigkeit erfordert aber höhere Anstrengungen als die Verteidigung einer durchschnittlichen oder leicht überdurchschnittlichen Position bei den institutionellen Faktoren. Besonders im Innovations- und Bildungsbereich besteht ungenutztes Potential, das angesichts von Aufholprozessen der Schwellenländer gerade bei solchen "man-made capabilities" von Wirtschaftspolitik und Bevölkerung mobilisiert werden sollte.

Werden diese Ergebnisse aus den im Projekt WWWforEurope (*Aiginger – Bärentaler-Sieber – Vogel*, 2013) zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit erarbeiteten Indikatoren zusammen-

gefasst, so kann keine generelle Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit festgestellt werden. Allerdings gibt es Schwächezeichen durch den Rückfall in den Umweltindikatoren. Darüber hinaus zeigt sich, dass die guten Ergebnisse bei der Wettbewerbsfähigkeit mit eher durchschnittlichen Ergebnissen bei vielen Fähigkeiten und Bestimmungsgrößen verbunden sind, die für die zukünftige Wettbewerbskraft eines wohlhabenden Landes immer wichtiger werden, so z. B. im Bildungs- und Innovationssystem.

Bewertung in internationalen Rankings und Ratings

Rankings sind eine Ergänzung zu in der wissenschaftlichen Literatur entwickelten Messkonzepten. Sie gehen von unterschiedlichen Zielsetzungen aus, die nur teilweise offengelegt werden. In aller Regel dominiert das Ziel, die Attraktivität eines Landes für internationale Standortentscheidungen aus der Sicht der Investoren zu beleuchten. Umweltqualität, soziale Prozesse und Ausgleich von Lebenschancen haben einen niedrigeren oder gar keinen Stellenwert. Hongkong, Indonesien und Singapur sind oft unter den Ländern mit der höchsten Wettbewerbsfähigkeit¹⁰⁾. Sie beinhalten viele subjektive Wertungen, und 50% oder mehr der Indikatoren bauen auf Umfragen unter Managern auf¹¹⁾. Dennoch liefern sie einen wichtigen ergänzenden Informationsgehalt oft schwer messbarer oder aktualisierbarer Indikatoren.

In fast allen Rankings schneidet Österreich schlechter ab, als es dem BIP pro Kopf entspricht, und noch schlechter, als es einer Beyond-GDP-Bewertung entsprechen würde. In allen Rankings fällt Österreich in den letzten Jahren zurück (mit Ausnahme des Rankings von IMD World Competitiveness Center, wo Österreich 2016 zwei Plätze gutgemacht hat).

Am positivsten wird in den Rankings die Lebensqualität in den österreichischen Städten und "Regionen" beurteilt. In Städte-Rankings erreicht Wien in vielen Bewertungen einen Spitzenwert. Das Innovationssystem wird generell als eher positiv beurteilt, aber auch schlechter als es durch die Einkommensposition zu erwarten wäre. Die Berufsausbildung und besonders das duale Ausbildungssystem werden als vorbildlich gesehen. Für das gesamte Bildungssystem ist die Wertung kritischer, wobei nicht eine absolute Verschlechterung eingetreten ist, sondern einerseits eine Verbesserung in anderen Ländern stattgefunden hat und andererseits das schleppende Tempo der Reformen kritisiert wird. Infrastruktur wird als positiv, aber nicht hervorragend beurteilt.

In allen Rankings werden Regulierungsdichte, Abgabenhöhe und administrative Belastungen sowohl für bestehende Betriebe als auch bei Betriebsgründungen als negativ für den Standort Österreich hervorgehoben.

Eine negative Bewertung der "Marktgröße" (bei der das absolute BIP eines Landes als Indikator herangezogen wird) hat in einem integrierten Europa und in einer globalisierten Welt

¹⁰⁾ Neben den "generellen Rankings" eines Landes gibt es Wertungen, die ein spezifisches Problem beleuchten (Stärke der Hochschulen, Umweltranking, Genderfragen usw.).

¹¹⁾ Für einen guten Überblick über die Position Österreichs in den Ratings siehe *Wirtschaftskammer Österreich* (2015), für eine wissenschaftliche Hinterfragung siehe *Burger* (2014), und schon früher *Peneder* (1999), für eine kritische ablehnende Einschätzung *Rehm* (2012).

eigentlich keine Bedeutung mehr. Die Größe des Binnenmarktes würde erst wieder an Bedeutung gewinnen, wenn es neue Schranken zwischen europäischen Ländern geben würde.

Die extrem negative Beurteilung des makroökonomischen Umfelds, bei dem die budgetäre Situation eines Staates als Maßstab benutzt wird, ist wohl eine Momentaufnahme angesichts des höheren Wachstums verglichen mit dem Euro-Raum in jedem einzelnen Jahr zwischen 2002 und 2013¹²⁾. Die in Rankings immer wieder betonte geringe Effizienz des Arbeitsmarktes und die geringe Flexibilität beziehen sich einseitig auf Kündigungsmöglichkeiten, nicht auf Flexibilität bei Arbeitszeit und -gestaltung. Das stark steigende Angebot an Arbeitskräften und die extrem hohe Teilzeit- und Ausländerbeschäftigung weisen eher auf einen sehr flexiblen Arbeitsmarkt in Österreich hin.

Der Environmental Performance Index der Universität Yale reiht alle zwei Jahre die Länder in neun Kategorien mit insgesamt über 20 Unterkategorien anhand ihrer Performance, einerseits die menschliche Gesundheit und andererseits Ökosysteme zu schützen. Österreich nimmt 2016 in diesem Ranking Platz 18 weltweit und Platz 12 unter den EU-28-Mitgliedsländern ein (Hsu et al., 2016, Übersicht 2). Die ersten zehn Ränge gehen an europäische Länder. Die Top 3 in diesem Ranking sind Finnland, Island und Schweden. 2014 lag Österreich auf Platz 8, 2012 hatte es den 7. Rang. Die Verschlechterung ist auf die nachlassende Performance in den Kategorien Klima und Energie (2014: 34. Platz, 2016: 50. Platz) und Luftqualität (2014: Platz 104, 2016: Platz 125) zurückzuführen.

Übersicht 2: Entwicklung der Position Österreichs im Environmental Performance Index

	Weltweite Platzierung		Platzierung unter den EU-28-Mitgliedsländern	
	Österreich	Top 3	Österreich	Top 3
2016	18	FI, IS, SE	12	FI, SE, DK
2014	8	CH, LU, AU	5	LU, CZ, DE
2012	7	CH, LV, NO	4	LV, LU, FR
2010	8	IS, CH, CR	3	SE, FR, AT
2008	6	CH, NO, SE	3	SE, FI, AT
2006	6	NZ, SE, FI	5	SE, FI, CZ

Q: Hsu et al. (2016), WIFO-Darstellung. AU = Australien, AT = Österreich, CH = Schweiz, CR = Costa Rica, CZ = Tschechien, DE = Deutschland, DK = Dänemark, FI = Finnland, FR = Frankreich, IS = Island, LU = Luxemburg, LV = Lettland, NO = Norwegen, NZ = Neuseeland, SE = Schweden.

Der schlechte 50. Platz in der Kategorie Klima und Energie kam in erster Linie durch die 133. Platzierung weltweit beim Indikator "Trend bei CO₂-Emission pro kWh" zustande. In der Kategorie Biodiversität und Lebensraum belegte Österreich unter den EU-28-Mitgliedsländern den schlechten 23. Platz. Bei Luftqualität (NO₂ und Feinstaub) war Österreich weltweit nur an 125. Stelle und innerhalb der EU-Länder auf Rang 21. Beim Indikator, der den negativen

¹²⁾ 2014 und 2015 liegt das Wachstum Österreichs unter dem des Euro-Raums und erreicht das durchschnittliche Wachstum 2016 nur durch Sonderfaktoren. Für 2017 und auch in der mittelfristigen Prognose wächst Österreich wieder im Schnitt des Euro-Raums (Glocker, 2016, Baumgartner – Kaniowski, 2016).

Umwelteinfluss auf die Gesundheit misst, nahm Österreich weltweit Rang 41 und unter den EU-Ländern Rang 13 ein.

Trotz konzeptueller Mängel geben Rankings ein Außenbild, das auf die Reformschwäche in Österreich und dessen mangelnde Anpassung von Strukturen an neue Anforderungen hinweist. Rankings sind auch für internationale Unternehmer und Investitionsentscheidungen nicht unerheblich. Sie weisen auf die Notwendigkeit für Politik und Experten hin, komplexere Zielsetzungen, die auch wirtschaftlich vorteilhaft sind, besser zu argumentieren.

Rankings missachten aber fast vollständig die Vorteile einer Vorreiterposition im Umweltbereich für wirtschaftliche Erfolge oder den Stellenwert sozialer Investitionen für das Humankapital, das dann für die unternehmerischen Leistungen zur Verfügung steht. Dass ungleiche Einkommensverteilung, Vererbung von Bildung oder bürokratische Hemmnisse für die Anerkennung von Qualifikationen von Migranten auch für den Standort schädlich sind, wird nicht beachtet.

Die Analysten von *Deloitte* (2016) nutzen ähnliche Wertungen wie die Rankings und befragen einen Expertenrat von nationalen und internationalen Managern. Sie betonen für Österreich die negative Stimmung, Unsicherheit und den "gefühlten Stillstand", die fehlende Transparenz im Förderwesen sowie komplexe Gesetzgebung und Regularien (auf allen vier Ebenen – EU, Bund, Länder, Gemeinden). Ein Finanzmarktconcept fehle, der Zugang von KMU, risikoreichen Betrieben und Neugründungen zu Risikokapital ist unzureichend.

Das *ifo Institut* (2015) schlägt Österreich vor, die Elemente einer europäischen Forschungs- und Wissenschaftsunion sowie einer Technologieunion stärker zu nutzen und öffentliche Güter mit hoher Bedeutung für das Gemeinwohl bereitzustellen (*ifo Institut*, 2015) sowie Wagniskapital stärker steuerlich zu fördern. Darüber hinaus sollte eine stärkere Koordinierung der Einwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten vor allem für ausländische Spitzenkräfte stattfinden. Existierende Instrumente, wie die Blaue Karte, sollten dabei entbürokratisiert, flexibilisiert und ihre Anwendbarkeit erweitert werden (*ifo Institut*, 2015).

Eine weitere Einschätzung der österreichischen Wettbewerbsposition liefern Rating Agenturen und internationale Analysten, die stärker auf die finanzielle Situation des Staates, aber auch der Unternehmen eingehen, weil sie den Risikoaspekt beleuchten. Nach der Kritik an ihrer Fokussierung auf finanzielle Risiken beziehen sie nun auch das ökonomische Umfeld der Institutionen stärker mit ein. *Moody's* (2014) bezeichnet Österreich als "reiche, gut diversifizierte und wettbewerbsstarke Wirtschaft" mit starken Institutionen, glaubwürdiger und effektiver Wirtschaftspolitik, mit fiskalischer Stärke und geringen Risiken aus Einzelergebnissen. Risiken aus dem hohen Engagement des Bankensektors in Zentral- und Osteuropa werden erwähnt, ebenso die Risiken der Staatsschulden angesichts der Tatsache, dass das Wachstum Österreichs mittelfristig niedrig bleiben wird.

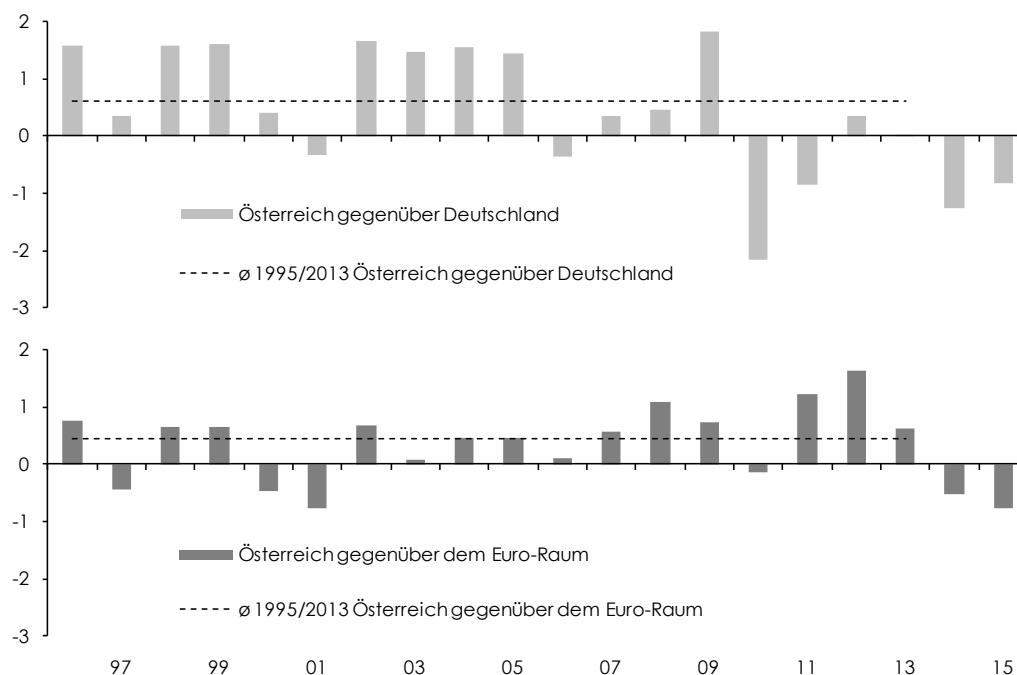
In den meisten Ratings, die über das Finanzielle hinausgehen, wird die mangelnde Zukunftsorientierung, geringe Integration und Toleranz (*Porter – Stern – Green*, 2015) und fehlende Gendergleichheit betont. Besonders auffällig ist, dass bei einer insgesamt positiven Wertung

(13. Stelle) Österreich bei den zukünftigen Möglichkeiten weit hinten liegt (Rang 18), was auf die schlechten Platzierungen in den Unterkategorien Nutzung tertiärer Bildung (gemessen in Ausbildungsjahren) und Topuniversitäten (weltweite Reihung) zurückzuführen ist. Fachkräftemangel, Gefahr der Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften und die immer noch strikten Zuzugsbedingungen für ausländische Manager werden erwähnt.

5. Ursachen der Wachstumsschwäche Österreichs

Die Wachstumsschwäche Österreichs ist auf das Zusammentreffen interner und externer Faktoren zurückzuführen, die teilweise kurzfristiger und teilweise struktureller Natur sind. Alle derzeitigen kurz- und längerfristigen Prognosen gehen davon aus, dass das Wachstum niedrig bleibt. Jedoch sind sie bezüglich der Frage eines weiteren Wachstumsrückstandes Österreichs nicht sehr aussagekräftig, da sie im Hinblick auf strukturelle Einflüsse, zu erwartende Reformanstrengungen und die Erfolge in der Integration von Migranten von stark vereinfachenden Annahmen ausgehen müssen. Mittel- und längerfristige Prognosen sind nach Ländern nicht genügend differenziert; besonders für kleinere Volkswirtschaften wird mit einfachen Modellen ohne länderspezifische Politikannahmen gearbeitet. In ultralangfristigen Wachstumsprognosen bis 2050 und darüber hinaus (sogenannte säkulare Prognosen) wird durchgängig ein verringertes Wachstum in Industrieländern angenommen ("säkulare Stagnation").

Abbildung 1: Österreichs Wachstumsabstand zu Deutschland und dem Euro-Raum
In Prozentpunkten



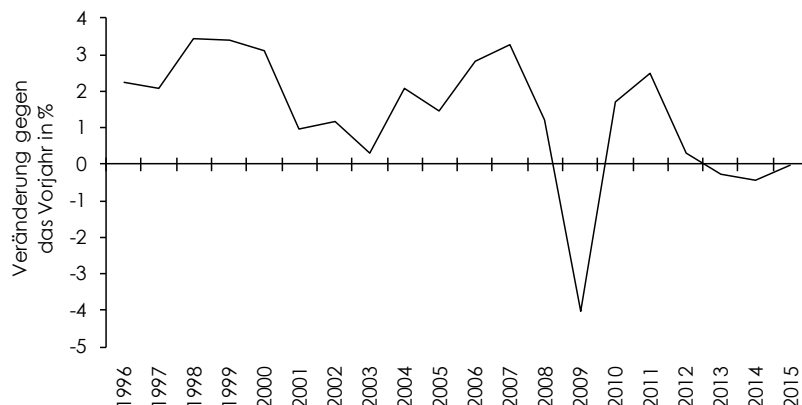
Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

5.1 Zusammentreffen interner und externer Faktoren

Österreich ist seit der Jahrtausendwende fast in jedem Jahr stärker gewachsen als Deutschland und der Euro-Raum (Abbildung 1) und in der Regel auch als die EU 28. 2012 bis 2015 lag das Wachstum vier Jahre in Folge real unter 1%, zwei Jahre davon auch unter dem EU-Durchschnitt. Das Wachstum war geringer als der Bevölkerungszuwachs (siehe dazu Abbildung 2),

was einen Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens bedeutet. Die Ursachen dafür liegen in den internationalen Rahmenbedingungen, strukturellen Faktoren, der Schwäche der Inlandsnachfrage, zunehmendem Pessimismus und in hohen Abgaben sowie der Regulierungsdichte.

Abbildung 2: Reales Wachstum des BIP pro Kopf



Q: WDS – WIFO-Daten-System, Macrobond.

Wegfall günstiger Rahmenbedingungen

Eine der Ursachen des schwächeren Wachstums Österreichs in den letzten Jahren ist der Entfall von Vorteilen, die Österreich bisher genutzt haben.

Dazu zählt erstens die Marktöffnung in Zentral-, Ost- und Südosteuropa¹³). Breuss (2015) identifizierte den Fall des Eisernen Vorhangs, die Wiedervereinigung Deutschlands, den Beitritt Österreichs zur EU, die Einführung des Euros und die Erweiterungsrounden der EU nach der Jahrtausendwende als "positive ökonomische Schocks". Diese haben das durchschnittliche Wachstum Österreichs (1995/2013) um gut einen halben Prozentpunkt über jenes des Euro-Raums gehoben (Scheiblecker, 2015). Die nächste Markterweiterungsrounde für Österreich wäre durch die Öffnung des Schwarzmeerraumes, die Erweiterung der EU auf den Westbalkan und das hohe Wachstumspotential in den südlichen Mittelmeerländern möglich gewesen. Hier gab es Anfangserfolge, die sich dann jedoch wegen der politischen Instabilität nicht nutzen ließen. Es kam teilweise zu Verzögerungen, teilweise zu absoluten Rückschlägen.

Zweitens hat die Migration nach Österreich stark zugenommen, zuerst von Deutschen, dann aus den Ländern der ersten EU-Osterweiterung (2004), zuletzt auch von Bulgaren und Rumänen. Darüber hinaus stieg auch die Zahl von Tagespendlern aus dem benachbarten Ausland. Diese Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland wiesen ein höheres Qualifikationsniveau als der Durchschnitt der inländischen Bevölkerung auf und haben zur Flexibilisierung des Arbeitsangebots beigetragen. Zwar führte die Zuwanderung in Österreich zu einem teilweise willkommenen Zustrom von günstiger Arbeitskraft, brachte jedoch auch verstärkten Druck auf die Lohn-

¹³) Der Beitritt Kroatiens im Jahr 2013 zur EU hatte aufgrund der geringen Größe dieses Landes kaum Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft.

entwicklung im Inland und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit mit sich. Dieser Lohndruck unterstützte die Exportmarkterfolge, belastete im Gegenzug allerdings die Konsumententwicklung. Das überdurchschnittlich qualifizierte Arbeitsangebot wurde in den vergangenen Jahren dennoch nicht voll für den Arbeitsmarkt genutzt und teilweise unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt. Die Migranten zweiter Generation unterscheiden sich in ihrer Qualifikation entschieden vom Rest der Bevölkerung.

Strukturelle Defizite überlagern Wettbewerbsvorteile

In der Zeit der Marktöffnung wurde dem Ausbau der Qualitätskomponente und der Nutzung von Wettbewerbsvorteilen bei nahe verwandten Produkten ("intelligente" Diversifizierung) zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Ebenso wurden die Defizite in Bildung und Forschung, die für ein Spitzenland entscheidend sind, zu wenig beachtet. Dies ist insbesondere dann wichtig wenn die Nachbarländer und aufstrebende Volkswirtschaften ihre Position verbessern:

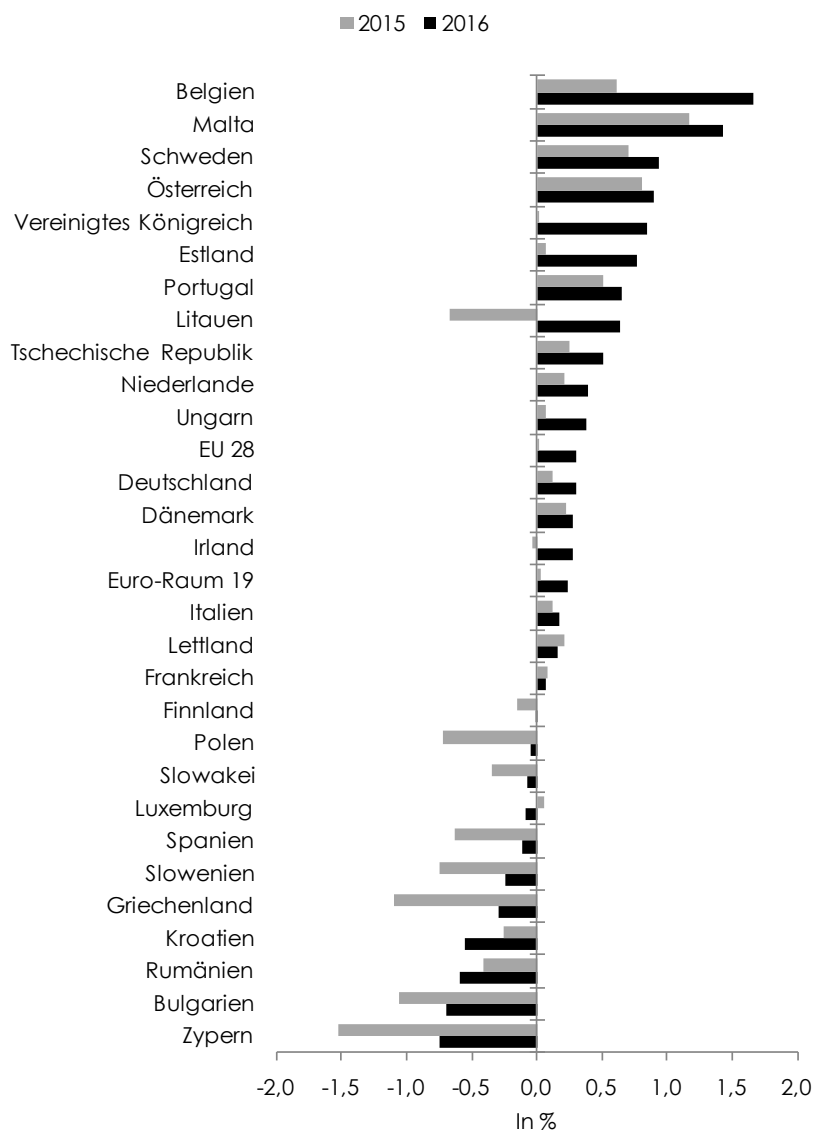
- Während die heimischen Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Prozent des BIP deutlich gesteigert wurden und Österreich damit seine Position auf den vorderen Rängen im EU-Vergleich halten konnte, wurde im Bereich der Produktinnovationen lediglich eine durchschnittliche Position erzielt. Im EU-Innovationsranking fiel Österreich seit 2008 wieder von Rang 6 auf Rang 11 zurück (*Hollanders – Es-Sadki – Kanerva, 2015*).
- Mangelnder Wettbewerb auf geschützten heimischen Märkten (Kapitel 8.6) spiegelt sich in einem im Vergleich zur restlichen EU höheren Preisniveau bei vielen Waren und Dienstleistungen und nun auch noch in überdurchschnittlichen Inflationsraten wider.
- Österreich hat weiter einen höheren Anteil an materiellen Investitionen (in Prozent des BIP), aber einen niedrigeren Anteil an immateriellen Investitionen (Forschung, Software usw.; Kapitel 8.5).
- Das starre und kostenintensive System des Bildungswesens bereitet Schulabgänger nicht ausreichend auf die steigenden Qualifikationserfordernisse der Wirtschaft vor. Dies begründet sich weniger in der Ausbildung und Motivation des Lehrpersonals, sondern vielmehr an einer unflexiblen Schulverwaltung, die Qualitätsverbesserungen im Bildungsangebot nicht zeitgerecht zulässt (Kapitel 9.2).

Verringerte Inlandsdynamik

Auf der Nachfrageseite wird die Dynamik des Konsums durch sinkende Netto-Reallohne behindert. Lohnsteigerungen, die für die Wirtschaft belastend sind, da sie in den letzten Jahren über der Produktivitätssteigerung liegen, werden durch die hohe Belastung des Faktors Arbeit und insbesondere die "kalte Progression" sowie die hohe Inflationsrate zu Netto-Reallohnverlusten. Die höhere Inflation im Vergleich zum Durchschnitt der EU ist ein neues Phänomen. Traditionell lag die Inflationsrate in Österreich unter dem EU-Durchschnitt, seit 2011 war sie jedoch fast durchgehend höher. Inflationstreibend sind Dienstleistungsbereiche wie Wohnen und Tourismus aber auch Gebührenerhöhungen. Die administrierten Preise (z. B. Gebühren für

Wasser, Abwasser, Müllabfuhr) stiegen in den letzten 10 Jahren um 26%, in Deutschland um 15% (2005 bis 2015).

Abbildung 3: Inflationsraten der EU-Mitgliedsländer im Vergleich



Q: Europäische Kommission (Mai 2016).

Österreich wies 2015 die zweithöchste Inflationsrate unter den EU-Mitgliedsländern auf und wird laut Prognose der Europäischen Kommission in Österreich auch 2016 wieder um 0,6 Prozentpunkte höher als in Deutschland und der EU sein (Abbildung 3). Damit wäre sie – gemeinsam mit Schweden – die dritthöchste in der EU (nach Belgien und Malta).

Die Investitionsschwäche ist einerseits eine Folge der Konsumschwäche, andererseits ist sie die Folge hoher Abgabenbelastung und administrativer – oft vergangenheitsorientierter und

nach Bundesländern unterschiedlicher – Auflagen. Mangel an Zuversicht und das Gefühl der Überregulierung behindern die Investitionstätigkeit.

Abgabenhöhe und Abgabenstruktur

Der staatliche Sektor muss konsolidieren und kann in der jetzigen Situation weder über die Ausgabenhöhe noch durch Steuersenkungen entscheidend zu einer Belebung beitragen. Die Steuerstruktur ist nicht wachstumsfördernd und belastet den Arbeitsmarkt durch hohe Abgaben auf den Faktor Arbeit schwer. Im Ausgabenbereich sind administrative Ausgaben, Sozialausgaben und Pensionslasten steigend und Zukunftsinvestitionen (für Bildung, Forschung, Umwelt) unter starkem Druck.

5.2 Kurz- und mittelfristige Prognosen: Uneinheitliches Bild

Aufgrund der Ergebnisse nationaler und internationaler Prognosen lässt sich nicht eindeutig feststellen, ob die heimische Wirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen dauerhaft ins Hintertreffen gelangen wird. Denn die Prognosen werden vor allem mit makroökonomischen Modellen durchgeführt, die nur vollzogene oder mit einiger Sicherheit absehbare Politikmaßnahmen einbeziehen. Politische Unsicherheiten werden nur in der Risikoanalyse angesprochen.

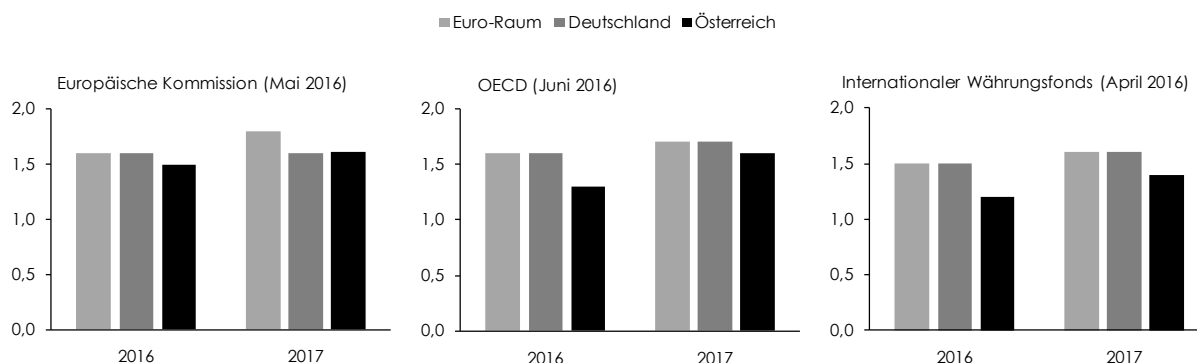
Die jüngste Kurzfristprognose des WIFO vom Juni 2016 (Glocker, 2016) erwartet für Österreich ein Wirtschaftswachstum von 1,7% im Jahr 2016, für Deutschland und den Euro-Raum von jeweils 1,6%. Damit würde die heimische Wirtschaft heuer in etwa gleich stark wie die des Euro-Raums und Deutschlands expandieren. Das Wachstum wird jedoch durch zwei Sondereffekte begünstigt: die Steuerreform und die Ausgaben für Flüchtlinge.

Für das Jahr 2017 erwartet die WIFO-Prognose für Österreich erneut ein Wachstum von 1,7%, für den Euro-Raum und Deutschland wird ebenfalls mit einem Anstieg von 1,7% gerechnet. Damit wird es 2016 und 2017 keinen Wachstumsrückstand geben, die schwächere Performance der Jahre 2014 und 2015 wird jedoch auch nicht kompensiert, sodass die relativen Produktionseinbußen als bleibend angesehen werden müssen.

Die internationalen kurzfristigen Prognosen für Österreich, Deutschland und den Euro-Raum zeigen ebenfalls kein signifikantes Auseinanderklaffen der Wachstumsraten (Abbildung 4). Die aktuellste Prognose der Europäischen Kommission vom Mai 2016 erwartet, dass Österreichs und Deutschlands Wirtschaft sowie jene des Euro-Raums heuer etwa im selben Tempo wachsen. Hingegen wird für 2017 erwartet, dass Österreich und Deutschland leicht schwächer wachsen als der Euro-Raum. Ein etwas anderes Bild zeichnet die Prognose der OECD vom Juni 2016. Sie erwartet für 2016 einen Wachstumsrückstand Österreichs, während die heimische Wirtschaft 2017 wieder annähernd gleich stark wie Deutschland und der Euro-Raum wachsen soll. Lediglich der Internationale Währungsfonds erwartet in seiner jüngsten Prognose vom Mai 2016, dass Österreich in beiden Jahren um rund ¼ Prozentpunkt schwächer als Deutschland und der Euro-Raum wächst.

Die mittelfristige Prognose des WIFO für Österreich (Baumgartner – Kaniovski, 2016) erwartet ein anhaltend schwaches Wirtschaftswachstum in den Jahren 2016/2020 von jährlich durchschnittlich 1,5% (nach +1,0% p. a. 2010/2015). Darin spiegelt sich die erwartete Verbesserung der Konjunkturlage wider, da bis 2020 ein Anstieg der Trendkomponente des Wachstums von lediglich 1,3% p. a. geschätzt wird. Ähnlich prognostiziert Oxford Economics (Mai 2016) für den Zeitraum 2016/2020 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 1,6% (Abbildung 5).

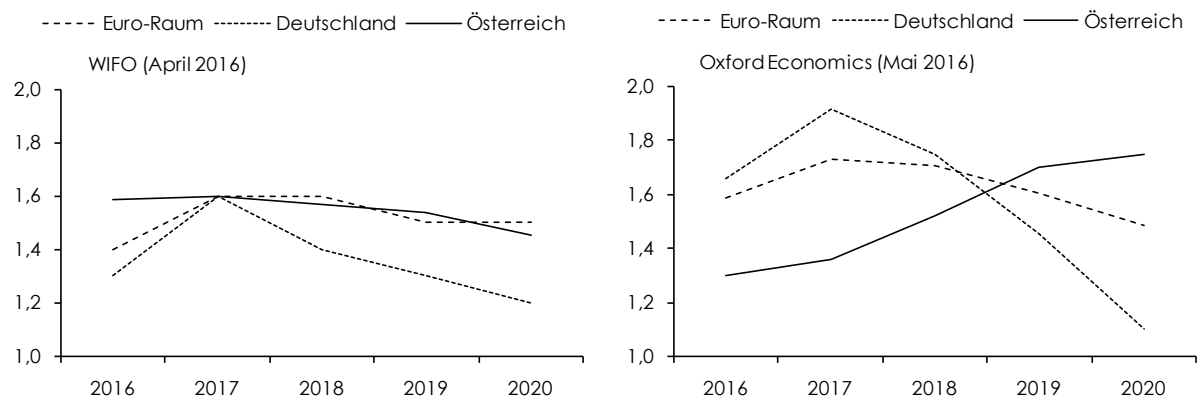
Abbildung 4: Internationale, kurzfristige Prognosen zum Wirtschaftswachstum Bruttoinlandsprodukt real, Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Europäische Kommission, Internationaler Währungsfonds, OECD.

Abbildung 5: Mittelfristige Prognose des WIFO und von Oxford Economics zum Wirtschaftswachstum

Bruttoinlandsprodukt real, Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Oxford Economics, WIFO.

5.3 Langfristprognosen: Säkulare Stagnation

Die längerfristigen Prognosen für Industrieländer gehen generell davon aus, dass das Wachstum mittel- und langfristig nicht mehr zum Vorkrisentempo zurückkehren wird. Die klassische Theorie der "säkularen Stagnation" von Hansen (1953) betont die Nachfrageschwäche als Ursache für anhaltend geringes Wachstum. Die Nachfrageschwäche kann so ausgeprägt

sein, dass sogar ein Nullzinssatz zu hoch für eine Markträumung auf den Finanzmärkten ist. Um das zu beobachtende übermäßige Sparen in Folge von Entschuldungsbemühungen und Bilanzkonsolidierung durch die Investitionsnachfrage vollständig zu absorbieren, würde es eines negativen Gleichgewichtszinssatzes bedürfen. Tatsächlich kommt es trotz niedrigen Zinssatzes zu einer schrumpfenden Investitionsnachfrage, die die aggregierte Nachfrage dämpft. Dies kann in der Folge zu einem dauerhafteren Anstieg der Arbeitslosigkeit führen als in einem üblichen Konjunkturzyklus (3 bis 8 Jahre) zu beobachten wäre.

Angebotsseitige Varianten der Theorie der säkularen Stagnation betonen die abnehmende Kraft des technischen Fortschritts (Cowen, 2011), die Überalterung der Gesellschaft, verlangsamte Humankapitalbildung, zunehmende Einkommensungleichheit und steigende Staatsschuld (Gordon, 2012, 2014).

Das WIFO hat jüngst in einer Ultralangfristprognose im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen die Wachstumsaussichten für Österreich – besonders hinsichtlich der Tragfähigkeit des öffentlichen Budgets – untersucht (Schiman, 2016). Das langfristig erreichbare Wirtschaftswachstum wurde aufgrund von Annahmen für die gesamtwirtschaftliche Produktivität und den Arbeitseinsatz, den Kapitalkoeffizienten und den Verlauf der Gesamten Faktorproduktivität (TFP) errechnet. In dieser bis zum Jahr 2060 reichenden Simulation verlangsamten sich die Beschäftigungszuwächse, nicht zuletzt weil die starke Kohorte der "Babyboomer-Generation" vom Arbeitsmarkt verschwindet. Das unter diesen Annahmen zu erwartende langfristige Wachstum liegt bei knapp 1,5% p. a. und damit deutlich unter dem Wachstum der vergangenen Jahrzehnte. Diese Entwicklung ist nicht unabwendbar; in diversen langfristigen Projektionen wird aufgezeigt von welchen Parametern das Wachstum abhängig ist (siehe dazu auch Kapitel 9.1, in dem die positiven Effekte verstärkter Bildungsanstrengungen auf das langfristige Wirtschaftswachstum untersucht werden). Diese Bestimmungsgrößen eines stärkeren Wachstums sind beispielsweise die Beendigung der Konsumschwäche, höhere Investitionen in den Bildungsbereich oder die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsprozess zur Hebung des Humankapitalstocks. Wie in diesem Kapitel beschrieben, gehen ultralangfristige Prognosen von einer verringerten Wachstumsdynamik der Industrieländer aus. Hier dominiert die These der säkularen Stagnation (auch als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09). Da in der Regel der langfristige Wachstumspfad von Arbeitsangebot und technischem Fortschritt bestimmt wird, deutet die Literatur darauf hin, dass Länder, die ein steigendes und hochqualifiziertes Arbeitsangebot haben und den technischen Fortschritt durch eine Frontstrategie fördern, das Potential haben, stärker zu wachsen.

Oxford Economics errechnet für Österreich ein langfristiges jährliches Wirtschaftswachstum von 1,7% p. a. (2020/2025). Die heimische Nachfrage belastet über den ganzen Projektionsbereich die Entwicklung und ihr durchschnittlicher Anstieg liegt unter dem des BIP.

Die OECD erstellte 2014 eine ultralangfristige Prognose, um die Konsequenzen einer Verringerung des technischen Fortschritts, der zunehmenden ökologischen Probleme, der zunehmenden Ungleichverteilung der Einkommen und der Stagnation der Weltbevölkerung auf das Weltwirtschaftswachstum bis 2050 abbilden zu können (OECD, 2014). All diese Faktoren sollen

das Wachstum der Weltwirtschaft um rund 1 Prozentpunkt auf 2,5% drücken. Hierbei spielen die ökologischen Beeinträchtigungen durch Klimaerwärmung eine gewichtige Rolle (OECD, 2015B). In dieser Simulation wird Österreich allerdings nicht gesondert berücksichtigt.

Die besprochenen Prognosen geben einen Einblick in die erwartete Wirtschaftsdynamik unter der Annahme eines "Business as usual"-Szenarios sowohl in den wirtschaftspolitischen Konzepten als auch in den Erfolgsmaßstäben einer Volkswirtschaft. Sie erwarten keine Umstellung in den wirtschaftspolitischen Zielgrößen etwa vom Bruttoinlandsprodukt hin zu einem breiteren Wohlstandsbegriff oder Beyond-GDP-Indikatorensystem.

5.4 Ursachen der Wachstumsschwäche

- Die bisherige Stütze des Erfolges – die Exportdynamik – kann nicht mehr im selben Ausmaß genutzt werden, weil die Öffnung neuer Märkte in der geographischen Nähe Österreichs zum Stillstand gekommen ist und Österreich seine Position auf den in den letzten Jahren gewonnenen Märkten nicht ausgebaut hat.
- Der Konsum leidet unter Realeinkommensverlusten, teilweise bedingt durch die kalte Progression und die vergleichsweise hohe Inflation. Der erstgenannte Effekt konnte im Zuge der Steuerreform 2016 einmalig ins Gegenteil verkehrt werden, für 2017 ist wieder ein Reallohnverlust zu erwarten. Die Inflationsrate wird laut Prognose der Europäischen Kommission in Österreich auch 2016 wieder um 0,6 Prozentpunkte höher als in Deutschland und in der EU sein und wäre – gemeinsam mit Schweden – die dritthöchste in der EU (nach Belgien und Malta).
- Die Investitionstätigkeit bleibt schwach. Immaterielle Investitionen sind weiterhin geringer als in anderen Ländern, materielle Investitionen sind höher als im EU-Durchschnitt (jedoch geringer als noch 2000). Wegen der schwachen Gesamtnachfrage entfallen Erweiterungsinvestitionen; Umstellungen der Infrastruktur in Vorbereitung auf die notwendige Dekarbonisierung werden nicht in Angriff genommen. Die administrativen Hürden (Kosten und Dauer) für Betriebsgründungen sind hoch, die Gewerbeordnung setzt enge Grenzen und die Wettbewerbsgesinnung ist generell niedrig.
- Die Rolle des Staates als Investor in Zukunftsbereiche wird nicht genutzt. Abgaben auf Arbeit belasten die Konsumnachfrage wie auch die Schaffung neuer Jobs und damit die Investitionen. Sinnvolle neue Regulierungen (Registrierkassen und Allergeninformationsverordnung) ergänzen bestehende Regulierungen, anstatt durch deren Abbau unternehmerische Tätigkeiten und Neugründungen zu forcieren.

Kurz- und mittelfristige Prognosen haben keine eindeutige Antwort auf die Fragen, ob sich diese Wachstumsschwäche fortsetzen wird. Die darin prognostizierten Wachstumsraten liegen etwa gleich hoch wie in Deutschland und im Euro-Raum, allerdings spielen in Österreich auch kurzfristig wirkende Sonderfaktoren wie z. B. die Nachfragesteigerung durch Flüchtlinge eine Rolle. Die Prognosen weisen jedoch auch auf mittelfristige Bestimmungsgrößen eines stärkeren Wachstums (Beendigung der Konsumschwäche, höhere Investitionen in den Bildungsbe-

reich, Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsprozess) hin. Langfristige Prognosen spiegeln eine bevorstehende säkulare Stagnation (auch als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09) wider. In der Regel wird der langfristige Wachstumspfad von Arbeitsangebot und technischem Fortschritt bestimmt. Jedoch können Länder mit steigendem, hochqualifiziertem Arbeitsangebot und die mittels einer Frontstrategie ihren technischen Fortschritt fördern, ihr Wachstumspotential heben.

Alle Prognosen deuten an, dass es einen erheblichen wirtschaftspolitischen Spielraum gibt. Es ist in der Vergangenheit einzelnen Ländern sehr wohl gelungen, ihr durchschnittliches Wachstum auch längerfristig zu beeinflussen. Aufgabe von "Österreich 2025" ist es, diesen Spielraum für Österreich auszuloten und auch Änderungen im wirtschaftspolitischen Ziel-System – vom Bruttoinlandsprodukt und seiner Dynamik hin zu einem breiteren Wohlfahrtsbegriff (Beyond GDP) – einzubeziehen.

6. Drei Leitprinzipien für Reformen

Simultanes Gesamtkonzept statt Einzelreformen in Silos

Reformversuche versickerten oder scheiterten häufig, weil sie nicht als Teil einer Gesamtstrategie erstellt und kommuniziert wurden. Bei jeder Reform gibt es Gewinner und Verlierer, bei Teilreformen oft mehr Verlierer als Befürworter, weil die positive Wirkung nicht gesehen werden kann und wenig konkret erscheint. Die Wirkung von Reformschritten ist meist auch geringer, wenn sie nicht durch komplementäre Reformen in verwandten Sachgebieten unterstützt wird und Synergien nutzt. Der Partialansatz (auch Siloansatz genannt; Aiginger, 2016) bewirkt auch, dass die Dichte der Regulierungen steigt, weil es leichter ist, eine zusätzliche einzuführen als bestehende zu streichen, die meist ganz konkrete Vorteile für kleine Gruppen ("erworbene Rechte") mit sich bringen. Deswegen sollte bei jeder Reform versucht werden, alle strategischen Ziele (ökonomische Dynamik, soziale Integration und ökologische Nachhaltigkeit) gemeinsam anzustreben, Synergien zu stärken und zu kommunizieren, dass die Reform in einem Teilgebiet durch Reformen in anderen Teilgebieten positive Gesamtwirkungen entfaltet, auch für Verlierer einer Teilreform.

Mehrfachdividende durch simultanen Ansatz für Reformen: Ein Beispiel

Eine deutliche Erhöhung der Besteuerung von fossiler Energie und die Abschaffung der derzeitigen Subventionen für fossile Brennstoffe sind als Reformmaßnahmen allein genommen nicht konsensfähig: Arbeitnehmer sehen den Reallohnverlust (noch dazu überproportional bei niedrigem Einkommen), Unternehmer eine Reduktion der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, energieintensive Firmen, Autofahrerclubs und Pendler betonen eine Gefährdung von Arbeitsplätzen.

Wenn jedoch gleichzeitig eine substantielle Senkung der Abgaben für den Faktor Arbeit (Arbeitnehmer- und arbeitgeberseitig, Schwerpunkt niedrige und mittlere Einkommen) vorgenommen wird und zusätzlich staatliche Mittel forciert in unternehmerische Forschung und Höherqualifikation von Humankapital eingesetzt werden, ist ein breiter Konsens zu erwarten. Arbeitnehmer haben mehr "netto von brutto", Unternehmer gewinnen bei den Faktoren, die für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit weit entscheidender sind als Energiekosten¹⁴).

Die Entlastung des Faktors Arbeit kann dann aus drei Gründen höher ausfallen als die Belastung bei Energie, und Ausgaben können leichter zu Forschung umgeschichtet werden und damit sichtbar ausfallen:

- da Doppelkosten aufgrund sich widersprechender wirtschaftspolitischer Strategien wegfallen (gleichzeitige Subventionierung von fossiler und erneuerbarer Energie),
- da der Konsum durch höhere Nettolöhne steigt,

¹⁴) Die Energiekosten liegen bei 1% bis 3% der Gesamtkosten, die Arbeitskosten bei 25%.

- da die wirtschaftliche Dynamik durch Innovationen und Höherqualifikation zunimmt und die Schäden (oder nötigen Zusatzaufwendungen zur Bekämpfung) des Klimawandels entfallen.

Eine erfolgreiche Umsetzung setzt aber erkennbare Fairness im Gesamtkonzept und belastbares Vertrauen, dass alle Reformen auch tatsächlich zeitgleich umgesetzt werden, voraus.

Streben an die Spitze statt Orientierung am Durchschnitt

Österreich ist in den letzten Jahrzehnten in die europäische Spitzengruppe hinsichtlich des wirtschaftlichen Erfolges aufgestiegen und hat einen erheblichen Leistungsbilanzüberschuss. Diese Position kann aber nur gehalten und ausgebaut werden, wenn jene Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden, die den Top-Performance-Ländern entsprechen.

Österreich orientiert sich allerdings bei den langfristigen Erfolgsfaktoren oft am Durchschnitt und nicht an der Spitzengruppe. Das gilt für den Bildungssektor (siehe Pisa-Ranking, Mangel an vorschulischen Betreuungsplätzen, Fehlen von Spitzenuniversitäten), für den Forschungssektor (Position unter den "Technologie-Followern") und für den Umweltbereich (mit niedriger Energiebesteuerung und Rückfall bei einer Vielzahl der Umweltindikatoren).

Eine "High-Road-Strategie" für Österreich

- setzt ihren primären Fokus nicht auf Senkung der Kosten, sondern auf Steigerung der Produktivität, besonders der Energie- und Materialproduktivität;
- mobilisiert durch anspruchsvolle soziale und ökologische Standards (die wohl kommuniziert sind und immer die innovative und investive Komponente in den Vordergrund stellen) gleichzeitig Nachfrage und Exportfähigkeit;
- fördert die ökonomische Dynamik durch Strukturwandel, verbesserte Qualifikationen und verstärkte Innovationen.

Diese Strategie erlaubt Österreich ein authentisches und an eigenen Präferenzen ausgerichtetes Modell zu entwickeln, das es dann auch auf europäischer Ebene einbringen kann.

Reprogrammierung und Umbau der Wirtschaft in zwei Phasen

Die Wachstumsraten sind heute nicht nur in Österreich niedriger als in der Vergangenheit, und verfügbare Prognosen kündigen an, dass sie auch langfristig niedriger sein werden (siehe Kapitel 5; OECD, 2014). Unter den gegebenen wirtschaftlichen Mechanismen erscheint es heute aber fast unmöglich, mit niedrigen Wachstumsraten zwischen 1% und 2% die Arbeitslosigkeit zu senken, die hohe Staatsverschuldung abzubauen und die Einkommens- und Vermögensunterschiede zu begrenzen. Daher muss versucht werden, das reale Wachstum mittelfristig in Richtung von oder über 2% zu steigern.

Langfristig aber muss Österreich wie alle Industrieländer lernen, mit niedrigen Wachstumsraten steigende Wohlfahrtseffekte zu erzielen. Etwa indem die Arbeitszeit mehr an den gewünschten Lebensrhythmus angepasst wird. Ein erheblicher Teil der Beschäftigten würde gerne weniger Stunden arbeiten, auch wenn kürzere Arbeitszeit mit niedrigerem Einkommen verbunden

ist. Diese freiwillige individuelle Reduktion des Arbeitsangebotes senkt die Wachstumsrate der Wirtschaft, die nötig ist, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Steuerbelastung, die in Österreich höher liegt als in den meisten anderen Ländern, sollte nach teilweiser Rückführung der Staatsschulden geringer werden. Die Staatsausgaben müssen in der Phase verringerten Wachstums mehr auf Wohlfahrts- und Umweltziele konzentriert werden, administrativer Aufwand und Regulierungsdichte müssen abgebaut werden.

Diese kurzfristigen Notwendigkeiten und langfristigen Möglichkeiten legen eine Zweiphasenstrategie nahe.

In der ersten Phase wird versucht, die Lasten der Vergangenheit zu reduzieren (Arbeitslosigkeit, Staatsschuld und Einkommensungleichheit), und das benötigt ein höheres Wachstum als in den Jahren seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09. Diese Phase darf dabei aber nicht eine Fortsetzung des bisherigen Kurses sein, sondern muss schon die Weichen für die Zukunft stellen. Der Umbau selbst sowie soziale und ökologische Innovationen heben in der ersten Phase das Wachstum: Investitionen in die Dekarbonisierung beenden den Investitionsstau, Umschichtungen der Einkommen können den Konsum beleben, Reformen der staatlichen Abgaben und der Ausgaben beleben die Exporttätigkeit.

In der zweiten Phase muss es flexible Mechanismen geben, die aus dem geringen Wachstum mehr Wohlstand schöpfen. Das erfordert Verhaltensänderungen (mieten statt kaufen, dauerhaftere und qualitativ höherwertige Güter, Prävention zur Erhaltung der Gesundheit), neue Anreize (Preisänderungen und Regulierung) und ebenso neue Infrastruktur, die diesen wohlfahrtssteigernden Zielen entspricht (Städte, Verkehr, Bausubstanz, Teleworking).

Voraussetzungen für den Erfolg dieser zweiten Phase, die auf eine "sozioökologische Transformation" der Wirtschaft abzielt, sind niedrige Einkommensunterschiede, geringere öffentliche Schulden und ein stabiler Finanzsektor, der auf realwirtschaftliche Aktivitäten fokussiert. Diese Veränderungen sowie die Entkoppelung von Beschäftigung und Emissionen vom Output müssen durch neue Anreize, Regulierungen und Verhaltensänderungen so früh wie möglich in der ersten Phase eingeleitet werden.

7. Die Reformagenda: Fünf Reformhebel

7.1 Innovationen: Wissensbasis stärken, energiesparende Technologien forcieren

Innovationen sind die Basis einer Strategie zur Hebung der wirtschaftlichen Dynamik, höherer Beschäftigung und ökologischer Exzellenz. Sie können negative Wechselwirkungen zwischen Zielen mildern oder sogar in Synergien umkehren, und sie erhöhen den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Handlungsspielraum. Sie sind zentrales Element einer High-Road-Strategie, da sie den Vorsprung der Industrieländer vor der Konkurrenz ausbauen. Die europäische Wissensbasis zu stärken und das Universitäts- und Hochschulsystem zu verbessern ist notwendig, um die Technologielücke gegenüber den USA zu schließen.

Derzeit liegt der Fokus von Innovationen in einem zu hohen Maße auf Arbeitseinsparungen. Steigende Arbeitsproduktivität ermöglicht Potentiale für Einkommenssteigerungen, aber erzeugt auch die Notwendigkeit hoher BIP-Wachstumsraten um Jobs zu schaffen: Die Wirtschaftsleistung (reales BIP) muss im selben Ausmaß wie die Arbeitsproduktivität steigen, um die Beschäftigung zumindest zu stabilisieren¹⁵⁾. Eine Erhöhung des material- und energiesparenden technischen Fortschritts würde hingegen helfen, gleichzeitig Emissionen absolut zu reduzieren und wirtschaftspolitische Handlungsspielräume (steigende Löhne und Gewinne) zu öffnen, ohne einen Wachstumszwang zu erzeugen.

Die Rate des arbeitssparenden technischen Fortschrittes liegt mit 1% bis 2% pro Jahr derzeit in den meisten Ländern höher als die der Steigerung der Energieeffizienz. Die Energieeffizienz in 20 Jahren um 20% zu steigern, wird als ambitionöses Ziel betrachtet, obwohl das rechnerisch einer Steigerung von nur 1% pro Jahr (oder geringfügig weniger) entspricht. Wie groß die Potentiale zur Steigerung der Energieeffizienz sind, zeigt sich darin, dass die Energieeffizienz zwischen Europa und den USA mehr als 2:1 divergiert. Bei günstigen strukturellen Voraussetzungen – wie in der Schweiz – kann eine dreifache Energieeffizienz relativ zu den USA erreicht werden. Historisch zeigt auch der sprunghafte Anstieg der Energieeffizienz nach den Ölpreissteigerungen in den 1970er- und 1980er-Jahren die Potentiale zu einer sogar sehr raschen Effizienzsteigerung.

Die Richtung des technischen Fortschrittes ist wirtschaftspolitisch beeinflussbar. Da technischer Fortschritt auch gesellschaftlichen Zielen dienen soll, sind politische Weichenstellungen etwa durch das Steuersystem, die Struktur der Staatsausgaben und staatliche Forschungs- und Beschaffungspolitik in einem marktwirtschaftlichen System gerechtfertigt. Einige Eingriffe müssen auf europäischer oder sogar globaler Ebene stattfinden. Nationale Politik kann sie unterstützen, und nationale Ziele wie etwa Clusterpolitik oder missionsorientierte Programme¹⁶⁾ ermöglichen eine Technologieführerschaft in Schwerpunktbereichen.

¹⁵⁾ Die "Beschäftigungsschwelle" – definiert als Wachstumsrate des BIP, die notwendig ist, den Rückgang der Beschäftigung zu verhindern – steigt proportional mit der Arbeitsproduktivität.

¹⁶⁾ Forschungsprogramm mit inhaltlichem Schwerpunkt Gesundheit, neue Antriebssysteme usw.

Österreich hat in seiner Innovationsstärke mittelfristig große Fortschritte gemacht und ist in der Forschungsquote zu den fünf führenden europäischen Ländern vorgestoßen (mit 3,1% im Jahr 2015). Die Dynamik des Aufholprozesses hat sich jedoch seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 merklich verflacht. Ohne verbesserte Rahmenbedingungen und staatliche Aufwendungen, die über die derzeitigen Ansätze in der Finanzplanung des Bundes hinausgehen, sind die Ziele der Frontstrategie bis 2020 nicht erreichbar. Dies gilt auch für die quantitativen selbstgesteckten Ziele Österreichs von 3,8% Forschungsquote im Jahr 2020 oder die Zielsetzungen für Grundlagenforschung und Finanzierung der Universitäten. Einzig und allein das Ziel, die Teilnehmer an der tertiären Ausbildung zu erhöhen, wird durch eine Neudefinition des tertiären Sektors statistisch erreichbar sein. Da jedoch die Ausgaben je Studierenden sinken, wird das inhaltliche Ziel nicht erfüllt. Im europäischen Innovationsranking ist Österreich nur ein "Follower". Es fällt vom 8. Rang (2009) auf den 11. Rang (2015) zurück. Um das Spitzenniveau im Einkommensbereich (5. Stelle im BIP pro Kopf unter den EU-28-Mitgliedsländern) zu halten, wäre auch im Innovations- und Bildungsbereich eine Platzierung unter den Top 3 notwendig.

Schwerpunkte einer Frontstrategie für Österreich werden im Folgenden skizziert:

Maßnahmen zur Steigerung des Innovationspotentials:

- Reform von Universitäts- und Hochschulsystem,
- wettbewerbsorientierte Förderung von Universitäten, Durchsetzung von "Tenure-track"-Modellen und auf Leistungen basierende flache Hierarchien,
- Verbesserung der Finanzierung von Hochschulen auch durch Aufstockung des FWF,
- Sicherstellung ausreichend qualifizierter Wissenschaftler und Absolventen,
- Förderung und Regulierungsreformen von Breitband (einschließlich Breitbandinfrastruktur).

Stärkung der Risiko- und Wachstumsfinanzierung für junge, innovative und schnell wachsende Unternehmen:

- Ziel ist ein differenziertes Angebot (Crowdfunding, Business Angels, Venture Capital, "KMU-Wachstumsmarkt" usw.), das auch die Finanzierung von radikalen Innovationen und Wachstumsprojekten unterstützt.
- Oberste Priorität ist die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für private Investoren, die ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Transparenz benötigen.
- Insbesondere für die Einwerbung internationaler Investoren müssen die Rahmenbedingungen möglichst einfach und auf international übliche Regelungen ausgerichtet sein.
- Innerhalb der EU-weit geltenden beihilfenrechtlichen Beschränkungen sind steuerliche Begünstigungen als Anschubhilfe zur Stärkung des österreichischen Marktes sinnvoll.
- Das Instrumentarium für öffentliche Beteiligungen wurde in den vergangenen Jahren gut ausgebaut. Das Augenmerk muss vermehrt auf die Vermeidung von Verdrängungseffekten gegenüber privaten Anbietern gelegt werden.

- Öffentliche Beteiligungen sollten bevorzugt in privat gemanagte Fonds investiert werden ("Fund-of-Funds"-Prinzip). Auf schwach besetzten Märkten mit geringem Wettbewerb zwischen den Fonds können private Anbieter durch Syndizierung gestärkt werden.

Forcierung des material- und energiesparenden technischen Fortschritts:

- gezielte missionsorientierte Programme,
- schrittweiser Abbau der Subventionen für fossile Energie,
- Steuerreform mit Entlastung von Arbeit und Berücksichtigung externer Kosten bei fossiler Energie,
- Infrastruktur für erneuerbare Energie,
- Umwelttechnologie, Bautechnologie als Chance für österreichische Technologieführung,
- Nutzung der hohen Anzahl an Patenten für die Elektromobilität (2. Stelle bei Patenten pro Kopf nach Deutschland) in der österreichischen Automobilzulieferindustrie.

Einbettung in eine systemische Industriepolitik:

- Kompensation höherer Energie- und Emissionspreise (u. a. durch ein reformiertes Emissionstrading) durch nationale und europäische F&E-Förderung,
- Beschränkung von Carbon Leakage durch internationale Investitionsabkommen und Publikationsanforderungen,
- Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe für neue Technologien, bei gleichzeitiger Entrümpelung und Vereinheitlichung der Bauvorschriften,
- Marktschaffung für innovative Technologien, bei denen Stückkosten noch hoch sind (Beseitigung von Lock-in-Positionen, z. B. Prämien für Elektroautos),
- strategische Konzeption von Förderprogrammen: Ökologische und soziale Innovationen müssen systematisch konzipiert werden und nicht nur auf einzelne Förderprogramme aufbauen (Förderprogramme FFG, Regulierung, Auftragsvergabe, Steuerstruktur usw.).

Empfehlungen zu einer Breitbandoffensive

Breitbändige Datennetze sind Grundlage für "Digitalisierung" und damit für eine moderne Infrastruktur. Dies gilt für die Privatwirtschaft (intelligente Produktion oder "Industrie 4.0"), private Haushalte (intelligentes Wohnen) und Schnittstellen zwischen Staat und Privat (z. B. Telemedizin oder intelligente Verkehrssysteme). Breitbandtechnologien senken Transaktionskosten, Netzwerkbildung und neue Geschäftsmodelle ermöglichen und fördern Wachstums- und Beschäftigungsdynamik, aber auch soziale und ökologische Ziele (Reduktion des CO₂-Ausstoßes durch die Digitalisierung z. B. im Verkehr).

Seit der Liberalisierung werden Telekominvestitionen grundsätzlich von privaten Anbietern getätigt. Der Staat nimmt Einfluss durch die sektorspezifische Regulierung, etwaige Förderungen oder Public-private-Partnership-Modelle.

Reformagenda "Innovation":

Die Innovationspolitik muss konsequent eine Frontstrategie verfolgen und diese auch in Zeiten knapper Budgets durchhalten.

Der Rückfall im Innovationsranking muss wieder in Richtung eines Spitzenplatzes umgepolt werden, der der Position Österreichs im Pro-Kopf-Einkommen und den sozialen und ökologischen Zielen entspricht.

Lock-in-Effekte zugunsten bestehender Technologie, alter Förderungen und überholter Regulierungsvorschriften müssen bekämpft werden.

Bestehende Ansätze zu technologischen Spitzenpositionen (Umwelt, Elektromobilität, Nullenergiebau, Maschinenbau) sollen forciert werden.

Das bestehende Know-how soll mit neuem Wissen bzw. Wissen aus unterschiedlichen wissenschaftlich-technischen Bereichen kombiniert und auf verwandte Bereiche ausgeweitet werden (intelligente Diversifizierung).

Innovative Startups, rasch wachsende Firmen, risikoreichere Projekte sollen stärker gefördert werden.

Weiterführende Analysen und Politikempfehlungen in Forschungsprojekten von "Österreich 2025":

- Herausforderungen für die Organisation eines zukunftsfähigen Bildungssystems (siehe Kapitel 9.2)
- Bestimmungsfaktoren von technologischer Exzellenz (siehe Kapitel 9.5)

7.2 Dynamik: Impulse durch weniger Ungleichheit, Zuversicht und neue Prioritäten

Angebots- und nachfrageseitige Faktoren dämpfen derzeit die ökonomische Dynamik in Österreich.

Die geringe Investitionsbereitschaft der Privatwirtschaft belastet die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, erstens aufgrund der geringen Nutzung bestehender Kapazitäten und pessimistischer Erwartungen bezüglich zukünftiger europäischer Dynamiken und zweitens wegen hoher Steuern, administrativer Hürden und der Dichte bürokratischer Vorschriften (z. B. Vielfalt der Bauordnungen). Die Investitionslücke weitet sich durch lange Entscheidungsfindungsprozesse und fehlende Geldmittel für kleine, junge und schnell wachsende Unternehmen aus. Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote in Österreich lag 2015 mit 22% niedriger als 2000, sie liegt bei materiellen Investitionen höher, bei immateriellen niedriger als in anderen Ländern.

Infrastrukturinvestitionen können durch neue Finanzierungsinstrumente verbessert werden. Eine Beschleunigung der Investitionen kann durch den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) erfolgen. Investitionen in energieeffiziente Infrastruktur und in eine weitreichende Dekarbonisierung – von Wohnbau und Büros bis zu Transport und Energienetzen, aber auch flächendeckende Ladestationen für Elektrofahrzeuge – können Arbeitslosigkeit reduzie-

ren und ermöglichen die notwendige absolute Reduktion von Energie- und Ressourcenverbrauch.

Mit einer Umkehr der Tendenz zu steigenden Einkommensdifferenzen wird privater Konsum, vor allem im Bereich der Niedrigverdiener, ansteigen. Gleichzeitig soll die Konsumstruktur in Richtung weniger material- und ressourcenintensiver Produkte verändert werden.

Ungleichgewichte, länderspezifische Krisen und ein Fehlen an Selbstvertrauen und Zuversicht werden ohne zusätzliche Maßnahmen den Konsum weiter unter seinem Potential halten und die Arbeitslosigkeit ansteigen lassen. Soziale Innovationen (Integrationsprogramme für Migranten, neue Arbeitsformen, Work Sharing) können dabei unterstützen.

Reformagenda "Dynamik"

- Private Investitionen werden sich erholen, wenn Unsicherheiten über den Reformkurs Österreichs, die Komplexität von Regulierungen und Administration und die Zukunft Europas reduziert werden. Kredite für kleine und junge Unternehmen müssen bereitgestellt werden.
- Der öffentliche Sektor kann seine starke Position (50% der Wirtschaftsleistung) in höherem Ausmaß für Investitionen nutzen (besonders in Bildung, Forschung, Umwelt, Breitband) und auch durch Reduktion von wachstums- und beschäftigungsfeindlichen Abgaben. Derzeit ist der öffentliche Konsum die am stärksten wachsende Nachfragekomponente.
- Durch neue Formen der öffentlichen und privaten Partnerschaft und den EFSI können Investitionen angekurbelt werden. Eine Verlagerung von physischen auf immaterielle Investitionen und auf Förderung von Projekten, welche soziale Innovationen und Dekarbonisierung ermöglichen, ist erwünscht. Dies würde Arbeitslosigkeit, Armut und öffentliche Schulden reduzieren und zukünftig eine absolute Reduktion von Emissionen ermöglichen.
- Verringerte Einkommensunterschiede initiiert durch eine Reformierung von Bildung oder durch Entlastung des Faktors Arbeit und eine erhöhte Verteilungswirkung von Abgaben erhöhen die Konsumdynamik.

Weiterführende Analysen und Politikempfehlungen in Forschungsprojekten von "Österreich 2025":

- Unternehmensinvestitionen: Stütze geben durch optimalen Maßnahmenmix (siehe Kapitel 8.5)
- Wettbewerb: Regulierungen durchforsten, Subventionen abbauen (Kapitel 8.6)
- Inlandsnachfrage: Haushaltseinkommen stärken, öffentliche Investitionen forcieren (Kapitel 9.3)
- Potentiale des österreichischen Außenhandels (Kapitel 9.7)

7.3 Arbeitsmarkt und Sozialsystem: Qualifikation, Flexibilisierung und soziale Investitionen

Zu den zentralen Ergebnissen von WWFforEurope zählt, dass Europa im Gegensatz zu vielen mittelfristigen Prognosen keine alterungsbedingte quantitative Arbeitskräfteknappheit aufweisen wird. Es gibt einen Überhang an niedrig qualifizierten Beschäftigten. Daher sind erstens der Qualifikation, den Kompetenzen und Fertigkeiten und zweitens der Annäherung von gegebener und benötigter Qualifikation das höchste Augenmerk zu schenken. Das Sozialsystem kann entlastet werden und sich an neue Herausforderungen anpassen, wenn von nachträglichen Zahlungen zu früh einsetzenden sozialen Investitionen umgeschichtet wird.

Kein Angebotsengpass bis 2030

In vielen Prognosen der mittel- und längerfristigen Wachstumschancen Europas dominieren Befürchtungen über einen langfristigen Engpass im Arbeitsangebot durch die Alterung und über die hohen und durch neue Herausforderungen noch steigenden Kosten des Sozial- und Pensionssystems.

Die Alterung der Bevölkerung ist unumstritten, dennoch argumentiert WWFforEurope, dass zumindest bis 2030 kein Angebotsengpass zu befürchten ist, da Reserven bestehen bzw. mobilisierbar sind, und das "erwerbsfähige Alter" sich durch höhere Lebenserwartung und Finanzierungsanforderungen im Pensionssystem nach oben verschieben lässt. Zusätzlich bietet innereuropäische und außereuropäische Migration ein großes Erweiterungspotential für das Arbeitsangebot (Aiginger, 2016).

Diese Punkte gelten in besonderer Weise für Österreich:

- Die Bevölkerung Österreichs wächst stärker als in den meisten anderen Ländern. Ihr Anstieg erfolgte in den letzten Jahren primär durch innereuropäische Migration (aus Deutschland und den Erweiterungsländern). Im Jahresverlauf 2015 bewirken Fluchtbewegungen aus dem mittleren Osten einen merklichen Anstieg an Drittstaatsangehörigen insbesondere aus Afghanistan und Syrien.
- Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter steigt gegenwärtig fast mit 1 Prozentpunkt pro Jahr. In der vom WIFO verwendeten mittleren Variante der Bevölkerungsprognose 2015 von Statistik Austria steigt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zumindest bis 2021, selbst wenn das als "erwerbsfähig" definierte Alter mit 65 Jahren festgelegt wird und nicht mit dem Anstieg der Lebenserwartung erhöht wird. Die Restlebenserwartung im Alter von 65 Jahren (Übersicht 3) steigt zwischen 2015 und 2025 um 1,6 Jahre, die Lebenserwartung bei Geburt um mehr als 2 Jahre (Übersicht 4).
- Arbeitskräfteangebot: Das Arbeitskräfteangebot steigt gegenwärtig und stieg in den vergangenen Jahren teilweise deutlich über 1,5% pro Jahr und damit auch markant schneller als die Nachfrage. Steigende Erwerbsbeteiligung vor allem bei älteren Arbeitskräften (im Zuge der bereits beschlossenen Schritte zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters und des Austrittsalters aus dem Arbeitskräfteangebot) wird dazu führen, dass auch bei leicht-

ten Rückgängen der erwerbsfähigen Bevölkerung ab etwa 2025 das Arbeitskräfteangebot weiter zunehmen wird (Horvath – Mahringer, 2014).

- Die Arbeitslosigkeit steigt in EU-Definition in der mittelfristigen Prognose bis 2020 in Richtung 7%, in der nationalen Definition laut AMS in Richtung 10%.
- Die Teilzeitbeschäftigung ist schon in den letzten Jahren stark steigend und der Beschäftigtenanstieg, der parallel zum Anstieg der Arbeitslosigkeit erfolgt, bewirkt nur einen geringen Anstieg der Arbeitsstunden. Die durchschnittliche tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten sinkt weiter und liegt weiterhin unter dem Vorkrisenniveau.
- Das gesetzliche Pensionsalter und das tatsächliche Antrittsalter ist niedriger als in den meisten anderen Ländern. Es war 2015 trotz eines leichten Anstiegs in den letzten Jahren niedriger als 1970¹⁷⁾ (Übersicht 5). Die durchschnittliche Bezugsdauer der Alterspension steigt alleine seit 1995 von 16 auf 22 Jahre¹⁸⁾. Das gesetzliche Antrittsalter für die Alterspension¹⁹⁾ stieg in den letzten Jahrzehnten nur bei den Beamtinnen, für das allgemeine Antrittsalter der Frauen ist eine Angleichung von 2024 bis 2033 beschlossen. Eine Anhebung des gesetzlichen Antrittsalters für Männer (65 Jahre) wird kaum diskutiert, einerseits wegen des hohen Abstandes von tatsächlichem und gesetzlichem Antrittsalter, andererseits wegen der Befürchtung höherer Arbeitslosigkeit²⁰⁾.
- Die EU-interne Migration nach Österreich aus den Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit (z. B. in Südeuropa) ist gering. Der Flüchtlingsstrom bringt ein zusätzliches Angebot, wenn es auch erst für den Arbeitsmarkt voll nutzbar gemacht werden muss.

Übersicht 3: Restlebenserwartung mit 65 Jahren in Österreich

	Insgesamt	Frauen Jahre	Männer
1970/1972	17,1	19,1	15,2
2000/2002	22,0	24,0	20,0
2010/2012	23,5	25,4	21,6

Q: Statistik Austria.

¹⁷⁾ In diesem Zeitraum ist die Lebenserwartung bei Geburt um 11 Jahre gestiegen, die Restlebenserwartung im Pensionsalter um 6 Jahre.

¹⁸⁾ Durchschnitt der Dauer für Männer und Frauen.

¹⁹⁾ Anhebungen gab es bei den Grenzen für vorzeitige Alterspension, bei Männern von 60 auf 62 Jahre, bei Frauen von 55 bis 60 Jahre (ab 2018).

²⁰⁾ Im Zuge von Pensionsreformaßnahmen steigt die Erwerbsquote Älterer (Sie ist seit 2000 von 59,4 auf 61,6 gestiegen, aber auch etwas weniger als der Anstieg der Restlebenserwartung.).

Übersicht 4: Lebenserwartung bei Geburt in Österreich

	Insgesamt	Frauen Alter	Männer
1970	69,9	73,4	66,5
2000	78,1	81,1	75,1
2014	81,3	83,7	78,9

Q: Statistik Austria.

Übersicht 5: Durchschnittsalter der Pensionsneuzuerkennungen in Österreich

	Insgesamt	Frauen Alter	Männer
1972	61,9	60,9	62,6
2000	57,7	56,8	58,5
2015	60,2	59,2	61,3

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistische Daten aus der Sozialversicherung, Pensionsversicherung. Ohne Beamte.

Arbeitslosigkeit und Qualifikationsbedarf

Die Struktur und das Timing der Arbeitslosigkeit, aber auch der Anstieg der Beschäftigung zeigen, dass die Arbeitsmarktprobleme nicht durch Arbeitsmarktpolitik allein gelöst werden können, sondern auch eine Forcierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und des wirtschaftlichen Wachstums benötigen. Überdurchschnittliches Wachstum hat wesentlich zur langjährig geringen Arbeitslosigkeit in Österreich beigetragen. Gegenwärtig steigt die Arbeitslosigkeit aufgrund des geringen und unterdurchschnittlichen Wachstums bei gleichzeitig markant steigendem Arbeitskräfteangebot insbesondere in der Ostregion, während in den meisten anderen europäischen Ländern eine Abflachung oder ein Rückgang zu sehen ist.

Ein weiteres zentrales Problem am Arbeitsmarkt ist die Kluft zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen und Kompetenzen²¹⁾. Die Arbeitslosenquote bei Akademikern lag mit 3,3% im Jahr 2015 markant unter jener von Personen mit maximal Pflichtschulabschluss (27%). Besonders Personen ohne weiterführende berufliche Ausbildung werden durch den strukturellen Wandel der Berufslandschaft Österreichs (Fink et al., 2014) auch in Zukunft schlechter werdenden Beschäftigungschancen gegenüberstehen.

Die Arbeitslosigkeit steigt im Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigten und Zuwanderer besonders deutlich. Auf der anderen Seite melden viele Firmen Fachkräftemangel, der die Produktion behindert.

²¹⁾ Das Arbeitslosigkeitsrisiko hängt stark von der Ausbildung ab. Zwar war in den letzten Jahren in allen Ausbildungsgruppen ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit festzustellen, jedoch ausgehend von unterschiedlichen Niveaus.

Symmetrische Flexibilisierung

Unternehmen brauchen Möglichkeiten, um die Betriebszeiten an kurzfristige Nachfrageveränderungen zu adaptieren. Arbeitnehmer haben einen verstärkten Wunsch, ihre Arbeitszeit an individuelle Präferenzen und Lebenszyklen anpassen zu können. Es ist wohlfahrtssteigernd, wenn beide Wünsche erfüllt werden können, da dadurch die Produktion, Konkurrenzfähigkeit und Gewinne der Unternehmen steigen und andererseits die Lebensqualität der Arbeitnehmer. Der Abtausch muss jedoch symmetrisch sein und könnte daher in Kollektivverträgen oder gesetzlichen Regelungen in seinen Umrissen verankert werden. Dies ermöglicht auch innovative Formen der Arbeitszeitverkürzung, in deren Rahmen jene Gruppen, die weniger arbeiten wollen (in aller Regel mit Einkommensverzicht), dies tun können, aber nicht primär niedrige Einkommensbezieher (bei denen Arbeitszeiten stärker kontrolliert werden). Diese würden Einkommen und dadurch Konsummöglichkeit verlieren und eventuell unter die Armutsgrenze fallen²²).

Neue Herausforderungen im Sozialsystem

Europa weist von allen großen Wirtschaftsräumen das umfassendste Sozialsystem auf. Dennoch waren die meisten EU-Mitgliedsländer nicht im Stande, das Ansteigen von Arbeitslosigkeit und Ungleichheit in den letzten zwei Jahrzehnten zu verhindern. Hinzu kamen neue Herausforderungen und neue soziale Risiken durch neue Technologien und Digitalisierung: durch die ansteigende Lebenserwartung und durch das Aufbrechen traditioneller Familienstrukturen und Karrierewege. Wissen und Fertigkeiten spielen als Grundvoraussetzungen für Beschäftigung und finanzielle Unabhängigkeit eine größere Rolle als früher. Gleichzeitig veralten erworbene Qualifikationen schneller. Die Zahl der Übergänge im Lebenslauf – zwischen unterschiedlichen Jobs aber auch zwischen Phasen der Bildung bzw. Weiterbildung, des Berufs und der familiären Verpflichtungen – nimmt zu. Insgesamt haben sich die Anforderungen an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit erhöht. Soziale Risiken wie Armut und Arbeitslosigkeit sind diffuser und aufgrund der stark individualisierten Biographien schwieriger abzusichern als in der Vergangenheit. Steigende nationale und internationale Mobilität stellen arbeitsbasierte und national orientierte Verankerungen der sozialen Sicherheit in Frage.

Weltweit betrachtet erhöht die Globalisierung Einkommen und Produktivität. Sie begrenzt aber auch Sozialtransfers und erzeugt Verlierer in arbeitsintensiven und niedrigqualifizierten Sektoren, deren Arbeitnehmer mit hohen Arbeitslosenquoten konfrontiert sind. Die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften steigt schneller als das Angebot.

Zudem müssen Arbeitskräfte mit größerem Unterstützungsbedarf durch gezielte Maßnahmen stärker im Arbeitsmarkt gehalten oder in den Arbeitsmarkt einbezogen werden: generell ältere

²²) Studien zeigen, dass 30% der Arbeitnehmer in Europa reduzierte Arbeitszeiten bevorzugen würden. Vor allem ältere und hoch qualifizierte Arbeitskräfte wollen kürzere Arbeitszeiten, aber auch unter weniger qualifizierten und jüngeren Arbeitnehmern gibt es ein signifikantes Verlangen nach geringeren Arbeitszeiten. Die Bedürfnisse sind meist an familiäre Umstände gekoppelt.

re Arbeitskräfte (aufgrund von Pensionsreformschritten), Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Bezieher der bedarfsorientierten Mindestsicherung plus Langzeitarbeitslose.

In Österreich sind die Ausgaben für das Sozialsystem in Prozent des BIP mit 29,7% (2013) deutlich höher als in den meisten anderen europäischen Ländern (EU 28 ungewichtet: 24,2%). Überdurchschnittlich sind die Ausgaben für Alters- und Hinterbliebenenleistungen sowie Familienleistungen und Kinder. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik liegen mit 0,6% des BIP (Stand 2013) im Bereich der skandinavischen und Beneluxländer und sind damit vergleichsweise hoch.

Von Ex-post-Zahlungen zu sozialen Investitionen (Prävention statt Kuration)

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, den Wohlfahrtsstaat weiter zu entwickeln bzw. seine Anpassung an geänderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen voranzutreiben. Der Wohlfahrtsstaat wird im öffentlichen Diskurs oft mit der Absicherung gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Armut gleichgesetzt. Im Lichte der angesprochenen Veränderungen nimmt aber seine präventive Funktion, d. h. die Verringerung von Risiken und die Vorbeugung von Bedürftigkeit bzw. ihrer Verfestigung, an Bedeutung zu. Wichtige Bereiche sind die Sicherung von Chancengleichheit bereits in frühen Lebensphasen, der Erwerb von Qualifikationen und Fertigkeiten sowie Unterstützung bei der Bewältigung der Herausforderungen, die sich in den unterschiedlichen Lebensphasen in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration ergeben.

Ein moderner Sozialstaat ruht demnach auf drei Pfeilern: die Entwicklung von Fähigkeiten (Humankapital), die Aktivierung bzw. Rehabilitation zur Integration in den Arbeitsmarkt und die Absicherung bzw. Verringerung der Ungleichheit in Einkommen und Lebensqualität. Maßnahmen und Leistungen, die längerfristig greifen und spätere oder länger andauernde Bedürftigkeit vermeiden, haben einen investiven bzw. "sozialinvestiven" Charakter. Sie können zwar die etablierten Mechanismen zur Absicherung und Armutsbekämpfung nicht ersetzen. Von Ex-post-Leistungen nach dem Entstehen eines Problems muss das Augenmerk aber verstärkt auf Ex-ante-Investitionen verschoben werden, die auf Problemursachen einwirken und negative Ereignisse wie abgebrochene Bildungslaufbahnen, (längerfristige) Arbeitslosigkeit oder gesundheitlich bedingte Austritte aus dem Erwerbsleben vorbeugen können. Soziale Investitionen können gleichzeitig soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz fördern, weshalb ihre Forcierung den Gegensatz zwischen Effizienz und Gleichheit entschärfen kann.

In der jüngsten Vergangenheit wurden bereits zahlreiche Schritte zur Anpassung des österreichischen Sozialstaats an die veränderten Rahmenbedingungen gesetzt (wie z. B. Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie; Forcierung von frühkindlicher Bildung und Integration u. a. durch ein verpflichtendes Kindergartenjahr; sozialrechtliche Absicherung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen). Dennoch gibt es an unterschiedlichen Stellen im österreichischen System Spielraum für Verbesserungen. In einigen Bereichen liegen größere Defizite vor, die zum Teil hinlänglich bekannt sind: Das gilt für das hohe Ausmaß an Bildungsvererbung und die unzureichende Integration von Kindern aus schwächeren sozialen Schich-

ten sowie für die mangelnde Arbeitsmarktintegration von Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau. Die Schwierigkeiten bei der (Arbeitsmarkt-)Integration und bei der Verwirklichung von Chancengleichheit werden durch die aktuellen Migrationsdynamiken weiter verschärft. Die jüngste Flüchtlingswelle stellt deshalb gewissermaßen einen Lackmustest für eine präventive, zukunftsorientierte Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie eine sozialinvestive Sozialpolitik dar. Die hohe Anzahl an Personen, die aus gesundheitlichen Gründen den Arbeitsmarkt frühzeitig verlässt, und die ausgeprägten geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt lassen weitere Bereiche mit Reformbedarf erkennen.

Die Betrachtung der sozialen Risiken in einer präventiven bzw. sozialinvestiven Perspektive, d. h. mit Blick auf längerfristige "returns" und auf Zusammenhänge im Lebensverlauf, erleichtert die Identifizierung von prioritären Interventionsbereichen und die Entwicklung von geeigneten Maßnahmen. Investitionen in Bildung haben eine besonders hohe gesellschaftliche "Rendite", je früher im Lebensalter sie getätigt werden, desto stärker beeinflussen sie Einkommen, Arbeitsplatz- und Gesundheitsrisiko. Der sozialinvestive Wohlfahrtsstaat nutzt aber je nach Lebensalter unterschiedliche Instrumente: in der Kindheit und Jugend sind soziale Investitionen in Qualität der Kinderbetreuung und Grundschule aber auch die Unterstützung von sozial schwachen Familien wichtig, um Chancengleichheit zu schaffen. Im Erwerbsleben stehen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Arbeit und Familienpflichten und zur Integration aller benachteiligten Gruppen in den Arbeitsmarkt im Vordergrund, später Rehabilitation, Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und Gestaltung einer aktiven Altersphase einschließlich Dienstleistungen, die ein aktives Altern ermöglichen (Leoni, 2015).

Reformagenda "Arbeit und Soziales"

Nachfrageorientierte Höherqualifizierung und Sicherung von Kompetenzen

- Beherrschung von Basiskompetenzen in der Pflichtschule als Grundlage für weitere Ausbildungsfähigkeit,
- Abstimmung von Angebot und Nachfrage bei Berufsausbildung und Studienwahl,
- Breitere Ausbildungswege mit späterer Spezialisierung: z. B. Kombination von schulischen Ausbildungsformen mit betrieblich-praktischen Ausbildungsteilen,
- Weiterbildung und lebenslanges Lernen: z. B. Ausbau modularer Systeme für Bildungsabschlüsse,
- Umstellung von repetitiven Fähigkeiten zu Problemlösungskompetenz,
- Integration von Migranten in vorschulische Erziehung, Schulen, Lehrausbildung, Weiterbildung.

Symmetrische Flexibilisierung

- Innovative Arbeitszeitmodelle forcieren
- Wahlmöglichkeiten für wöchentliche Arbeitszeit als Recht verankern
- Vorrang für Teilzeitbeschäftigte bei Verfügbarkeit einer Vollzeitstelle
- Arbeitszeitkonten mit symmetrischen Nutzungsrechten

- Stärkeres individuelles Wahlrecht zwischen Lohnerhöhung und Arbeitszeitverkürzung

Von Ex-post-Zahlungen zu sozialen Investitionen

- Forcierung frühkindlicher Bildung, einschließlich Qualitätsoffensive in den Volksschulen
- Investitionen in Qualifizierung, lebenslanges Lernen, aktive Arbeitsmarktpolitik, Rehabilitation
- Weiterer Ausbau der Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie (ganztägige Kinderbetreuungseinrichtungen, Anreize zur Übernahme von Betreuungsarbeit seitens der Väter/Partner)
- Senkung der arbeitnehmer- und arbeitgeberseitigen Sozialabgaben auf den Faktor Arbeit, speziell im Niedriglohnbereich
- Bessere und schnellere Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt durch die rasche Anerkennung ihrer Qualifikationen
- Vermeidung weiterer Segmentierung des Arbeitsmarktes: z. B. Abbau von Anreizen für geringfügige Beschäftigung oder kurze Teilzeit. Verstetigung der Beschäftigung in Segmenten mit starker Beschäftigungsfrequenz durch Vermeidung kurzfristigen Aussetzens von Beschäftigungsverhältnissen, etwa durch experience-rating in der Arbeitslosenversicherung (Eppel et al., 2015A, 2015B, 2015C). Abbau von Armuts- und Prekariatsfällen in den sozialen Sicherungssystemen
- Migranten und deren Nachkommen sollen ungehinderten Zugang zu Schulen, Lehrstellen und Qualifizierungssystemen erhalten
- Weiterer Ausbau von Prävention im gesundheitlichen Bereich, mit besonderem Fokus auf Jugendliche und auf neue Risikofaktoren der Arbeitswelt

Weiterführende Analysen und Politikempfehlungen in Forschungsprojekten von "Österreich 2025":

- Arbeitskräfteangebot: Spielraum für höhere Erwerbsbeteiligung nutzen (Kapitel 8.1)
- Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit vom Wirtschaftswachstum entkoppeln (Kapitel 8.2)
- Beschäftigungsfähigkeit: Prävention stärken, Wiedereingliederung forcieren (Kapitel 8.3)
- Migration: Herausforderung annehmen, Chancen wahrnehmen (Kapitel 8.4)
- Optionen für die Verteilung der Arbeitszeit (Kapitel 9.9)

7.4 Energie und Ressourcen: Entkoppelung vom Wachstum

Die UN-Klimakonferenz (*United Nations*, 2015) hat sich in ihrem auch von Österreich unterzeichnetem Klimaabkommen das Ziel gesetzt, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2° Celsius – wenn möglich auf 1,5° Celsius²³⁾ – zu begrenzen. Dieses Ziel soll auf Basis freiwilliger nationaler Verpflichtungen erreicht werden. Sowohl Industriestaaten als auch Entwicklungsländer sollen einen Beitrag zur Zielerreichung leisten, nach historischer Verantwortlichkeit sowie wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit differenziert (*Schleicher – Köppl – Schratzenstaller*,

²³⁾ Im Vergleich zum vorindustriellen Niveau.

2016). Diese beiden Aspekte streichen die besondere Verantwortung Österreichs hervor, sich nicht auf erreichte Leistungen zu berufen oder Vorleistungen von emissionsintensiveren Ländern zu verlangen.

Die Zielsetzung des Klimaabkommens erfordert eine starke, schnelle, absolute Reduktion des Energie- und Materialverbrauchs und einen fast völligen Verzicht – Reduktion auf ein Fünftel – auf fossile Energie bis 2050 (Dekarbonisierung)²⁴). Für ressourcenschonende Wirtschaftsstrukturen ist ein neues Verständnis von Infrastruktur notwendig: Mit einer neuen Infrastruktur bei Gebäuden sowie innovativen Systemen für Mobilität und Energiebereitstellung sollen die wohlstandsrelevanten Funktionalitäten – z. B. in den Bereichen Wohnen, Ernährung oder Mobilität – mit einem produktiveren Umgang mit energetischen und anderen Rohstoffen verfügbar gemacht werden (Schleicher, 2015).

Ein strategischer Ansatz ist, Infrastruktur und Produkte über den gesamten Lebenszyklus – einschließlich der bevorstehenden Phase der drastischen Reduktion fossiler Energie – zu bewerten und kreislauffähiger zu machen (Europäische Kommission, 2015). Schon jetzt ist jede Neuinvestition vor dem Hintergrund ihrer Nachhaltigkeit zu bewerten.

Eine solche, auf langfristige Strukturen ausgerichtete wirtschaftspolitische Strategie würde gleichzeitig auch ökonomische Dynamik und sozialen Ausgleich unterstützen und wäre somit nicht nur ein sehr ambitioniertes Einzelziel, sondern unterstützt alle drei Elemente der Lebensqualität. Sie erfordert tiefgreifende Änderungen der Konsum- und Produktionsstrukturen. Die Investitionen in die neue Infrastruktur können gleichzeitig auch die temporäre Investitionsschwäche überwinden helfen, zur ökonomischen Dynamik beitragen und einen technologischen Vorsprung schaffen.

Empirische Ergebnisse zeigen, dass Erfolge möglich sind. Die weltweiten CO₂-Emissionen sind 2014 erstmals in einem Jahr raschen Wachstums der Weltwirtschaft nicht mehr gestiegen und wahrscheinlich auch 2015 nicht. Es gibt somit "relative Entkoppelung" von Energie- und Ressourcenverbrauch in den meisten Industrieländern, in manchen auch einen absoluten Rückgang von Materialverbrauch und Nutzung fossiler Energien (Aiginger, 2016, Schaffartzik et al., 2014A, 2014B, Fischer-Kowalski, 2011) auch unter Anrechnung der in Importen enthaltenen Emissionen. Der Rückgang der Emissionen ist nirgends annähernd so stark wie für die Erreichung der Klimaziele erforderlich. Jedoch angesichts der noch nicht erfolgten preislichen, regulatorischen und innovativen Anstrengungen ist selbst dieser Rückgang der Emissionen beachtlich.

Rückfall Österreichs

Österreich nutzt die hohen Wachstumspotentiale der Umwelttechnologie zu wenig. Die Umwelttechnologiepatekte, bei denen Österreich lange erfolgreich war, stagnieren auf dem Niveau von 1990 (Kettner-Marx – Kletzan-Slamanić, 2016); 2010 lag Österreich nur noch knapp

²⁴) Klimaziele sind nur eine Motivation für einen effizienteren Ressourceneinsatz. Höhere Materialeffizienz senkt außerdem die persönlichen Kosten im privaten Konsum und reduziert die Abhängigkeit von Öl und Erdgas.

über dem EU-Durchschnitt. Relativ häufige und daher nicht absehbare Veränderungen der Rahmenbedingungen, länderspezifische Produktstandards, Marktbeherrschung durch konventionelle Anbieter sowie hohe Innovationskosten werden als Hindernis gesehen (*Kettner-Marx – Kletzan-Slamanig, 2016*).

Der Rückfall von Position 3 auf Position 12 im Umweltranking der Yale University wurde schon erwähnt²⁵). Der nur durchschnittliche Anteil der Energiesteuern am BIP und seine Stagnation seit 2000 demonstrieren die ambitionlose Politik Österreichs. Ebenso unterstreichen Rang 17 bzw. Rang 15 unter den EU-Mitgliedsländern in der Besteuerung von Benzin und Diesel sowie die überdurchschnittliche Energieintensität der Produktion den wachsenden Rückstand Österreichs²⁶).

In Österreich liegen die energiebedingten CO₂-Emissionen 2014 nur geringfügig unter dem Kyoto-Basisjahr 1990 (-2% und damit weit unter den Zielvorstellungen). Für das Jahr 2015 geht Eurostat jedoch von einem Anstieg der energiebedingten CO₂-Emissionen von 3,3% aus (*Eurostat, 2016*). Die Abschätzungen für 2015 zeigen, dass die CO₂-Emissionen in Österreich weiterhin sensible bezüglich der Temperatur- und Konjunkturveränderungen sind.

Vorteile einer Vorreiterstrategie

Eine Vorreiterposition ist für ein Land mit hohem Einkommen eine Verpflichtung, aber auch eine Chance. Auf der Makro-Ebene betont *Stern* (2007), dass Länder, die frühzeitig in die Entwicklung neuer Technologien einsteigen, Vorteile haben, weil sie Exporterfolge erzielen, während "Nachzügler" Wachstumsverluste erleiden. Auf der Mikro-Ebene argumentieren *Porter – van der Linde* (1995A, 1995B), dass anspruchsvolle Verbraucher und ambitionierte Standards die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen erhöhen. Vor allem ist jedoch eine umfassende Bereitschaft zu Innovation eine Voraussetzung für einen solchen angestrebten langfristigen Strukturwandel (*Aghion, 2006, Aghion – Hemous – Veugelers, 2009*). Die skandinavischen Länder zeigen, dass eine Vorreiterposition ohne Wachstumsverluste möglich ist (*Aiginger – Bärentaler-Sieber – Vogel, 2013*). Länder mit hohem Einkommen sind in Europa auch führend in der Energie- und Ressourceneffizienz (*Fischer-Kowalski – Hausknost, 2014*).

Effizientere Nutzung von Ressourcen ohne Wohlfahrtsverlust

Die Argumentation mit Funktionalitäten als ökonomische Zielgröße (*Köppl et al., 2014, Schleicher, 2015*) wohlfahrtsrelevante Leistungen (wie Mobilität, Wohnen, Ernährung) mit viel effizienterer Nutzung von Ressourcen, vor allem stark verminderten Energieinputs und Emissionen, zu erreichen, ist eine innovative Strategie. Dies erfordert die Planung und Bereitstellung jener Infrastruktur, mit der diese als Funktionalitäten bezeichneten Leistungen am effizientesten erbracht werden können (Gebäudestruktur, Verkehrssystem) und simultan eine Minimierung der Emissionen in der Nutzung (durch erneuerbare Energie, emissionsarme Antriebssysteme bei

²⁵) Unter den EU-Mitgliedsländern; weltweit hat sich Österreich von Platz 6 auf Platz 18 verschlechtert.

²⁶) Dies ist teilweise bedingt durch den hohen Anteil von Stahl, Papier und Zellstoff, die in Österreich wieder selbst mit hoher Effizienz hergestellt werden.

Auto, Bahn, Flugzeugen usw.) erzielt wird. Die gemeinsame und vorausschauende Optimierung jener Bestandsgrößen ("Stocks"), die unsere Infrastruktur vom Wohnen bis zur Mobilität bestimmen, und deren spätere effiziente Nutzung ("Flows") sollte in Österreich ein durchgängiges Leitmotiv werden (für Wohn- und Bürobau, Stadt- und Verkehrsplanung usw.).

Reformagenda "Energie und Ressourcen"

Subventionen für fossile Energie reduzieren

Die Subventionen für fossile Brennstoffe sollen – besonders in einer Phase der niedrigen Energiepreise – abgebaut werden. Dies reduziert erstens Pfadabhängigkeiten und "lock-in" Situationen zugunsten alter Technologien, verbessert zweitens die preisliche Konkurrenzfähigkeit kohlenstoffarmer Technologien und reduziert drittens als ein Nebeneffekt öffentliche Defizite, weil nicht alte und neue Technologien gleichzeitig gefördert werden. Österreich vergibt Subventionen für fossile Energie in der Höhe von 4 Mrd. € bis 5 Mrd. €, wobei zwei Drittel der Subventionen auf die Bereiche Verkehr und Energie entfallen und auf nationaler Ebene veränderbar sind (*Kletzan-Slamanig – Köppl, 2016*).

Innovationspolitik und Standards für Gebäude

Heute errichtete Bauten legen den Verbrauch von energetischen Ressourcen für die nächsten Jahrzehnte fest. Österreich hat bei innovativem Bauen herausragende Erfolge, und es ist zu empfehlen, diese Qualität des Bauens so schnell wie möglich als Standard im Neubau und bei der Sanierung des Baubestandes festzulegen. Verbote der Nutzung fossiler Energie in Neubauten sind anzudenken (siehe Dänemark).

Ein neues Verständnis für Mobilität

Das Innovationspotential im Verkehr ist umfassend, besonders wenn das wohlfahrtsrelevante Ziel – die Mobilität – in den Vordergrund gestellt wird. Dieses neue Verständnis von Mobilität begreift sich als Zugang zu Gütern und Personen, wofür nicht immer eine Verkehrsbewegung notwendig sein wird, wenn das Potential der neuen Kommunikationstechnologien besser genutzt wird. Diese neue Konzeption von Mobilität integriert auch alle gewohnten Formen des Verkehrs, vom Fahrrad bis zum Flugzeug und vom privaten bis zum öffentlichen Verkehr. Besondere Beachtung verdienen neue Geschäftsmodelle, die sich als Dienstleister für Mobilität verstehen und beispielsweise die Nutzung von Fahrzeugen, aber nicht mehr dessen Besitz verkaufen. Ein besonderes Innovationspotential entwickelt sich bei elektrischen Antrieben und neuen elektrischen Speichern²⁷⁾.

Preissignale für fossiles "fading-out"

Stetige und vorhersehbare Preissteigerungen bei fossilen Brennstoffen und CO₂-Emissionen sind notwendig, um den langfristigen Trend zu signalisieren und Rebound-Effekte zu vermei-

²⁷⁾ Norwegen zeigt deutlich, dass eine ambitionierte High-Road-Strategie im Transportsektor (durch Steuerstrukturen entscheidend unterstützt) möglich ist. Krafffahrzeuge werden zu 95% voll elektrisch angetrieben. Ab 2025 ist der Verkauf von Benzin- und Dieselfahrzeugen verboten (ähnlich Kalifornien).

den. Rückgänge in den Preisen von Benzin, Gas und Kohle müssen durch höhere Steuern ausgeglichen werden, damit Konsumenten vor falschen Konsumententscheidungen bewahrt werden. Nationale und europäische Politik muss garantieren, dass die Preise für fossile Energien immer stärker steigen als der Verbraucherpreisindex.

Regulierungen und Beschaffungspolitik

Preisliche Anreize müssen mit Regulierungen, Beschaffungspolitik und Verhaltensänderungen kombiniert werden. Verordnungen und missionsorientierte Forschungsprogramme sollen ökologische Innovationen fördern. Regulierungen müssen realitätsnah und zukunftsorientiert sein und dürfen nicht durch laxer Regulierungsbehörden und praxisferne Labortests in ihrer Wirksamkeit ausgehöhlt werden.

Vermeidung von Carbon Leakage

Industrieländer sollen Energie- und Ressourceneffizienz in Wachstumsmärkten durch Investitionen und auch durch Investitionsfonds (Förderungen wie in Klimaverhandlungen gefordert) forcieren. Multinationale Unternehmen sollen in Investitionsabkommen verpflichtet werden, die beste Technologie in all ihren Niederlassungen zu verwenden und Indikatoren für alle Betriebsanlagen zu nutzen. In eine ähnliche Richtung wirken Selbstverpflichtungen von großen Unternehmen zu spezifischen Emissionszielen und verstärkte Mitarbeit Österreichs an europäischer und globaler Klimapolitik.

Wiederbelebung des europäischen Emissionshandels

Eine nationale Dekarbonisierungsstrategie ist effektiver, wenn sie durch europäische Rahmenrichtlinien unterstützt wird. Der europäische Emissionshandel ist dringend einer tiefgreifenden Reform auszusetzen, um wieder eine glaubwürdige Rolle in der EU-Klimapolitik einzunehmen (Schleicher – Köppl – Zeitzberger, 2016). Die unzureichende Überprüfung der Emissionen im Verkehrsbereich (Labortests statt praxisnahe Straßentests) haben den Erfolg emissionsarmer Technologien stark beeinträchtigt.

Weiterführende Analysen und Politikempfehlungen im Forschungsprojekt von "Österreich 2025":

- Umwelt- und Energieinnovationen: Verlorene Dynamik wieder gewinnen (Kapitel 8.7)

7.5 Öffentlicher Sektor: Zentrale Rolle als Treiber des Wandels

In Österreich hat der öffentliche Sektor ein beträchtliches Lenkungspotential. Mit einer Staatsquote von über 50% des BIP wird über die Hälfte der jährlichen Wirtschaftsleistung durch die öffentliche Hand umverteilt. Der Staat beeinflusst die Wirtschaft aber nicht nur durch seine Ausgaben und Einnahmen, sondern auch durch nicht-monetäre Instrumente wie Regulierungen, die Bereitstellung von Informationen oder moralische Appelle. Die wichtigsten Ausgabenkategorien sind Transfers an private Haushalte und Unternehmen sowie Staatskonsum und Staatsinvestitionen. Einnahmenseitige Instrumente beinhalten Steuern einschließlich Steuererleichterungen, Sozialbeiträge, Gebühren und Umweltzertifikate.

Die Ausgestaltung des öffentlichen Sektors ist das Ergebnis einer langfristigen Entwicklung. Trotz aller Modernisierungsbemühungen (wie etwa die Haushaltsreform des Bundes) ist der Staat in Österreich immer noch relativ traditionell organisiert und kontrolliert. Er besteht aus mehreren Ebenen, einschließlich der EU-Ebene, mit teilweise widersprüchlichen Zielen und Mehrgleisigkeiten. Der Beitrag des öffentlichen Sektors zu einem nachhaltigen Entwicklungspfad²⁸⁾ ist in Österreich trotz seiner Größe eher rückläufig; es dominieren vergangenheitsbezogene gegenüber zukunftsorientierten Ausgaben.

Die Nutzung des Potentials des öffentlichen Sektors für eine Stärkung der Nachhaltigkeit ist ein zentraler und vielleicht sogar der wichtigste Hebel. Für alle in "Österreich 2025" angesprochenen Treiber des Wandels hat der Staat eine entscheidende Rolle. Der Staat agiert nicht nur als Bereitsteller von öffentlichen Leistungen, sondern setzt auch Standards (z. B. im Wohn- oder Bürobau) und beeinflusst die Wirtschaft durch das öffentliche Beschaffungswesen.

Eine Umschichtung der Staatsausgaben von konsumtiven zu investiven Ausgaben und die Reduktion der Regulierungsdichte können die "Österreich 2025"-Strategie auf breiter Basis unterstützen.

Dasselbe gilt auf der Einnahmenseite durch eine an den drei Zielen der Lebensqualität orientierten Reform der Abgabenstruktur.

Eine Reihe der großen steuerpolitischen Herausforderungen, insbesondere die umfangreiche internationale Steuerflucht in Form von illegaler Steuerhinterziehung sowie legaler Gewinnverschiebung wie auch die Besteuerung von Aktivitäten mit grenzüberschreitenden negativen Externalitäten (wie CO₂-Emissionen), kann nur im Rahmen supranationaler Initiativen effektiv gelöst werden (*Schratzenstaller, 2016, Aiginger, 2016*). Dennoch gibt es nach wie vor auch auf der nationalen Ebene gewisse steuerpolitische Handlungsspielräume, die stärker genutzt werden sollten.

Die österreichische Abgabenquote liegt mit gut 43% des BIP im EU-Vergleich (Durchschnitt der EU 28 knapp 40% des BIP) relativ hoch. Eine Reduktion auf den europäischen Durchschnitt sollte ein langfristiges Ziel sein; dafür müssen allerdings erst die erforderlichen Budgetspielräume durch fundamentale Effizienzreformen im öffentlichen Sektor geschaffen werden. Eine Senkung der Abgabenquote erscheint allerdings umso weniger vordringlich, je nachhaltigkeitsorientierter Ausgaben- und Abgabenstrukturen ausgestaltet werden. Angesichts der bestehenden budgetären Rahmenbedingungen und der zusätzlichen Erfordernisse bei den zukunftsorientierten Ausgaben stellt sich daher eine zunächst aufkommensneutrale nachhaltigkeitsorientierte Abgabenstrukturreform als prioritär dar. Eine solche ist – unabhängig von der Gesamtabgabenhöhe – jedenfalls unverzüglich einzuleiten und stufenweise auf der Basis eines Leitbildes für ein Abgabensystem 2025 umzusetzen.

Die Abgabenstruktur unterstützt derzeit nicht die wichtigsten gesellschaftlichen Ziele, sondern steht diesen oft direkt entgegen (*Köppl – Schratzenstaller, 2015A, 2015B*):

²⁸⁾ Definiert durch Dynamik, Ausgleich und die ökologische Nachhaltigkeit.

- Während Arbeit eigentlich entlastet werden sollte, um die Beschäftigung (besonders im niedrig qualifizierten Bereich) zu unterstützen, speist sich mit 57,4% der Gesamtabgaben (51% im EU-28-Durchschnitt) bzw. 24,7% des BIP (20,1% im EU-28-Durchschnitt) der Löwenanteil der Abgabeneinnahmen aus arbeitsbezogenen Abgaben.
- Während (fossile) Energie aus ökologischen Gründen verteuert werden sollte, sind Umweltsteuern moderat und die Einnahmen sind seit 2003 von rund 2,7% auf 2,4% des BIP gesunken (EU 28: von 2,8% auf 2,7% des BIP). Zudem wird fossile Energie in Form von umfangreichen Steuerausnahmen subventioniert (Kletzan-Slamanig – Köppl, 2016).
- Obwohl die Herstellung von Chancengleichheit angesichts der in Österreich ausgeprägten Bildungsvererbung und der relativ geringen sozialen Mobilität sowohl aus sozialen wie ökonomischen Gründen angezeigt ist, werden Erbschaften nicht besteuert. Weiters ist die Einkommens- und Vermögensungleichheit in Österreich wie in den meisten Industrieländern gestiegen – was nicht nur aus Fairnessgründen, sondern auch ökonomisch problematisch ist. Die Steuern auf Vermögen insgesamt sind gering und langfristig sinkend, und Kapitalerträge werden nur moderat besteuert. Die vermögensbezogenen Steuern sind in Österreich seit 1990 von 1,1% auf 0,7% des BIP bzw. von 2,7% auf 1,7% der gesamten Einnahmen durch Abgaben gesunken. Im Durchschnitt der EU²⁹⁾ haben sie dagegen von 1,6% auf 1,7% des BIP bzw. von 4,4% auf 4,6% des BIP zugenommen.

Die Forcierung von zukunftsorientierten Ausgaben (einschließlich jener für Umweltziele) sowie soziale Investitionen erfordern, dass der benötigte Budgetspielraum durch effizienzsteigernde Reformen im öffentlichen Sektor geschaffen wird: Eine Föderalismusreform (Biwald et al., 2010, Pitlik – Wirth – Lehner, 2010, Schuh et al., 2010, Bröthaler et al., 2011), eine Gesundheits- und Spitalsreform, eine Reform des Fördersystems sowie die weitere Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters sollten beträchtliche mittelfristige Einsparungen ohne Qualitätsverlust ermöglichen.

Reformagenda "Öffentlicher Sektor"

Zukunftsorientierte Gestaltung der öffentlichen Ausgaben

- Stärkung der ökologischen und sozialen Komponente von Infrastrukturinvestitionen
Infrastrukturinvestitionen in öffentliche Verkehrsinfrastruktur, Ressourcenmanagement, Stadtentwicklung oder Energienetze mit Schwerpunkt auf immateriellen Investitionen und Qualitätsverbesserungen müssen stärker ökologische und soziale Ziele verfolgen.
- Umschichtung von Subventionen für fossile Energien hin zu Subventionen für Aktivitäten mit ökologischen und sozialen Externalitäten

Subventionen sollten umgeschichtet werden: weg von Subventionen, die niedrige Preise für fossile Energien gewährleisten³⁰⁾, hin zu solchen Subventionen, die Aktivitäten mit positiven

²⁹⁾ 21 EU-Mitgliedsländer, die OECD-Mitglieder sind.

³⁰⁾ Zu einer aktuellen Schätzung des Umfangs direkter und indirekter Subventionen für fossile Energien siehe Kletzan-Slamanig – Köppl (2016).

Externalitäten unterstützen (z. B. Forschung und Entwicklung), die künftigen, sozialen und ökologischen Nutzen erhöhen bzw. Kosten senken. Aus heutiger Sicht werden die für das Jahr 2020 gesetzten Ziele bezüglich des öffentlichen Anteils an den F&E-Aufwendungen nur schwer und jene für Ausgaben für den tertiären Bildungssektor nicht erreicht werden können.

Zudem bestehen mit einer Betreuungsquote von einem Drittel der unter Dreijährigen nach wie vor beträchtliche quantitative, aber auch qualitative Defizite in der frühkindlichen Bildung.

- Nachhaltigkeitsorientierte Beschaffungspolitik

Die öffentliche Beschaffung kann als starker Hebel dienen, um die Markteinführung zukunftsorientierter Technologien mit sozialem oder ökologischem Fokus zu fördern. Wichtig ist hierbei die Änderung der bestehenden Beschaffungskriterien, die sich an Anschaffungskosten orientieren, hin zu einem Ansatz, durch den die gesamten (einschließlich externer) Kosten über die gesamte Lebensdauer berücksichtigt werden.

- Schaffung von Budgetspielräumen durch effizienzsteigernde Reformen im öffentlichen Sektor

Abgabenstrukturreform zur Schaffung nachhaltigkeitsorientierter Anreize

- Reduktion der Abgaben auf die Arbeit

Im Rahmen der "Österreich 2025"-Strategie sollen Abgaben auf Arbeit, die 2012 knapp 25% des BIP (etwa 76 Mrd. €) ausmachten³¹⁾, schrittweise deutlich reduziert werden, wobei der Fokus auf der Entlastung der unteren Einkommen liegen muss.

- Radikaler Abbau von Ausnahmen in Einkommen- und Umsatzsteuer

Ausnahmen in der Einkommen- und Umsatzsteuer, einschließlich ökologisch kontraproduktiver Steuerausnahmen, mit der Zielsetzung durchforsten, sie zielorientierter auszugestalten, negative Beschäftigungseffekte (Beispiel Überstundenbegünstigung) und nicht-intendierte ökologische Effekte (Beispiel Pendlerförderung oder Dieselpendlerbegünstigung) zu verringern und dabei die Steuerausfälle zu reduzieren.

Stärkung bestimmter wachstumsverträglicher, vermögensbezogener Steuern wie z. B. der Grundsteuer oder die Wiedereinführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer für große Erbschaften.

- Höhere Besteuerung von Energie- und Umweltverbrauch

Stärkere Nutzung von Umweltsteuern, basierend auf einem breiten Ansatz, der die Ökologisierung und Erhöhung von Steuern im Verkehrsbereich (Treibstoffsteuern, Steuern auf die Anschaffung von Pkw, Straßenmauten) sowie auf den Verbrauch fossiler Energie allgemein und deren Emissionen umfasst. Internationale Bemühungen für die Kerosinbesteuerung, Besteuerung der Schifffahrt und die Finanztransaktionssteuer sollen forciert werden.

³¹⁾ Gemäß der Klassifikation der Europäischen Kommission (Eurostat, 2014; auf Basis des letztverfügbaren Datenstands 2012) beinhaltet dieser Wert auch die Abgaben (Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge) aus Nichtleistungseinkünften (Pensionen). Eigenen Berechnungen zufolge betragen die um die Nichtleistungsanteile bereinigten Abgaben auf Arbeit rund 70,3 Mrd. € (21,4% des BIP) im Jahr 2014.

8. Bisherige Erkenntnisse aus neuen Forschungsprojekten

Neben den im Projekt WWFforEurope gewonnenen Erkenntnissen und der Aktualisierung der Vorschläge aus dem WIFO-Weißbuch (*Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006*) werden im Rahmen des Forschungsprogramms "Österreich 2025" 23 Forschungsprojekte zu spezifisch österreichischen Fragestellungen verfasst. Diese stammen aus unterschiedlichen Bereichen und dienen entweder direkt der Erreichung von Beyond-GDP-Zielen oder beeinflussen diese indirekt über das Wirtschaftswachstum.

Die Politikempfehlungen der Forschungsprojekte und ihre Beiträge zum Wirtschaftswachstum und den Beyond-GDP-Zielen sind nicht als Menü zu verstehen, aus dem nur einzelne Punkte für eine wirtschaftspolitische Umsetzung herausgegriffen werden dürfen. Angebots- und nachfrageorientierte Strategien müssen Hand in Hand gehen, um nicht nur ihre Wirkung voll entfalten zu können, sondern auch die bei singulären Maßnahmen entstehenden negativen Effekte in anderen Bereichen auszuschließen. Zugleich sollen angebots- und nachfrageorientierte Maßnahmen den ökologischen und sozialen Anforderungen entsprechen, um ihre Mehrfachdividende zur Erreichung eines höheren Lebensstandards im Sinne der Beyond-GDP-Debatte realisieren zu können.

Dies stellt auch einen Unterschied zu den im WIFO-Weißbuch im Jahr 2006 getätigten Empfehlungen dar. Oftmals sind die in dieser Hinsicht gemachten Vorschläge wie Maßnahmen z. B. zur Erhöhung der Umwelt- und Energieinnovationen (Kapitel 8.7), zur Änderung der Verteilung der Arbeitszeit (Kapitel 9.9) oder zu einer regional differenzierten Wohnungs- und Verkehrspolitik (Kapitel 9.8) bei intelligenter Ausgestaltung in der Lage, auch das Wirtschaftswachstum und die Arbeitsnachfrage zu erhöhen.

Im Bereich des Arbeitsmarktes und der Gesundheitsförderung (Kapitel 8.1, Kapitel 8.2 und Kapitel 8.3) werden präventive Strategien – wie die Vermeidung des Arbeitsplatzverlustes durch Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge, durch Sicherung von Basiskompetenzen und durch Verstärkung betrieblicher Anreize zur Aufrechterhaltung der Beschäftigung gefährdeter Personengruppen – aufgrund ihrer geringeren volkswirtschaftlichen Kosten Vorrang gegenüber kurativen Maßnahmen eingeräumt.

Der vorliegende Bericht markiert einen Zwischenstand dieser Analysen und erlaubt erste Einblicke und Schlussfolgerungen zur möglichen Überwindung der Wachstumsschwäche der österreichischen Wirtschaft unter Einbeziehung der Beyond-GDP-Ziele. Dieses Kapitel präsentiert erste Ergebnisse der Forschungsprojekte und ihrer daraus ableitbaren wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Das daran anschließende Kapitel 9 stellt die sich noch in Bearbeitung befindlichen Projekte dar und rechtfertigt deren Forschungsinteresse und Relevanz im Zusammenhang mit "Österreich 2025".

8.1 Arbeitskräfteangebot: Spielraum für höhere Erwerbsbeteiligung nutzen

Bevölkerungswachstum und Arbeitskräfteangebot sind insbesondere relevant für die zukünftigen Entwicklungen in zahlreichen Bereichen (Pflege, Arbeitsmarkt, Finanzierung der Altersvor-

sorge, Wohnungs- und Verkehrspolitik) und bei der Berechnung des zukünftigen Produktionspotentials der heimischen Wirtschaft. Die im Rahmen dieses Projekts erstellten Berechnungen zur zukünftigen Entwicklung des Arbeitskräfteangebots beruhen auf der von Statistik Austria im November 2015 erstellten Bevölkerungsprognose. Die darauf basierende Prognose des Arbeitskräfteangebots geht davon aus, dass sich das Qualifikationsniveau der Migrationskomponente nicht wesentlich von jenem der bereits ansässigen Bevölkerung unterscheidet und die Migranten in den kommenden zwei Jahren im Arbeitsangebot aufscheinen werden. Zwar war in der Vergangenheit zu beobachten, dass der starke Zufluss von Arbeitskräften aus dem EU-Ausland ein höheres Qualifikationsniveau als der Durchschnitt der Stammbevölkerung aufwies, jedoch gibt es erste Hinweise darauf, dass die Qualifikation von Flüchtlingen darunter liegen dürfte. Für die gesamte Migration dürfte daher die Annahme einer ähnlichen Qualifikation und Qualifikationsentwicklung eine akzeptable Annahme darstellen.

Entsprechend dieser Hauptvariante wird die österreichische Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten weiter wachsen. Auch wenn sich das Bevölkerungswachstum nicht in gleichem Ausmaß in einer Zunahme der Erwerbsbevölkerung niederschlagen wird, wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter selbst nach der herkömmlicher Definition (15 bis 64 Jahre) voraussichtlich bis 2020 deutlich zunehmen und schließlich – der Bevölkerungsprognose 2015 (Hauptvariante) von Statistik Austria gemäß – bis 2030 erneut auf das Niveau von 2015 absinken. Fasst man diese Definition weiter, um der steigenden Lebenserwartung Rechnung zu tragen steigt die Erwerbsbevölkerung hingegen sogar mindestens bis 2030.

Inwieweit sich diese demographische Veränderung im tatsächlichen Arbeitskräfteangebot (Summe aus Beschäftigten und Arbeitslosen) widerspiegeln wird, hängt wesentlich vom Erwerbsverhalten der betroffenen Personen ab. Dieses wird u. a. durch Parameter wie Ausbildung, pensionsrechtliche und gesundheitliche Aspekte mitbestimmt, die zumindest teilweise politisch beeinflussbar sind.

Bei der Ermittlung des zukünftigen Arbeitskräfteangebots auf Basis der Bevölkerungsentwicklung hat das WIFO getrennt nach Frauen und Männern und unterschiedlichen Ausbildungsniveaus sowie unter Berücksichtigung unterschiedlicher Trends im Erwerbsverhalten innerhalb einzelner Alters- und Ausbildungsgruppen Berechnungen in 5-Jahresschritten bis 2030 angestellt, die auch die bislang beschlossenen Veränderungen im Pensionsrecht berücksichtigen.

Hinsichtlich der Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung ist zu erwarten, dass der untere (höchstens Pflichtschule) und mittlere Qualifikationsbereich (Lehre bzw. berufsbildende mittlere Schule) weiter Anteile zugunsten der oberen Bereiche (allgemein- und berufsbildende höhere Schule sowie Universität bzw. Fachhochschule) verlieren werden. Diese Verbesserung der Qualifikationsstruktur zeigt sich bei Frauen stärker als bei Männern, da hier ein besonders deutlicher Rückgang im untersten Bildungsbereich ersichtlich ist.

Aus der Analyse der Auswirkungen einer sich ändernden Ausbildungsstruktur (Bildungsexpansion) sowie längerfristig beobachtbarer Trends im Erwerbsverhalten folgt, dass die Erwerbsquote in der Gruppe der 15- bis 19-Jährigen in Folge längerer Ausbildungsphasen tendenziell abnimmt, während in den oberen Altersgruppen eine leichte Zunahme der Erwerbsbeteili-

gung zu beobachten ist. Daraus ergibt sich für Männer über alle Altersgruppen hinweg eine relativ konstante Entwicklung der Erwerbsquote. Auf Basis der Simulation der Auswirkung pensionsrechtlicher Änderungen auf das frühestmögliche Pensionsantrittsalter von Männern (Altersgruppe 60 bis 64 Jahre) würde der Anstieg der Erwerbsbeteiligung geringer ausfallen, als aktuelle Trends andeuten. Ohne zusätzliche Verhaltensänderung würde die Simulation einen Anstieg der Erwerbsquote in der betroffenen Altersgruppe von 22% im Jahr 2010 auf nur etwa 34% bis 2030 implizieren. Hierbei wurde einer möglichen Ausweichreaktion Rechnung getragen, bei der unterstellt wird, dass 15% aller bisherigen Hacklerpensionen in die Schwerarbeitspension ausweichen.

Erweiterungsoption des Arbeitskräftepotentials

Laut Hauptvariante der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria (2015) nimmt die Zahl der zur Erwerbsbevölkerung zählenden Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren zwischen 2015 und 2025 um insgesamt 116.000 Personen zu und sinkt dann bis 2030 in etwa auf das Niveau von 2015 ab.

Weitet man in dieser Definition die obere Altersabgrenzung auf 69 Jahre aus, fällt der Zuwachs an Erwerbsbevölkerung wegen der in der hinzukommenden Altersgruppe starken Geburtsjahrgänge (Babyboom-Generation) bis 2025 deutlicher aus (+224.000 Personen) und bleibt auch bis 2030 trotz rückläufiger Tendenz über dem Niveau von 2015. Bei Anhebung der Altersabgrenzung von 2015 bis 2020 und 2025 statt um 5 Jahre um jeweils ein Altersjahr pro Jahr (damit wird die Erwerbsbevölkerung 2020 mit 15 bis 65 Jahren und 2025 mit 15 bis 66 Jahren abgegrenzt) steigt bis 2025 die Zahl der Personen im Erwerbsalter um 355.000 Personen und sinkt bis 2030 leicht, bleibt aber deutlich über dem Niveau von 2015.

Eine Anhebung der Altersabgrenzung in der Definition der Erwerbsbevölkerung darf allerdings nicht mit einer Ausweitung des tatsächlichen Arbeitsangebotes gleichgesetzt werden, da die die Erwerbsbeteiligung, ausgedrückt in der Erwerbsquote, in der Altersgruppe der Über-65-Jährigen aktuell vergleichsweise gering ist. 2015 beträgt die Zahl an Erwerbspersonen³²⁾ (Arbeitslose sowie unselbständig Erwerbstätige und Selbständige) in der Altersgruppe der Über-65-Jährigen rund 20.000 Männer (davon 13.000 Selbständige) bzw. 10.000 Frauen (davon 7.000 Selbständige). Gemessen an der Bevölkerung im Alter von 65 bis 69 Jahren beträgt damit die Erwerbsquote etwa 10% (Männer) bzw. 5% (Frauen).

Aufgrund dieser vergleichsweise geringen Erwerbsbeteiligung im Alter ab 65 Jahren sind die Auswirkungen der Erhöhung der Bevölkerungszahl bei gleichbleibender Erwerbsintensität auf das Arbeitskräfteangebot äußerst gering. Die Potential erhöhende Funktion einer solchen Ausweitung wird zudem von weiteren Faktoren mitbestimmt, insbesondere von Maßnahmen zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte im höheren Erwerbsalter.

³²⁾ Zahl der Erwerbspersonen auf Basis AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungen sowie WIFO-Schätzung zur Zahl der Selbständigen.

Die Tatsache, dass bei schrittweiser Anhebung der oberen Altersabgrenzung die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis zum Jahr 2030 um etwa 260.000 Personen zunimmt (während sie bei der Definition der Altersabgrenzung mit 15 bis 64 Jahren auf das Niveau von 2015 zurückfällt), kann daher keinesfalls mit einer Ausweitung des Arbeitsangebotes in ähnlicher Größe gleichgesetzt werden.

Bei gleichbleibender Erwerbsquote (des Jahres 2015) würde (sofern man die Hauptvariante der Bevölkerungsprognose unterstellt) etwa die Zahl an über-65-jährigen Erwerbspersonen bis 2030 lediglich um 15.000 Personen (+10.000 Männer und +5.000 Frauen) auf 45.000 Personen steigen. Würden sich aber die Erwerbsquoten der 65- bis 69-Jährigen von 2015 bis 2030 verdoppeln, würde dies einen Anstieg der Erwerbspersonenzahl dieser Altersgruppe von rund 40.000 Männern und 20.000 Frauen (auf insgesamt rund 90.000 Personen) bis 2030 bedeuten.

Ob eine solche Ausweitung erreicht werden kann, hängt jedoch von zahlreichen Faktoren, wie etwa der Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit im höheren Alter, ab.

Viel stärker als bei Männern zeigt sich bei Frauen die deutliche Veränderung der Erwerbsbeteiligung im Zuge der Bildungsexpansion, die sich in einer vergleichsweise stärkeren Abnahme der Erwerbsquoten in den jüngeren Altersgruppen (15 bis 24 Jahre) widerspiegelt. Mit Blick auf die übrigen Altersgruppen steigt aufgrund der stärkeren Zunahme an höheren Bildungsabschlüssen sowie aufgrund von generell steigender Erwerbsbeteiligung der Frauen das Arbeitsangebot in den oberen Altersgruppen deutlich, insbesondere bei den 50- bis 54- sowie den 55- bis 59-Jährigen. Allein aufgrund der Bildungsexpansion wird die Erwerbsquote der Frauen in der Altersgruppe 55 bis 59 Jahre zwischen 2010 und 2030 um voraussichtlich 6 Prozentpunkte zunehmen. Deutlicher als bei den Männern werden sich auch pensionsrechtliche Änderungen auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen auswirken: in der Altersgruppe 55 bis 59 Jahre bzw. 60 bis 64 Jahre legen die Simulationsergebnisse eine Ausweitung um mehr als 30 bzw. 22 Prozentpunkte nahe. Diese hohen Effekte sind sowohl der schrittweisen Anhebung des Regelpensionsalters ab 2024 geschuldet, als auch den deutlich verschärften Zugangsbedingungen zur vorzeitigen Alterspensionen. Die möglichen Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen zur Anhebung des faktischen Pensionsalters um 3, 6 oder 12 Monate werden ebenfalls analysiert.

Politikempfehlungen

Auf Basis der Bevölkerungsprognose und der darauf aufbauenden Vorausschau der Erwerbsbeteiligung selbst bei herkömmlicher Definition der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren ist in absehbarer Zeit nicht mit einer quantitativen Verknappung des Arbeitskräfteangebots zu rechnen.

Wenn zudem noch der Tatsache Rechnung getragen wird, dass bei steigender Lebenserwartung auch noch bei einem Gutteil der Über-65-Jährigen die Erwerbsfähigkeit gegeben ist und ein gewisser Teil aufgrund der zurzeit geringen Arbeitsnachfrage unfreiwillig Kurzarbeit

leistet, so ergibt sich ein noch höheres, bislang ungenutztes Arbeitskräftepotential. Bei Bedarf könnte dies durch eine Anhebung des Pensionsantrittsalters oder durch finanzielle Incentives mobilisiert werden. Eine Reduktion unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung ist einerseits durch eine Verbreiterung des Angebots von Kinderbetreuungsplätzen und andererseits durch arbeitsnachfragesteigernde Maßnahmen zu erzielen. Maßnahmen zur Gesundheitsverbesserung vor allem bei Älteren wie in Kapitel 8.3 vorgeschlagen wird, tragen ebenfalls zur Hebung des aktivierbaren Arbeitskräftepotentials bei.

Allerdings konnte auch festgestellt werden, dass ein wichtiger Parameter zur Überleitung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in das Arbeitsangebot das Qualifikationsniveau darstellt. Gleichzeitig dürfte sich auch die Nachfrage nach Arbeitskräften zukünftig weiter hin zu einem stärkeren Bedarf nach hochqualifizierten Arbeitskräften verschieben. Damit scheinen verstärkte Qualifizierungsanstrengungen eine wichtiger Hebel zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung (samt stärkerer Beitragsleistungen zum und niedrigerer Inanspruchnahmen aus den sozialen Sicherungssystemen) und zur Entlastung des Arbeitsmarktes zu sein.

Aus der demographischen Entwicklung ergibt sich eine markante Veränderung der Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung. Diese Entwicklung verdeutlicht, dass vorhandene Potentiale, insbesondere bei der Gruppe der Älteren, künftig – im Sinne einer entsprechenden Ausweitung der Integration am Arbeitsmarkt – besser genutzt werden müssen. Dies betrifft die Verlängerung der gesunden Lebenserwartung und damit auch die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit im höheren Erwerbsalter (z. B. durch betriebliche Gesundheitsförderung zur Prävention von Arbeitseinschränkungen im Alter und durch Weiterbildung), die Verbesserung der Übergangsmöglichkeiten aus Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt (z. B. durch berufliche Rehabilitationsmaßnahmen, temporäre Lohnkostenzuschüsse oder vorübergehende Beschäftigung in Beschäftigungsprojekten), Maßnahmen der altersgerechten Arbeitsplatzgestaltung (z. B. durch betriebliche Beratungsprozesse) und auch eine entsprechende Ausgestaltung von Anreizen für Betriebe zur längeren Beschäftigung älterer Arbeitskräfte (z. B. Bonus-Malus System, Experience Rating).

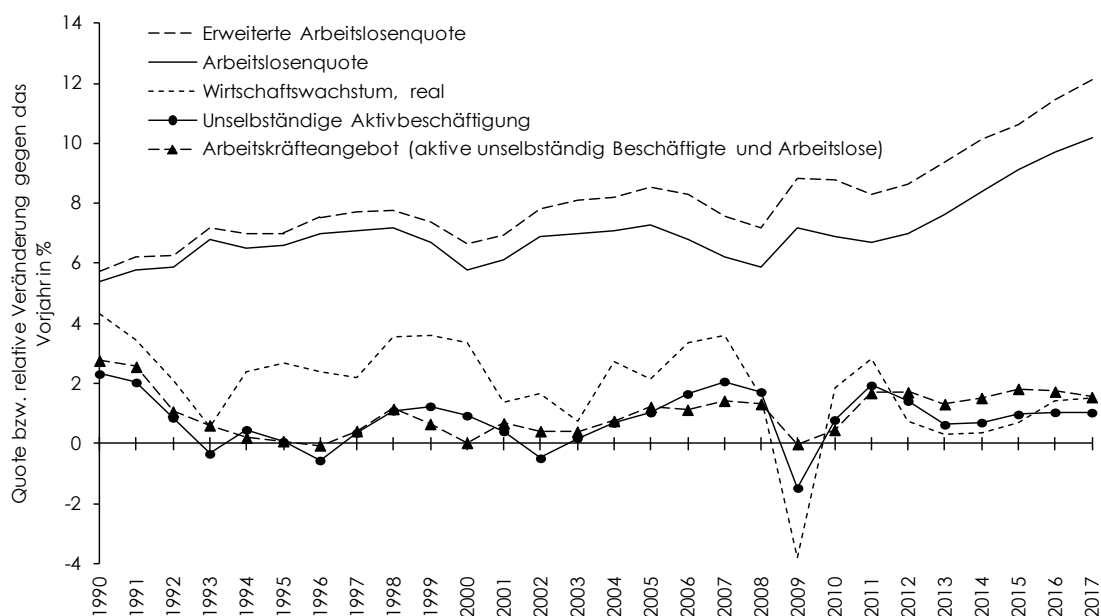
Langfristige Prognosen des Wirtschaftswachstums tragen diesen Effekten kaum Rechnung. Die alleinige Verwendung von Bevölkerungsprognosen als Bestimmungsfaktor des Arbeitsangebots greift zu kurz. Wie hier dargestellt, hat die Wirtschaftspolitik über Maßnahmen im Pensions-, Gesundheits- und Bildungswesen einen beträchtlichen Handlungsspielraum bei der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. Bei Nutzung dieses Spielraums ergibt sich ein zukünftiges Produktionspotential, das nicht exogen festgeschrieben ist, sondern sich erheblich steigern lässt.

8.2 Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit vom Wirtschaftswachstum entkoppeln

Das geringe Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre (seit 2012 jeweils real unter 1%) hat sich auf dem Arbeitsmarkt in einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit niedergeschlagen. Zwar ist die Beschäftigung gewachsen, doch hält diese Steigerung der Arbeitskräfte-

nachfrage nicht Schritt mit einer – bereits vor der aktuellen Flüchtlingswelle – deutlich stärkeren Zunahme des Arbeitskräfteangebots, die primär aus dem Zustrom ausländischer Arbeitskräfte und dem längeren Verbleib älterer Arbeitskräfte im Erwerbsleben resultiert. Im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015 ist die Zahl der aktiv unselbständig Beschäftigten um jährlich 31.355 Personen (0,9%) gestiegen, das (aktive) Arbeitskräfteangebot (ohne Schulungsteilnehmer) um 58.262 Personen (1,6%).

Abbildung 6: Aktuelle Arbeitsmarktentwicklung



Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Als Folge der Kombination aus geringem Wirtschaftswachstum und deutlich zunehmendem Arbeitsangebot nimmt die Arbeitslosigkeit seit der zweiten Jahreshälfte 2011 stetig zu. Im Jahresdurchschnitt 2015 waren 419.458 Personen beim Arbeitsmarktservice (AMS) vorgemerkt oder befanden sich in einer AMS-Schulung. Die Arbeitslosenquote betrug nach nationaler Definition 9,1%, einschließlich Schulungen 10,6%.

Zunehmende Verfestigung von Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit ist in Österreich hochgradig segmentiert. Ein Teil der Arbeitslosen ist nur kurz und vorübergehend von Arbeitslosigkeit betroffen, während andere lange und häufig arbeitslos sind. Zudem ist in Österreich die Gruppe von kurz, aber häufig wiederkehrenden Arbeitslosen ("Drehtürarbeitslose") bedeutend. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren ist mit einer zunehmenden Verfestigung auf der individuellen Ebene einhergegangen (Eppel – Horvath – Mahringer, 2014A, Eppel – Mahringer, 2015). 2015 waren im Durchschnitt 31,0% der beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen langzeitbeschäftigungslos (2008: 16,3%, 2012: 18,2%).

Die Zahl der langzeitbeschäftigungslosen Personen hat sich gegenüber dem Vorkrisenniveau (34.538 Personen im Jahr 2008) mehr als verdreifacht (2015: 109.943 Personen).

In der mittelfristigen Zukunft ist keine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten, da weder ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum noch eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch eine deutlich schwächere Entwicklung des Arbeitskräfteangebots absehbar sind:

- Das Arbeitskräfteangebot wird mittelfristig weiter (deutlich) zunehmen und den Druck auf den Arbeitsmarkt verstärken, da erstens die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund von Zuwanderung in den nächsten Jahren weiter wachsen wird – laut aktuellster Bevölkerungsprognose von Statistik Austria 2015 wird sie jedenfalls nicht vor dem Jahr 2022 schrumpfen –, zweitens von einer anhaltenden Steigerung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Frauen auszugehen ist und drittens eine markante Bildungsexpansion in allen Altersgruppen zu einer steigenden Erwerbsbeteiligung führen sollte (siehe hierzu Kapitel 8.1 wie auch *Horvath – Mahringer, 2014*³³⁾).
- Zusätzlich gäbe es ein beträchtliches, derzeit unausgeschöpftes Erwerbspotential in Personengruppen wie Arbeitslose, arbeitszeitbezogen Unterbeschäftigte und nicht am Erwerbsprozess beteiligte Menschen mit grundsätzlichem Arbeitswunsch ("Stille Reserve"). Der aktuelle Flüchtlingsstrom trägt zusätzlich zu einer markanten Ausweitung des Arbeitskräfteangebots bei.
- Laut aktueller mittelfristiger WIFO-Prognose des WIFO (April 2016) wird die heimische Wirtschaft mittelfristig sehr mäßig expandieren, weshalb derzeit nicht mit einer wesentlich höheren Arbeitskräftenachfrage gerechnet werden kann (*Baumgartner – Kaniovski, 2016*).

Zunehmendes Überangebot an Niedrigqualifizierten

Die Arbeitslosigkeit ist in hohem Maße auf niedrig- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte konzentriert. Annähernd jede zweite arbeitslose Person (46,4% im Jahr 2015) hat höchstens einen Pflichtschulabschluss. Etwa ein Drittel (32,6%) hat eine Lehre. Die Arbeitslosenquote unter niedrig qualifizierten Personen (26,0% im Jahr 2015) ist um mehr als dreimal höher als unter Menschen mit einer abgeschlossenen Lehrausbildung (7,8%) und beinahe achtmal höher als unter Akademikern (3,4%). Personen mit maximal Pflichtschulabschluss haben zudem das höchste Risiko länger anhaltender Arbeitslosigkeit (*Eppel et al., 2015D*).

Gemäß aktueller, mittel- bis längerfristiger Prognosen der Erwerbsquote und des Arbeitskräfteangebotes einerseits (*Horvath – Mahringer, 2014*) und der Beschäftigung andererseits (*Fink et al., 2014*) werden Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften im Bereich der niedrigen Qualifikationen in Zukunft noch weiter auseinanderklaffen: Zwar wird die Zahl der Erwerbspersonen mit maximal Pflichtschulabschluss schrumpfen, die Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Gruppe jedoch noch deutlich stärker zurückgehen.

³³⁾ Eine Aktualisierung dieser Prognose liegt als Forschungsprojekt von "Österreich 2025" vor (Kapitel 8.1).

Im Altersvergleich haben zwar junge Menschen das höchste Risiko arbeitslos zu werden, da sie eine höhere Sucharbeitslosigkeit haben, über weniger Berufserfahrung verfügen und bei unzureichender Auftragslage tendenziell als erste den Arbeitsplatz verlieren, doch sind ältere Arbeitskräfte mit einem höheren Risiko längerfristig arbeitslos. Sie sind häufig stabil beschäftigt, haben aber vergleichsweise große Schwierigkeiten, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, wenn sie einmal arbeitslos werden (Eppel – Horvath – Mahringer, 2013, Eppel et al., 2015D).

Neben einer niedrigen Qualifikation und einem höheren Erwerbssalter zählen gesundheitliche Einschränkungen zu den drei zentralen Risikofaktoren für eine längerfristige Ausgrenzung am Arbeitsmarkt. Sie bedeuten oftmals auch dann, wenn sie nicht der auslösende Grund für die Arbeitslosigkeit sind, eine große Hürde bei der Rückkehr in Beschäftigung (Eppel – Horvath – Mahringer, 2013, Eppel et al., 2015D).

Neben Niedrigqualifizierten, älteren Arbeitskräften und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sind außerdem Frauen mit betreuungspflichtigen Kindern überdurchschnittlich gefährdet, mangels ausreichender Arbeitsmarktchancen bzw. -perspektiven längerfristig aus dem Erwerbsprozess auszuschneiden (Eppel et al., 2015D).

Steigender Anteil der Ausländer an den Arbeitslosen

Die Arbeitslosigkeit ist im Gefolge der Wirtschaftskrise und der erneuten Abschwächung in den letzten Jahren unter ausländischen Arbeitskräften überproportional stark gestiegen. Dies liegt zum einen an einem zunehmenden Anteil an Ausländern an den Erwerbspersonen und zum anderen an einer relativ starken Betroffenheit vom Konjunkturabschwung. Ausländische Arbeitskräfte gehören häufiger einer Randbelegschaft an, die bei Auftragsschwankungen eher den Arbeitsplatz verliert als die Stammbeslegschaft. Sie sind häufiger in Segmenten des Arbeitsmarktes mit hoher Fluktuation und Konjunkturereagibilität der Beschäftigung tätig (Bauwirtschaft, Tourismus, Arbeitskräfteüberlassung). Ihr Qualifikationsniveau variiert nach Herkunftsregion. Besonders Migranten aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien haben jedoch häufiger keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung abgeschlossen. Hinzu kommen Verdrängungsprozesse unter ausländischen Arbeitskräften infolge der markanten und weitgehend auf einzelne Branchen konzentrierten Ausdehnung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung und Einpendeln.

Während die Arbeitslosenquote der Angehörigen der EU-15-Mitgliedsländer und der EU-Beitrittsländer 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern) jener der Inländer relativ ähnlich ist, ist sie unter Personen aus den traditionellen Zuwanderungsländern (Türkei, früheres Jugoslawien), aus Rumänien und Bulgarien (EU-Beitrittsländer 2007) sowie unter Angehörigen sonstiger Drittstaaten wesentlich höher. In diesen Ländern war auch der höchste Anstieg nach der Krise zu verzeichnen. Gegenüber dem Risiko arbeitslos zu werden, ist allerdings das Risiko einer längerfristigen Arbeitslosigkeit unter ausländischen Arbeitskräften nicht erhöht (Eppel – Horvath – Mahringer, 2013, Eppel et al., 2015D).

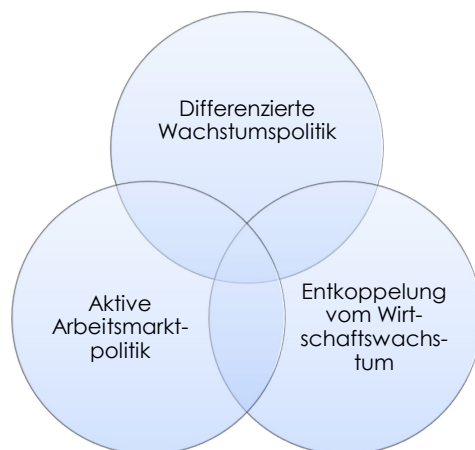
Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen eine der größten Herausforderungen

Die zuletzt im Zuge der Syrien- und Irakkrisen stark gestiegene Flüchtlingsmigration stellt den österreichischen Arbeitsmarkt vor eine große zusätzliche Herausforderung. Derzeit ist zu erwarten, dass ein Angebotszuwachs von mehreren zehntausend Asylberechtigten im Jahr 2016 kurzfristig zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit beitragen wird: Die meisten anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten werden zunächst von der Grundversorgung in den Mindestsicherungsbezug wechseln und müssen sich dafür – sofern sie arbeitsfähig sind – verpflichtend beim AMS vormerken lassen. Ihre Integration in den Arbeitsmarkt wird zum einen durch den bereits großen Angebotsüberhang und zum anderen durch Faktoren wie Traumatisierung, mangelnde Deutschkenntnisse, schwer nachweisbare und teilweise mangelnde Qualifikation, fehlende Vertrautheit mit der österreichischen Kultur und fehlende soziale Netzwerke erschwert.

Eine dreigliedrige Strategie zur Verringerung der Arbeitslosigkeit

Es gibt nicht einen Königsweg zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Eine wirksame Strategie, die dieses Beschäftigungsziel mit dem Ziel einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung verbindet, könnte auf drei Elementen beruhen: (1) einer differenzierten, sozial und ökologisch nachhaltigen Wachstumspolitik, (2) einer laufend weiterentwickelten und kohärenten aktiven Arbeitsmarktpolitik und (3) Maßnahmen, die die Abhängigkeit der Arbeitslosigkeit vom Wirtschaftswachstum reduzieren und sie unabhängig davon senken ("Entkoppelung").

Abbildung 7: Elemente einer Strategie zur Verringerung der Arbeitslosigkeit



Q: WIFO-Darstellung.

1. Element: Differenzierte Wachstumspolitik

Solange der durch Okun's Gesetz (Okun, 1962) beschriebene negative Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit besteht und das Arbeitskräfteangebot nicht deutlich zurückgeht, werden niedrige Raten des Wirtschaftswachstums mit steigender

Arbeitslosigkeit verbunden sein. Die Ursache liegt im Anstieg der Arbeitsproduktivität ("Produktivitätsfalle"), der zur Vermeidung eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit eine laufende Ausweitung der Wirtschaftsleistung verlangt (Jackson – Victor, 2011).

Vor diesem Hintergrund erscheint eine differenzierte Wachstumspolitik sinnvoll, die sich auf arbeitsintensive Wirtschaftsbereiche – wie beispielsweise moderne Dienstleistungen, Software und das Sozialwesen – konzentriert. Zusätzlich sollten Impulse zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums eher dort einsetzen, wo dies ökologisch unbedenklich ist oder gar den CO₂-Ausstoss reduziert. Ausschließlich auf ein höheres Wirtschaftswachstum zu setzen, um Arbeitslosigkeit zu reduzieren, ist daher nicht erfolversprechend. Hinzu kommen mögliche Konflikte mit dem Ziel einer ökologisch nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung (Antal, 2014).

2. Element: Aktive Arbeitsmarktpolitik

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) kommen in Europa seit mehreren Jahrzehnten bei der Erwerbsintegration Arbeitsloser eine wichtige Bedeutung zu (Kluve, 2010). Sie zielen primär darauf ab, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der teilnehmenden Individuen zu erhöhen und damit die aggregierte Arbeitslosigkeit zu senken. Auch ihr Wirkungspotential ist begrenzt, da sie primär an der Angebotsseite ansetzen und die Notwendigkeit einer ausreichenden Nachfrage nach Arbeitskräften zur Senkung der Arbeitslosigkeit nicht beseitigen (Immervoll – Scarpetta, 2012). Die verfügbare Evidenz legt nahe, dass sie durchaus die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden erhöhen und auch zu einer Verringerung der aggregierten Arbeitslosigkeit beitragen können, aber nur in moderatem Ausmaß (Card – Kluve – Weber, 2010, Filges et al., 2015, Martin, 2015). Bereits heute ist die aktive Arbeitsmarktpolitik ein vergleichsweise gut durch kausale Wirkungsanalysen evaluiertes Politikfeld. Bestehende Evidenzen sind laufend zu ergänzen und zu aktualisieren, um zu einer Optimierung des Maßnahmeneinsatzes beizutragen.

3. Element: Entkoppelung vom Wirtschaftswachstum

Ein dritter, komplementärer Ansatz wäre daher, die Abhängigkeit nicht nur der Entwicklung der Umwelt (Antal – van den Bergh, 2013), sondern auch der Arbeitslosigkeit vom Wirtschaftswachstum zu reduzieren und insbesondere Maßnahmen zu identifizieren und zu ergreifen, die zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen ohne Wirtschaftswachstum zu erfordern ("Entkoppelung").

Politikempfehlungen

Arbeitsmarktpolitik:

- Ausbau präventiver Maßnahmen, um Arbeitslosigkeit von vornherein zu vermeiden, z. B. Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge, Sicherung von Basiskompetenzen, Weiterentwicklung gesundheitsfördernder Maßnahmen, Verstärkung betrieblicher Anreize zur Aufrechterhaltung der Beschäftigung gefährdeter Personengruppen.

- Stärkere Fokussierung auf die Qualität und Stabilität der vermittelten Arbeitsverhältnisse (Martin, 2015).
- Selektiverer, auf die konkreten Bedürfnisse der Geförderten zugeschnittener Einsatz kurzer, wenig intensiver Unterstützungsmaßnahmen (aktive Arbeitssuche, Berufsorientierung).
- Forcierung längerer, fachlicher Qualifizierungen, die zu einer substanziellen Stärkung des Humankapitals beitragen, wie das Nachholen von Bildungsabschlüssen.
- Ausbau niedrigschwelliger Bildungsangebote für lernschwache oder bildungsferne Personengruppen (Eppel et al., 2015D).
- Abbau von Hemmschwellen zur Einstellung besonders ausgrenzungsgefährdeter Personengruppen (gezielte Ansprache, Beratung und Schulung von Betrieben im Umgang mit den betroffenen Arbeitskräften, Betriebspraktika oder Schnuppertrainings, begleitendes Job-Coaching, Experience-Rating-Systeme) sowie entsprechende Kriterien bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch die öffentliche Hand.
- Optimierung des Instruments der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung (Eppel et al., 2014, Eppel – Horvath – Mahringer, 2014B, Eppel et al., 2015D). Dies könnte insbesondere zur leichteren Eingliederungen bei Flüchtlingen zur Anwendung kommen.
- Aus- und Aufbau längerfristiger Nachbetreuungsstrukturen im Rahmen von Beschäftigungsförderungen am zweiten Arbeitsmarkt (z. B. Job-Coaching), um das Rückfallrisiko in Arbeitslosigkeit zu reduzieren (Eppel et al., 2014, Eppel – Horvath – Mahringer, 2014B).
- (Weiter-)Entwicklung von Modellen einer stufenweisen Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt arbeitsmarktferne Personen, von einer Transitbeschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt über gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung bis hin zu Lohnkostenzuschüssen und längerer Nachbetreuung (Eppel et al., 2014, Eppel – Horvath – Mahringer, 2014B).
- Förderung einer raschen Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten, z. B. durch rasche Asylverfahren, frühzeitigen Spracherwerb, rasche Feststellung, Anerkennung und Weiterentwicklung von Qualifikationen (für Personen mit hoher Chance auf einen positiven Asylbescheid bereits während des Asylverfahrens), die Vermittlung von Betriebspraktika und eine zügige Integration von Kindern und Jugendlichen in qualitativ hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen.

Mittelfristige Entkoppelung:

- Steuer- und Abgabenstrukturreform zur Verlagerung der Steuer- und Abgabenlast von Arbeit zu umweltbelastender Aktivität sowie Grundbesitz, Erbschaften, Finanztransaktionen zur gleichzeitigen Erreichung von Beschäftigungs- und Umweltzielen ("Doppelte Dividende").
- Verbesserung der Balance aus einem ausreichenden Schutz gegen Einkommensausfall und Anreizen zur Aufnahme einer vollversicherungspflichtigen und existenzsichernden Erwerbsarbeit. Das bestehende System aus fördernden und fordernden Elementen setzt

weitgehend effektive Anreize und Hilfestellungen für die Arbeitsmarktintegration. Die Segmentierung des Arbeitsmarktes und die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen stellen jedoch neue Herausforderungen für die Gestaltung von Arbeitsanreizsystemen dar.

- Abschaffung der "scharfen" Zuverdienstgrenze bei Arbeitslosigkeit in Form geringfügiger Beschäftigung, um eine hohe implizite Grenzsteuerbelastung bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung zu vermeiden und eine Ausweitung der betrieblichen Anreize zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit.
- Weiterentwicklung des Bonus-Malus-Systems für ältere Arbeitnehmer und Ausbau von Elementen des Experience Ratings (Eppel et al., 2015A).

Beschäftigungsintensive soziale Dienstleistungen:

- Dazu zählen Kinderbetreuung, Bildung und Pflege sowie andere ("grüne") Bereiche, die eine sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung unterstützen (z. B. gemeinnütziger Wohnbau, öffentlicher Verkehr, erneuerbare Energien).
- Schaffung von Arbeitsplätzen, eine bessere Vereinbarkeit von informellen Betreuungsaufgaben und Beruf, die (frühzeitige) Erschließung der Bildungspotentiale der Bevölkerung, eine Verbesserung der individuellen Beschäftigungschancen, ebenso wie die Integration von Zuwanderern erzielt und andererseits der wirtschaftliche Wandel in Richtung von Sektoren mit begrenztem Potential zur Steigerung der Arbeitsproduktivität unterstützt werden (Antal, 2014, Jackson – Victor, 2011).

8.3 Beschäftigungsfähigkeit: Prävention stärken, Wiedereingliederung forcieren

Die gesundheitliche Dimension der Beschäftigungsfähigkeit nimmt in den alternden Gesellschaften Europas einen hohen Stellenwert ein und ist ein wichtiger Bestimmungsgrund der Qualität und Dauer der Erwerbsbeteiligung. In den meisten Ländern, einschließlich Österreichs, liegen die Ausgaben für gesundheitlich bedingte Arbeitsunfähigkeit deutlich höher als jene für Arbeitslosigkeit. Schätzungen zufolge weisen etwa ein Fünftel der derzeit Arbeitssuchenden eine für die Vermittlung am Arbeitsmarkt relevante gesundheitliche Einschränkung auf. Unterstützung im gesundheitlichen Bereich ist demnach nicht eine hinreichende, aber oft eine notwendige Voraussetzung, um überhaupt eine Perspektive der Reintegration in Beschäftigung zu eröffnen. Zudem kann eine verbesserte Gesamtstrategie im Umgang mit der gesundheitlichen Dimension der Beschäftigungsfähigkeit auch allgemein einen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration und Prävention von Arbeitslosigkeit leisten. Derzeit scheidet ein signifikanter Anteil der Erwerbspersonen, insbesondere Über-50-Jährige, aus gesundheitlichen Gründen frühzeitig aus der aktiven Beschäftigung bzw. dem Arbeitsmarkt aus. Solche Personen scheinen in der Arbeitslosenstatistik oder in der Invaliditätspension bzw. als Bezieher von Rehabilitationsgeld auf. Im ersten Fall wurde diese Problematik bereits vertiefend in Kapitel 8.3 dargestellt.

Die Bedeutung der gesundheitlichen Dimension gewinnt durch die angestrebte Steigerung der Erwerbsbeteiligung von älteren Menschen zusätzlich an Relevanz. Diese wird mit größter

Wahrscheinlichkeit den Kostendruck auf jene Komponenten des Sozialsystems, die der Abfederung von gesundheitlichen Beschäftigungsrisiken dienen, weiter erhöhen.

Auch abseits der Kostenfrage bildet die gesundheitliche Dimension der Beschäftigungsfähigkeit einen wichtigen Baustein der Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaats und seiner Anpassung an wandelnde wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Verlängerte Erwerbslebenszyklen stellen die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor neue Aufgaben, neben den Anforderungen an das Qualifikationsprofil und die beruflichen Fertigkeiten der Erwerbsspersonen steigen auch jene an deren Leistungsfähigkeit. Die Gesundheit der Erwerbsspersonen ist auch deshalb ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Thema, weil die Veränderungen in der Arbeitswelt (steigende Flexibilitätsanforderungen, neue Organisations- und Arbeitsmodelle usw.) eine zusätzliche gesundheitliche Herausforderung darstellen.

Arbeitsunfähigkeit und gesundheitliche Einschränkungen der österreichischen Erwerbsbevölkerung

Laut Selbsteinschätzung weicht etwa ein Viertel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von einem guten bzw. sehr guten Gesundheitszustand ab. Der Großteil dieser Personen bewertet die eigene Gesundheit als "mittelmäßig", während etwa 5% bis 7% der Personen im erwerbsfähigen Alter dezidiert von einem schlechten Gesundheitszustand sprechen. In einer ähnlichen Größenordnung bewegt sich auch der Anteil derjenigen, die unter einer funktionalen Einschränkung im Alltagsleben leiden. Alle zusammengetragenen Auswertungen und Befunde zeigen sehr stark ausgeprägte Unterschiede im gesundheitlichen Zustand in Zusammenhang mit dem Arbeitsmarktstatus. Je nach untersuchtem Gesundheitsindikator, liegt der Anteil der betroffenen Arbeitslosen doppelt bis dreimal so hoch wie jener der Beschäftigten. Besonders auffällig ist, dass ein Fünftel der Arbeitssuchenden den eigenen Gesundheitszustand eindeutig negativ bewertet und etwa ein Sechstel dieser Personen mindestens eine funktionale Einschränkung im Alltag aufweist.

Diese subjektiven Einschätzungen werden durch Daten aus administrativen Statistiken und anderen Quellen untermauert. Arbeitslose verbringen erheblich mehr Tage im Krankenstand als Beschäftigte, ihre Krankenstandsquote ist in den vergangenen Jahrzehnten gestiegen und lag zuletzt mit Werten nahe bei 9% mehr als doppelt so hoch wie jene der Beschäftigten. Laut AMS haben darüber hinaus knapp 19% der arbeitslos vorgemerkten Personen einen gesetzlichen Behindertenstatus oder eine sonstige gesundheitliche Vermittlungseinschränkung. Diese Daten geben keine genaue Auskunft über Form und Ausmaß der Einschränkung und können somit nur bedingt als Basis für die Entwicklung von passenden Integrationsmaßnahmen dienen. Aber sie liefern einen weiteren Beleg dafür, dass etwa jede fünfte arbeitssuchende Person mit arbeitsmarktrelevanten gesundheitlichen Einschränkungen konfrontiert ist.

Erwartungsgemäß weisen alle gesundheitlichen Indikatoren einen starken Altersgradienten auf. Sowohl der allgemeine gesundheitliche Zustand als auch spezifische Indikatoren zu funktionalen Einschränkungen verschlechtern sich deutlich mit dem Alter. Rund ein Fünftel der Über-50-Jährigen stuft die Wahrscheinlichkeit hoch ein, aufgrund von gesundheitlichen Pro-

blemen den Arbeitsmarkt oder zumindest den derzeit ausgeübten Beruf frühzeitig verlassen zu müssen. Es gibt auch Hinweise dafür, dass psychische Störungen in Österreich stärker als in anderen Ländern auf ältere Erwerbspersonen konzentriert sind. Die Kombination aus fortgeschrittenem Alter und Arbeitslosigkeit stellt demnach einen besonders hohen Risikofaktor für gesundheitlich bedingte Integrationsschwierigkeiten am Arbeitsmarkt dar.

Psychische Gesundheitsprobleme sind in der Bevölkerung weit verbreitet und waren das höchstwahrscheinlich auch in der Vergangenheit. Schätzungen zufolge sind etwa 5% der Personen im erwerbsfähigen Alter von schweren psychischen Störungen betroffen, weitere 15% von leichten bis moderaten Störungen. Die Zunahme an Diagnosen und Behandlungen dürfte in erster Linie Ausdruck dessen sein, dass allmählich die volle Tragweite von psychischen Gesundheitsproblemen in der Bevölkerung zum Vorschein kommt. Psychische Gesundheitseinschränkungen sind stark auf Arbeitslose und Nichterwerbspersonen konzentriert und wirken sich besonders negativ auf die Erwerbchancen aus, weshalb eine gesonderte Betrachtung dieser Kategorie von Krankheiten hilfreich sein kann, um gesundheitlich Beeinträchtigte mit Integrationsrisiken zu identifizieren.

Die Krankenstandsstatistik zeigt, dass in Österreich pro Jahr zwischen 3% und 4% der Arbeitszeit aufgrund von krankheits- und unfallbedingten Fehlzeiten verloren gehen. Das Krankenstandsgeschehen ist sehr ungleich verteilt: Ein großer Teil der Krankenstandstage in der Wirtschaft entfällt auf eine vergleichsweise geringe Anzahl an Krankenstandsfällen. Die Zahl der Krankenstandsepisoden, die länger als sechs Wochen andauern, liegt unter 4%. Diese wenigen langen Krankenstandsfälle verursachen aber fast 40% des Krankenstandsvolumens. Der Anteil der Invaliditätsleistungsbezieher an den Erwerbspersonen liegt knapp unter 5%

Weder das Krankenstandsniveau noch die Quote der Invaliditätsleistungsbezieher sind in Österreich im internationalen Vergleich hoch. Allerdings zeigen die Daten in Bezug auf bleibende Arbeitsunfähigkeit einen erheblichen Verbesserungsspielraum.

Prävention als Teil eines investiven Sozialstaates

In den vergangenen Jahren ist mit dem Konzept des "investiven Sozialstaats" zunehmend ein Verständnis des Sozialsystems entstanden, das dieses nicht auf seine Absicherungs- und Schutzfunktion beschränkt. Der Wohlfahrtsstaat soll demnach nicht nur gegen Risiken absichern und bereits eingetretene Wohlfahrtsverluste abfedern, sondern einerseits präventiv wirken, d. h., die Eintrittswahrscheinlichkeit von negativen Ereignissen wie Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit minimieren, und andererseits aktivieren, d. h., systematisch Unterstützung bei Beschäftigung und Arbeitsmarktintegration liefern. Dem Konzept des "investiven Sozialstaats" folgend, sind Absicherung, Prävention und Aktivierung die Zieldimensionen des Sozialsystems. Dieser Gliederung folgend, können auch die Eckpunkte des österreichischen Systems zur Förderung von Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit bzw. zur Handhabung von Arbeitsunfähigkeit dargestellt werden.

In Bezug auf Prävention und betriebliche Gesundheitsförderung im österreichischen Gesundheitssystem ist die Sachlage komplex, weil neben den gesetzlichen Regelungen auch die

individuellen Maßnahmen und die gelebte Praxis in den Unternehmen eine entscheidende Rolle spielen. Der betriebliche Arbeits- und Gesundheitsschutz ist in Österreich auf gesetzlicher Ebene stark verankert und stellt nach wie vor gewissermaßen die Grundlage der Auseinandersetzung mit Gesundheit in der Arbeitswelt dar. Das Gesetz verpflichtet die Arbeitgeber, die für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer bestehenden Gefahren im Betrieb zu ermitteln, zu beurteilen und auf dieser Grundlage Maßnahmen zur Gefahrenverhütung festzulegen. Seit der Novellierung des Arbeitnehmerschutzgesetzes (2013) sollen in dieser Evaluierung sowohl die physischen als auch vermehrt die psychischen arbeitsbedingten Belastungen berücksichtigt werden. Mit der Gesetzesänderung wurde die Wichtigkeit der psychischen Gesundheit und der Prävention arbeitsbedingter psychischer Belastungen stärker betont.

Der Rahmen gesundheitsorientierter Interventionen in der Arbeitswelt wird neben den gesetzlichen Regelungen zu Arbeits- und Gesundheitsschutz auch durch die betriebliche Gesundheitsförderung (BGF) und das betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) bestimmt. BGM und BGF stehen in engem Zusammenhang miteinander: Zwar gibt betriebliche Gesundheitsförderung kein normiertes Managementsystem vor, die Integration der BGF in bestehende Managementsysteme ist für einen nachhaltigen Erfolg jedoch unumgänglich. Die Verbreitung von BGF und von Systemen des betrieblichen Gesundheitsmanagements setzte in Österreich in den frühen 1990er-Jahren ein und nahm seitdem deutlich zu. Allerdings erfolgte die Diffusion von BGF und BGM in den Unternehmen weitgehend ohne einheitliche Qualitätsstandards, die Daten- und Informationslage ist dürftig. Allgemeine Aussagen zum Abdeckungsgrad und zur Effektivität von Maßnahmen sind daher schwierig.

In Bezug auf die Zielsetzung der Aktivierung und Wiedereingliederung sind in Österreich vor allem die jüngsten Reformen im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsgesetzes und der Neuregelung der Invaliditätspension von Interesse. Mit der Verabschiedung des Arbeits- und Gesundheitsgesetzes (AGG) im Jahr 2010 wurden erste Schritte gesetzt, um eine Früherkennung von Risiken einer bleibenden Arbeitsunfähigkeit und ein Case Management zur Unterstützung der Wiedereingliederung bei Langzeitkrankenständen zu etablieren. Kern des AGG ist die Einführung von "fit2work", das ein niederschwelliges Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebot darstellt. Das Angebot ist für alle Erwerbspersonen offen, wobei Beschäftigte, die in einem Kalenderjahr mehr als sechs Wochen im Krankenstand sind, in einem automatisierten Verfahren kontaktiert und zu einer Beratung eingeladen werden. Parallel dazu hat "fit2work" auch eine betriebliche Schiene und bietet Unternehmen Beratung und Unterstützung an, um Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Eingliederung zu entwickeln.

Problemfelder des österreichischen Systems

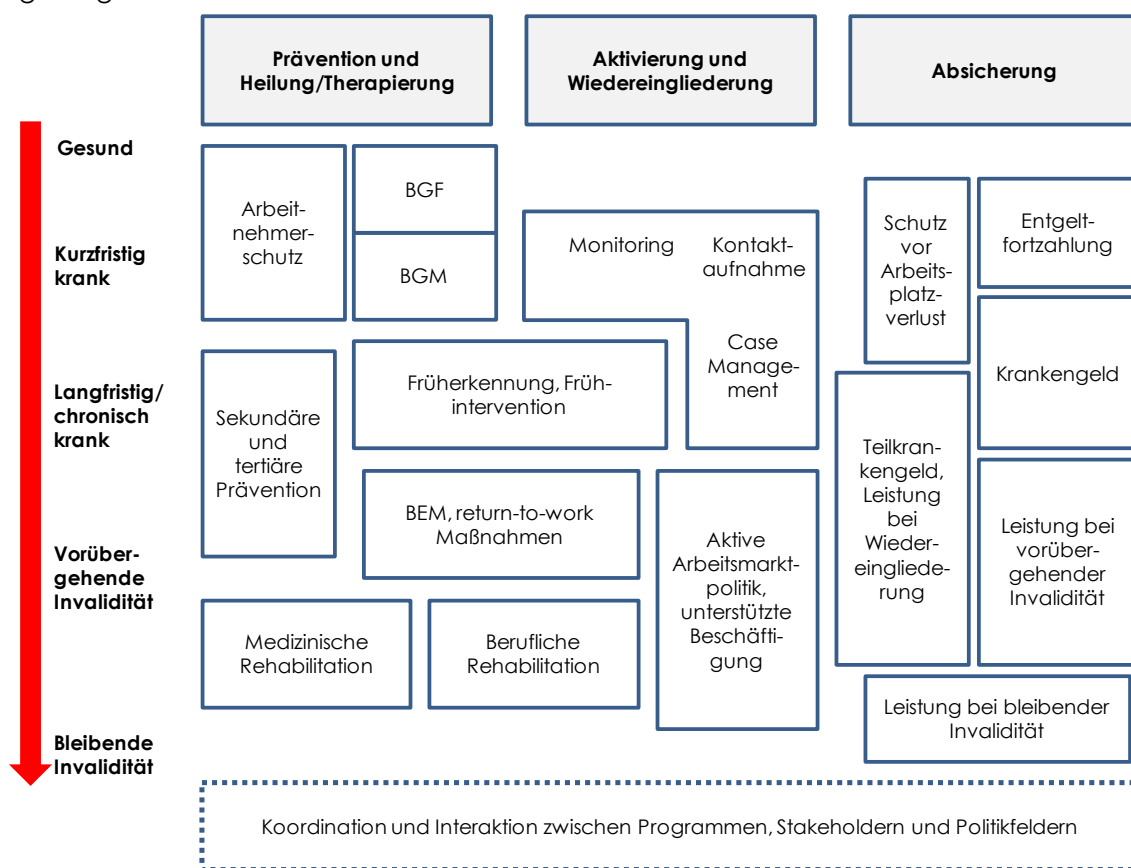
Dem Konzept des "investiven Sozialstaats" folgend, sind Absicherung, Prävention und Aktivierung die Zieldimensionen des Sozialsystems. Bezogen auf den Bereich der Arbeitsfähigkeit bzw. der gesundheitlichen Dimension der Beschäftigungsfähigkeit können die drei Zielsetzungen folgendermaßen formuliert werden:

1. Prävention und Behandlung von gesundheitlichen Problemen,

2. Absicherung bei Krankheit und Arbeitsunfähigkeit sowie
3. Aktivierung und Wiedereingliederung von erkrankten Personen in den Arbeitsmarkt.

In Abhängigkeit vom gesundheitlichen Zustand und der Arbeitsmarktsituation der betroffenen Erwerbspersonen sind unterschiedliche Maßnahmen bzw. eine ausgewogene Mischung aus Maßnahmen erforderlich, um die angesprochenen Ziele zu verfolgen. Abbildung 8 veranschaulicht den analytischen Rahmen einer entsprechenden Gesamtstrategie anhand einer Matrix, in der die einzelnen Strategiekomponenten aufgrund der Ausgangssituation der Erwerbspersonen (vertikale Achse) und der Zielsetzungen (horizontale Achse) verortet sind. Die Koordination zwischen den einzelnen Programmen der Kranken- und Sozialversicherung bzw. der Arbeitsmarktpolitik und die Abstimmung der darin involvierten Stakeholder werden durch eine übergreifende Ebene in der Matrix abgebildet.

Abbildung 8: Komponenten einer Gesamtstrategie zur Förderung von Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit



Q: WIFO-Darstellung. BGF ... betriebliche Gesundheitsförderung. BGM ... betriebliches Gesundheitsmanagement. BEM ... berufliches Eingliederungsmanagement.

Eine Gegenüberstellung des entworfenen analytischen Rasters in der Abbildung mit dem derzeitigen Status Quo in Österreich lässt vor allem im Bereich der Aktivierung und Wiederein-

gliederung sowie an der Schnittstelle zwischen der gesundheitlichen und der beschäftigungsorientierten Strategiekomponente Handlungsbedarf erkennen. Darüber hinaus ist die systemische Verzahnung und Koordination der einzelnen Akteure und Stakeholder schwach ausgeprägt bzw. fragmentiert.

Systemische Komponente – schwache Verzahnung der Subsysteme

Aufgrund der fragmentierten Institutionslandschaft und der zersplitterten Kompetenzen konnte in Österreich noch keine einheitliche, kohärente Gesundheitspolitik für den Arbeitsmarkt entwickelt werden. Die unterschiedlichen Dimensionen von Arbeitsfähigkeit (Krankenstand, langfristige und bleibende Arbeitsunfähigkeit) bzw. die unterschiedlichen Akteure sind auf systemischer Ebene bisher nicht oder nur im Ansatz miteinander verschränkt. Anders als in den identifizierten good-practice-Ländern, sind darüber hinaus in Österreich bei Auftreten von gesundheitlichen Problemen weder die unmittelbar zuständigen Ärzte (d. h. die Hausärzte) noch die Arbeitgeber auf systematische Weise mit der Frage der Wiedereingliederung und Rückkehr zum Arbeitsplatz befasst.

Unvollständige Umsetzung des Prinzips "Rehabilitation vor Pension"

Die Einführung von neuen Leistungen im Zuge der Neuregelung der Invaliditätspension hat neue Wege für die Arbeitsmarktintegration eröffnet. Die Bedeutung von Rehabilitation und Case Management wurde in den Vordergrund gerückt. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass die Reform ausreichen wird, um die gewünschte Zielsetzung (also die Umsetzung des Prinzips "Rehabilitation vor Pension") tatsächlich zu erreichen. Auch im neuen System werden die Personen erst zu einem sehr späten Zeitpunkt mit Rehabilitationsmaßnahmen unterstützt und in das Case Management überführt, nämlich dann, wenn die gesundheitliche Beeinträchtigung bereits ausgeprägt ist und sich meistens auch schon die Beschäftigungssituation der Betroffenen stark verschlechtert hat.

Monitoring- und Frühinterventionsmaßnahmen noch schwach ausgebaut

Erste Evaluierungsergebnisse des "fit2work"-Programms sind ermutigend und belegen, dass Teilnehmer eine günstigere Beschäftigungsentwicklung aufweisen als Kontrollpersonen mit ähnlichen Merkmalen, die der Einladung zur Teilnahme nicht folgten. Die Auswertungen zeigen aber auch, dass nur ein sehr geringer Anteil der eingeladenen Personen am Programm teilnimmt, und dass insgesamt nur ein Bruchteil der Personen, die zur Risikogruppe der gesundheitlich Beeinträchtigten zählen, durch ein Case Management im Rahmen von "fit2work" erfasst wird. Im österreichischen Ansatz fehlt ein verbindliches Instrument wie der niederländische Aktionsplan oder der norwegische Follow-up-Plan, auf dessen Basis alle längeren Krankenstände einem stringenten Monitoring und konkreten Interventionsmöglichkeiten unterzogen werden. Verbesserungspotential ist auch dahingehend zu orten, dass in der derzeitigen Gestaltung keine Verknüpfung zwischen der personenbasierten und der betrieblichen Schiene von "fit2work" besteht.

Fokus auf psychische Gesundheitsprobleme muss intensiviert werden

Die OECD hebt hervor, dass Österreich im Bereich der Prävention und Behandlung von psychischen Gesundheitsproblemen einen Rückstand aufweist. Die jüngsten verfügbaren Daten liefern zwar Hinweise darauf, dass das Bewusstsein für die psychosozialen Risiken in der Arbeitswelt in Österreich steigt und vermehrt Interventionen in diesem Bereich stattfinden. Ein größeres Problem ist aber die Tatsache, dass gegenwärtig die Behandlung von psychischen Gesundheitsbeeinträchtigungen fragmentiert ist und keinen ausreichenden Arbeitsmarkt- bzw. Arbeitsplatzbezug aufweist. Angesichts der hohen Zahl an Betroffenen, gerade auch unter den Rehabilitationsgeldbeziehern, sowie der großen Schwierigkeiten bei der Behandlung und Eingliederung am Arbeitsmarkt von Personen mit psychischen Beeinträchtigungen, müssen Maßnahmen zur Frühintervention ausgebaut und neue Prozeduren im Umgang mit psychischen Erkrankungen entwickelt werden.

Politikempfehlungen

Österreich setzte in den vergangenen Jahren mehrere Reformschritte, vor allem um das Auftreten von gesundheitlichen Belastungen am Arbeitsplatz zu reduzieren, die Früherkennung von Invaliditätsrisiken im System zu verankern und das Prinzip "Rehabilitation vor Pension" zu stärken. Diese Schritte stellen eine wichtige Basis für weitere Entwicklungen dar, reichen aber alleine nicht aus, um eine umfassende, effektive Gesamtstrategie im Umgang mit den gesundheitlichen Herausforderungen der Erwerbsbevölkerung zu etablieren. Eine solche Strategie sollte auf drei Säulen ruhen: Prävention und medizinische Behandlung; Absicherung bei Krankheit und Arbeitsunfähigkeit; Aktivierung und Wiedereingliederung am Arbeitsmarkt nach Krankheit bzw. bei gesundheitlicher Beeinträchtigung. Die folgenden Punkte liefern konkrete Handlungsempfehlungen, um das österreichische System stärker im Sinne dieser drei Säulen auszugestalten:

- Frühe und den Arbeitsplatz mit einbeziehende Interventionen sind von zentraler Bedeutung. Die bisherigen Erfahrungen mit "fit2work" zeigen, dass dieses Monitoring- und Frühinterventionsprogramm weiter entwickelt werden muss, um eine Breitenwirkung zu erreichen. Neben einem höheren Grad an Verbindlichkeit (beispielsweise durch ein mehrstufiges Verfahren, bei dem mit zunehmender Krankheitsdauer auch die Intensität des Monitorings und die Anreize zur Teilnahme steigen) ist von Beginn an eine stärkere Einbindung des Arbeitsplatzes notwendig, um auf die Früherkennung von Risiken auch wirkungsvolle Maßnahmen bzw. Maßnahmenpakete folgen zu lassen.
- Die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Schnittstellen (Arbeitsplatz, Gesundheitssystem, Sozialversicherung) muss verbessert und die Mitwirkung aller Akteure, einschließlich der betroffenen Erwerbspersonen, erhöht werden. Die europäischen Länderbeispiele zeigen, dass unterschiedliche Wege begangen werden können, um die Mitwirkung der Erwerbspersonen und Betriebe bei der Prävention von Arbeitsunfähigkeit und der Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit zu forcieren. Aus österreichischer Perspektive

stellen dabei das berufliche Eingliederungsmanagement (BEM) in Deutschland und das System der Invalidenversicherung in der Schweiz besonders interessante Orientierungshilfen dar.

- Mittelfristig sollten auch die Regelungen im Krankenstandsfall überdacht werden: eine stärkere Einbindung der Betriebe erfordert in bestimmtem Ausmaß größere Transparenz (z. B. in Bezug auf die Möglichkeit, mit erkrankten Mitarbeitern in Kontakt zu treten und in Erfahrung zu bringen, welche Rückkehrperspektiven gegeben sind). Gleichzeitig bedarf es neuer Regelungen und neuer Kompetenzen, um zukünftig auch die Ärzte und andere Schnittstellen im Gesundheitssystem bei der Prävention von Arbeitsunfähigkeit und der Unterstützung von Beschäftigungsfähigkeit stärker einzubinden. Derzeit fehlen auch auf gesetzlicher und institutioneller Ebene die Voraussetzungen, um eine Abstimmung zwischen Beschäftigten, Arbeitgebern und Ärzten zu ermöglichen.
- Die Einführung von Teilkrankenstandsmodellen würde größere Umstellungen im österreichischen System erfordern und erscheint – auch aufgrund der unterschiedlichen Positionen der Interessensvertretungen – derzeit schwer umsetzbar. Wie das finnische Beispiel zeigt, können Teilkrankenstandsmodelle auch stufenweise (mit Einschränkung auf längere Krankenstände) eingeführt werden. Um zu vermeiden, dass die Arbeitnehmer Teilarbeitsfähigkeit als eine Bedrohung empfinden, könnte, so wie in den meisten nordeuropäischen Ländern, die Arbeitsplatzsicherheit während eines Krankenstands erhöht werden (beispielsweise indem bei Teilkrankenstand Kündigungsschutz gewährt wird).
- Bei langen Abwesenheiten infolge von Unfällen und schweren Erkrankungen ist schon kurzfristig die Einführung von flexiblen Modellen zum Wiedereinstieg in die Arbeit zu befürworten. Ein vergleichsweise leicht auf den österreichischen Kontext übertragbares Beispiel bietet diesbezüglich das deutsche Modell der stufenweisen Wiedereingliederung. Bei diesem Modell steht die therapeutische Komponente der Wiedereingliederung im Vordergrund, die Beschäftigten gelten während der Maßnahme nach wie vor als arbeitsunfähig.
- Personen mit psychischen Gesundheitsbeeinträchtigungen stellen eine große, durch eine besonders komplexe Problemlage charakterisierte Zielgruppe dar. In der Praxis finden zurzeit medizinische und berufliche Rehabilitation meistens sequentiell statt. D. h., dass zuerst eine gesundheitliche Stabilisierung abgewartet wird, um dann mit beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen anzusetzen. Dies ist auch vielfach zielführend und notwendig. Im Falle von psychischen Gesundheitsproblemen sind aber oft integrierte Maßnahmen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation zweckmäßig. Auch sonst sind psychische Beeinträchtigungen nicht den restlichen Ursachen von Arbeitsunfähigkeit gleich zu setzen. Wie das Beispiel der Schweiz zeigt, kann es sinnvoll sein, eigene Frühinterventions-, Rehabilitations- und Wiedereingliederungsverfahren für Personen mit psychischen Gesundheitsbeeinträchtigungen zu entwickeln.
- Ein weiterer Sonderschwerpunkt sollte auf die Unterstützung von Arbeitslosen gesetzt werden, die gesundheitliche Probleme aufweisen. Zwar können kausale Wirkungszusam-

menhänge zwischen Gesundheit und Arbeitslosigkeit nur schwer voneinander abgegrenzt werden. Mit Sicherheit lässt sich aber sagen, dass viele Arbeitsuchende bei Vorliegen von gesundheitlichen Beeinträchtigungen in einem Teufelskreis gefangen sind, der sie zunehmend vom Arbeitsmarkt isoliert. Auch in diesen Fällen muss die Unterstützung zur Wiedereingliederung über Maßnahmen bzw. einen Maßnahmen-Mix erfolgen, der gleichzeitig gesundheitliche und berufliche Komponenten anspricht. Für arbeitsmarktferne Personen können Stufenmodelle zum Einsatz kommen, die bei niedrigschwelligen Angeboten (z. B. Arbeitsplätze für gesundheitlich Beeinträchtigte am sekundären Arbeitsmarkt) ansetzen.

- Allgemein mangelt es an evidenzbasierten Erkenntnissen zur Wirksamkeit von Reformen sowie spezifischen Maßnahmen und Interventionen. Wichtige Fragen (z. B. Welche Effekte hat die Teilnahme an "fit2work" auf den weiteren Erwerbsverlauf der Betroffenen?, Welche Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation erweisen sich bei der Wiedereingliederung als effektiv?, Welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente wirken bei Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen?) können nicht oder nur ansatzweise beantwortet werden. Zur Entwicklung und Steuerung einer Strategie für Gesundheit am Arbeitsmarkt ist die systematische Erforschung der Auswirkungen von Reformen und Maßnahmen erforderlich, im Idealfall mittels randomisierter Kontrollversuche und anderer Methoden, die die Bestimmung von kausalen Zusammenhängen ermöglichen.

8.4 Migration: Herausforderung annehmen, Chancen wahrnehmen

Laut statistischem Jahrbuch "migration & integration 2015" lag die Zahl der im Ausland geborenen Bevölkerung in Österreich im Jahr 2014 bei 1,25 Millionen Menschen (oder 14,9% aller Einwohner). Nach OECD Statistiken, die für Österreich allerdings einen etwas höheren Anteil der im Ausland Geborenen aufweisen, lag Österreich damit an 11. Stelle unter 35 OECD Ländern. Zieht man zu diesen im Ausland Geborenen noch jene rund 460.000 Personen hinzu, deren beide Eltern im Ausland geboren wurden, liegt der Bevölkerungsanteil der so genannten Personen mit Migrationshintergrund bei 20,4% und ist der neunthöchste unter den OECD Ländern. Jede Fünfte in Österreich lebende Person ist damit entweder selbst im Ausland geboren oder hat einen Migrationshintergrund³⁴⁾, damit rangiert Österreich vor einigen traditionellen Zuwanderungsländern wie Großbritannien, Frankreich oder den USA.

Dieser Anteil wird aller Voraussicht nach auch in Zukunft ansteigen. Die gegenwärtigen Bevölkerungsprognosen von Statistik Austria gehen in ihrer Hauptvariante davon aus, dass bis ins Jahr 2030, aus dem Ausland jährlich rund 30.000 Personen zuwandern. Wiewohl es sich bei diesen Migrationsprognosen nur um Annahmen handelt, werden diese doch durch eine Reihe weiterer Beobachtungen gestützt: So ist es im vergangenen Jahrzehnt – trotz immer restriktiver werdender Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen – keinem EU-Land

³⁴⁾ Aufgrund statistischer Konventionen bleiben dabei rund 6% der Bevölkerung, die nur einen im Ausland geborenen Elternteil haben, außer Betracht.

gelingen, den Anteil der im Ausland Geborenen an der Bevölkerung, insbesondere jener aus dem EU-Ausland, zu senken. Im Jahr 2014 stammten z. B. nur mehr rund 40% der jährlichen Zuwanderung nach Österreich aus Drittstaaten, welche migrationspolitisch beeinflussbar ist³⁵). Die Flüchtlingsmigration aus Syrien, Afghanistan und Irak wird die Zuwanderung aus Drittstaaten nach Österreich wieder steigen lassen. Österreich ist somit in den letzten zwei Jahrzehnten eindeutig zu einem Zuwanderungsland geworden und wird aller Voraussicht nach auch in Zukunft ein solches bleiben.

Defizite der Integrationspolitik

Diese Änderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung Österreichs mit Migrationsgeschichte stellen auch neue Herausforderungen an die Migrations- und Integrationspolitik. Viele nationale und internationale Studien zeigen, dass Ausländer, die sich in ihren Gastländern niederlassen, insbesondere in den ersten Jahren nach ihrer Ansiedlung und in Abhängigkeit von ihrer Herkunftsregion und ihrer Qualifikationsstruktur, in vielerlei Hinsicht benachteiligt sind. Dies trifft dabei auf die Integration auf dem Arbeitsmarkt ebenso zu wie auf die Bildungschancen ihrer Kinder oder ihre Wohn- und Gesundheitssituation. Wiewohl in den letzten Jahren in vielen dieser Bereiche deutliche Fortschritte in der Integration gemacht wurden, weist Österreich laut international vergleichenden Studien (siehe z. B. OECD, 2008) integrationspolitisch immer noch gravierende Defizite auf:

- Trotz geringerer Arbeitslosenquoten ist die Arbeitslosigkeit unter Ausländer deutlich höher als unter Inländern und auch die Arbeitsmarktintegration von Angehörigen der zweiten Generation hinkt jener in vergleichbaren Ländern hinterher.
- Die Bildungschancen der zweiten Generation sind deutlich schlechter als unter Einheimischen, und insbesondere der Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund mit schlechtem Schulerfolg ist im internationalen Vergleich hoch.
- Ähnliches gilt auch für die ESL/NEETs-Quoten³⁶) unter den jungen im Ausland Geborenen und Angehörigen der zweiten Generation.
- Die Selbständigenraten unter Ausländern sind im internationalen Vergleich niedrig.

³⁵) Nicht berücksichtigt sind in dieser Zahl die in den letzten Jahren stark gestiegenen Flüchtlingszahlen, obwohl auch die humanitäre Zuwanderung aufgrund völkerrechtlicher Bestimmungen nur sehr eingeschränkt steuerbar ist.

³⁶) ESL (Early School Leavers): Frühe Schulabgänger sind Personen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, die maximal über Bildungsabschlüsse unterhalb der Sekundarstufe II verfügen und an keiner Aus- oder Weiterbildung im Schulwesen oder außerhalb in Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder im betrieblichen Kontext teilnehmen. Im Rahmen der LLL:2020-Strategie soll der Anteil der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger laut EU 2020-Indikator von 8,7% (2009) auf 6% (2020) gesenkt werden.

NEET (Not in Education, Employment or Training): Jugendliche, die nicht beschäftigt sind (d. h. Erwerbslose oder Nichterwerbspersonen entsprechend der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation) und an keiner Ausbildung oder Weiterbildung innerhalb der vier Wochen vor der Umfrage im Rahmen des Labour Force Survey teilgenommen haben.

- Es bestehen deutliche Anzeichen einer Benachteiligung von ausländischen Haushalten am Wohnungsmarkt (geringer Anteil an Wohnungseigentümern, Anteil der Personen in überfüllten oder Substandardwohnungen).
- Ein hoher Anteil der Haushalte mit im Ausland Geborenen ist im untersten Einkommensdezil angesiedelt.
- Der Anteil der Personen, der angibt, keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder chronischen Leiden zu haben, ist unter Ausländern deutlich niedriger als unter Inländern.
- Ein besonders hoher Anteil der im Ausland Geborenen (insbesondere aus Drittstaaten) gehört nach eigener Meinung einer Gruppe an, die diskriminiert wird.

Diese Benachteiligungen werden dabei zum einen durch die Charakteristika der Migranten (wie ihre demographischen, sozioökonomischen aber auch soziokulturellen Eigenschaften) beeinflusst. So zeigen etwa internationale Untersuchungen zu den in der Zaragoza Deklaration festgelegten EU-weiten Indikatoren zur Integration von Migranten, dass Bildung, Alter, Geschlecht und Aufenthaltsdauer der Migranten im Gastland zu den wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Arbeitsmarktintegration aber auch der sozialen und politischen Integration von Migranten gehören. Für die Bildungsintegration der zweiten Generation ist hingegen auch der elterliche Bildungsstand von großer Bedeutung, während die Unterschiede in der Armutgefährdung zwischen In- und Ausländern auch mit der Familiengröße ansteigen. Aus wirtschaftspolitischer Sicht gilt es daher die Mainstream-Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärker an die Bedürfnisse der Zielgruppen der jungen und rezenten Migranten heranzuführen, während in der Schulpolitik Initiativen in Richtung eines verstärkten Förderunterrichts (sowohl in der Sprachausbildung als auch in anderen Fächern) und einer verstärkten Beratung und auch Beteiligung der Eltern für die Integration von Migranten besonders wichtig sind.

Zum anderen werden die Benachteiligungen aber auch durch eine Reihe von Umgebungsfaktoren und migrations- und integrationspolitischen Initiativen beeinflusst. Im schulischen Bereich sind dabei die Unterschiede zwischen der zweiten Generation und den Einheimischen in Ländern hoch, in denen das Schulwesen stark segregiert ist oder aber frühzeitig in verschiedene Bildungswege selektiert und dabei wenig durchlässig ist. Ähnlich werden die Unterschiede in den Beschäftigungschancen zwischen In- und Ausländern stark von der wirtschaftlichen Lage der Gastländer und ihrer Sektorstruktur bestimmt. In Ländern mit einer besseren Beschäftigungslage ist dabei die Beschäftigungssituation von Migranten relativ zur einheimischen Bevölkerung besser als in Länder mit schlechterer Beschäftigungslage. Ähnliches gilt auch für Länder mit einem hohen Dienstleistungsanteil (der sich auf die Beschäftigungssituation von Migrantinnen besonders positiv auswirkt) und für Länder deren öffentlicher Sektor für die Beschäftigung von Migranten offen ist.

Dabei gilt es u. a. das Potential von frühzeitigen Interventionen im Integrationsprozess (zum Beispiel durch frühzeitige Sprach- und Integrationsschulungen, Skill Assessments, Arbeitsmarkt-

integrationsmaßnahmen, Präventivmedizin aber auch Gleichstellungspolitiken) zu berücksichtigen. Zum anderen muss diese Politik aber auch anerkennen, dass die wirtschaftliche, soziale und politische Integration von im Ausland Geborenen langfristig angelegt werden muss und oft nur durch relativ intensive Maßnahmen erreicht werden kann.

Eine weitere zentrale Rolle kommt allerdings auch der Nutzung der durch Migration entstehenden Chancen zu. Laut Mikrozensus ad-hoc Modul 2014 haben rund 27% der im Ausland geborenen Bevölkerung entweder im In- oder im Ausland eine tertiäre Ausbildung abgeschlossen und immerhin fast 7% der im Ausland Geborenen kamen zu Ausbildungszwecken nach Österreich. Die Potentiale und Fähigkeiten der Migranten müssen daher ebenso besser genutzt werden, wie die durch die Zirkulation von (Ausbildungs-) Migranten entstehenden Kontakte in andere Länder. Moderne und erfolgreiche Modelle der Integrationspolitik gehen daher davon aus, dass Zuwanderer vor allem eine Ressource und Bereicherung für die Gastgesellschaft darstellen. Erfolgreiche Integrationspolitikermöglicht, die Fähigkeiten und Kontakte der Zuwanderer produktiv und wohlfahrtssteigernd zu nutzen.

Im Bereich der niedrig qualifizierten Zuwanderung ist es entscheidend, die Fähigkeiten der weniger qualifizierten Zuwanderer anzuerkennen, zu nutzen und ihre positiven Wohlfahrtswirkungen anzuerkennen. So zeigen etwa Resultate einer Befragung des Projektes WWWforEurope, dass in Städten, in denen Konflikte zwischen Zuwanderern und Einheimischen besonders gering sind, Zuwanderer zumeist als Bereicherung und Gewinn für die Gemeinschaft angesehen werden, die dazu beiträgt, die Produktvielfalt ebenso wie das kulturelle Angebot in der eigenen Stadt zu erhöhen (*Dohse – Gold, 2014*).

Zur Umsetzung eines solchen potentialorientierten Ansatzes in der Integrationspolitik wird es allerdings notwendig sein, Zuwanderern eine entsprechende Rolle bei der Gestaltung ihrer Zukunft (und der Zukunft ihres Gastlandes) zukommen zu lassen und sie insbesondere bei der Gestaltung der Integrationspolitik einzubeziehen.

Heterogenität als Herausforderung und Chance

Diese zunehmende Heterogenität der Zuwanderer stellt zum einen eine wirtschaftliche Chance dar, wenn es gelingen würde, im Sinne eines potentialorientierten Ansatzes die von den Zuwanderern mitgebrachten Kontakte und sprachlichen Kompetenzen zu den Heimatländern und Wissensstände für wirtschaftlichen Austausch und Innovation zu nutzen. Sie bergen aber auch ein zusätzliches gesellschaftliches Konfliktpotential, wenn verschiedene Zuwanderergruppen in Konkurrenz zueinander oder zur einheimischen Bevölkerung bzw. zu einheimischen Arbeitskräften treten. Jedenfalls erfordert diese zunehmende Heterogenität auch eine differenzierte Herangehensweise im Bereich der Integrationspolitik und die Entwicklung von Programmen zum Umgang mit sprachlich und kulturell sehr unterschiedlichen Gruppen in allen Bereichen der öffentlichen Versorgung.

Politikempfehlungen

Die wirtschafts-, sozial-, bildungs- und gesellschaftspolitischen Notwendigkeiten sind vielfältig:

- Im schulischen, Gesundheits- und Pflegebereich (aber auch im Bereich anderer öffentlicher Dienstleistungen) wird es notwendig werden, Programme zu entwickeln, die es ermöglichen die Versorgung einer sprachlich und kulturell heterogener werdenden Bevölkerung mit diesen Dienstleistungen sicherzustellen.
- Im Bereich einer umfassenden Integrationspolitik wird hingegen zwischen den Bedürfnissen temporärer und permanenter Migranten ebenso differenziert werden müssen wie zwischen Asylwerbern, Arbeits-, Bildungs- und Familienmigranten, die sich nur zeitlich begrenzt in Österreich aufhalten, und auch zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen und Problemlagen von niedergelassenen Migranten aus unterschiedlichen Herkunftsländern.
- Daneben wird die Migrationspolitik auch so organisiert werden müssen, dass in Hinkunft flexibel auf neue migrationspolitische Herausforderungen, wie sie etwa zuletzt durch die zunehmenden Flüchtlingszahlen entstanden, reagiert werden kann.
- Auf gesellschaftspolitischer Ebene wird hingegen eine klar formulierte und glaubwürdige Anti-Diskriminierungspolitik notwendig sein.

Ein solch umfassender Ansatz wird dabei nur auf der Grundlage eines breiten gesellschaftlichen Konsenses unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure (Ministerien, Länder, Gemeinden, Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Akteure) umsetzbar sein. Überdies gilt es in diesem Ansatz in allen Bereichen entsprechend niederschwellige Ansätze zu entwickeln, bei denen Aspekte des Empowerments der angesprochenen Zuwanderergruppen berücksichtigt werden.

8.5 Unternehmensinvestitionen: Stütze geben durch optimalen Maßnahmenmix

In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften haben sich die Ausrüstungsinvestitionen nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 in 2009 nur wenig dynamisch entwickelt. Nicht nur die Höhe der Ausrüstungsinvestitionen (in konstanten Preisen), sondern auch die Ausrüstungsinvestitionen relativ zum BIP sind rückläufig.

Stilisierte Fakten zu den Investitionen

In Österreich liegt der Anteil der Investitionen in Ausrüstungen (einschließlich immaterieller Anlagegüter) ungefähr $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt höher als in den EU-Ländern mit ähnlicher Wirtschaftsleistung und Größe (11,7% versus 11,2% im Durchschnitt 2010/2014). Allerdings gibt es deutliche Unterschiede in der Zusammensetzung der Ausrüstungsinvestitionen. Während Österreich verglichen mit den 6 EU-Ländern (Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Niederlande und Schweden) einen höheren Anteil bei Investitionen in Ausrüstungen (gemessen am BIP) aufweist (7,4% gegenüber 6,2% für den Zeitraum 2010/2014), ist bei dem BIP-Anteil der Investitionen in immaterielle Wirtschaftsgüter ein Rückstand von 0,7 Prozentpunkten zu beobachten

(4,3% gegenüber 5,0%; Übersicht 6). Bei technologisch führenden Ländern (USA, Südkorea und die Schweiz) liegt der Anteil der Investitionen in immaterielle Wirtschaftsgüter bereits zwischen 5% und 6%.

Noch deutlicher zeigen sich die Unterschiede in der Investitionsstruktur zwischen Ländern, wenn die Anteile der verschiedenen Investitionsarten an den Investitionen insgesamt berechnet werden. Während in Österreich 19% der Investitionen auf immaterielle Wirtschaftsgüter entfallen, beträgt dieser Anteil in den 6 EU-Ländern 25%.

Übersicht 6: Anteil der Investitionen nach Arten

	Bauten		Ausrüstungen		Immaterielle Investitionen	
	2005/2008	2010/2014	2005/2008	2010/2014	2005/2008	2010/2014
Investitionsstruktur in % der Gesamtinvestitionen						
Österreich	50	48	34	33	17	19
6 EU-Länder ¹⁾	51	46	30	30	19	25
EU 28 und Norwegen	54	51	33	34	13	16
Investitionsquote in % des BIP						
Österreich	10,7	10,6	7,9	7,4	3,7	4,3
6 EU-Länder ¹⁾	11,9	9,3	7,0	6,2	3,4	5,0
EU 28 und Norwegen	12,9	10,2	8,4	6,9	2,8	3,2

Q: Eurostat, VGR. Anmerkungen: Immaterielle Vermögenswerte umfassen Software, Datenbanken, Forschung und Entwicklung usw. – ¹⁾ Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Niederlande und Schweden.

Bestimmungsfaktoren der Investitionen

Eine Strategie zur Steigerung der Investitionen setzt Kenntnisse über die wichtigsten Einflussfaktoren der Investitionen voraus. In diesem Projekt im Rahmen von "Österreich 2025" wurden die Zusammenhänge zwischen Ausrüstungsinvestitionen, Investitionsdeterminanten im engeren Sinne und den Investitionsklimafaktoren analysiert. Hierfür werden Daten auf Länder- und Sektorebene herangezogen. Investitionen werden unterteilt in Ausrüstungen (Maschinen und Geräte) und immaterielle Anlagegüter.

Spearman-Rank-Korrelationen auf Basis von Länderdaten (EU- und OECD-Länder) zwischen den Rahmenbedingungen für die Geschäftstätigkeit von Unternehmen (Zugang zu Krediten, Durchsetzung von Verträgen, Schutz von Minderheitsinvestoren, Kosten der Unternehmensgründungen) zeigten keinen signifikanten Zusammenhang mit den Ausrüstungsinvestitionen bzw. deren Änderung über die Zeit. Dagegen fanden sich bei Investitionen in immaterielle Anlagegüter signifikante Zusammenhänge mit der Wirtschaftsleistung pro Kopf, Geschäftsklimafaktoren (Durchsetzung von Verträgen) und der direkten und indirekten F&E-Förderung. Auch lässt sich klar erkennen, dass in Ländern mit hohem BIP pro Kopf überproportional viel in immaterielle Anlagegüter investiert wird (Korrelation beträgt 0,70 und ist signifikant auf dem 1% Signifikanzniveau). Der Anteil der Investitionen in immaterielle Anlagegüter geht Hand in Hand mit dem Ausmaß der direkten und indirekten F&E-Förderungen. Die Korrelation ist auf

dem 5-prozentigen Signifikanzniveau signifikant und mäßig hoch. Länder mit einer hohen F&E-Förderung wie z. B. Korea, USA und Irland weisen gleichzeitig hohe Investitionen in immaterielle Anlagegüter gemessen am BIP auf. Bei dem Geschäftsklimaindikator (Durchsetzung von Verträgen) gibt es ebenfalls einen signifikanten Zusammenhang, der allerdings nur schwach ausgeprägt ist (10% Signifikanzniveau).

Weiters wurde der Zusammenhang zwischen Unternehmenssteuern und Investitionsverhalten mittels eines multivariaten Regressionsmodells untersucht. Aus theoretischer Sicht hängt der Kapitalstock von den Kapitalnutzungskosten und der erwarteten Nachfrage ab. Kapitalnutzungskosten hängen wiederum vom Preis für Investitionsgüter, von der Abschreibungsrate, vom Körperschaftsteuersatz und realen Zinssatz ab.

Die ökonometrische Analyse für die Gruppe von fortgeschrittenen EU-Ländern auf Branchenebene zeigte, dass sowohl der effektive als auch der Tarifsatz der Körperschaftsteuer einen signifikanten Einfluss auf das Wachstum des Kapitalstocks hat. Im Durchschnitt führt eine Reduktion des effektiven Durchschnittssteuersatzes um 1 Prozentpunkt zu einer Erhöhung des Kapitalstocks um 0,5% in der Sachgütererzeugung und um 1,1% bei den Dienstleistungen.

Die Körperschaftsteuer hat nicht nur einen Einfluss auf Investitionen im Inland, sondern auch auf ausländische Direktinvestitionen. Ergebnisse auf Basis eines Gravitationsmodells zeigen einen signifikanten Zusammenhang zwischen den ausländischen Direktinvestitionen (Greenfield) und der Höhe der Unternehmenssteuern. Dieses Ergebnis ist insbesondere für Österreich relevant, da die heimische Wirtschaftsstruktur durch einen hohen Anteil multinationaler Unternehmen gekennzeichnet ist.

Im Gegensatz zu den Körperschaftsteuern hatten in der Untersuchung die langfristigen Zinsen keine stimulierende Wirkung auf das Wachstum des Kapitalstocks. Die Digitalisierung gemessen als der Anteil der Arbeitskräfte mit Zugang zum Breitband-Internet am Arbeitsplatz hatte hingegen einen signifikant positiven Einfluss auf das Wachstum des Kapitalstocks der Dienstleistungen.

Über die Wirksamkeit der bisherigen Investitionsfördermaßnahmen ist wenig bekannt. Vermutungen legen nahe, dass von der Einführung der vorzeitigen Abschreibung in 2009 und 2010 vor allem die Investitionen der Sachgütererzeuger profitiert haben (+0,4% in Österreich gegenüber –1,7% in den 4 EU-Ländern³⁷⁾). Von der Investitionszuwachsprämie zwischen 2002 und 2004 haben vor allem Unternehmen in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen profitiert (+7,4% gegenüber –1,1% in den 4 EU-Ländern). Allerdings werden die Investitionsprämie oder Investitionssteuergutschriften in den EU-Ländern nur selten als temporäre Investitionsfördermaßnahme verwendet.

Für eine erste Abschätzung der Auswirkung der Patent/IP-Box auf die Entwicklung der inländischen Investitionen in immaterielle Wirtschaftsgüter wird ein Vergleich der Investitionsquote der immateriellen Wirtschaftsgüter vor und nach der Einführung der Patent/IP-Box getroffen.

³⁷⁾ Dänemark, Irland, Niederlande und Finnland.

Zu einer ersten Abschätzung der Auswirkung der Einführung der Patent/IP-Box zur steuerlichen Entlastung von Erträgen aus Patenten auf die ausländischen Direktinvestitionen in F&E und verwandte Tätigkeiten wurde eine Analyse der Direktinvestitionsdaten aus der FDI markets Datenbank vorgenommen.

Beitrag des Kapitalstocks zum Wachstum der realen Wertschöpfung

Kapital gilt traditionell als eines der wichtigsten Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums. Mittels der "Growth Accounting"-Methode kann das ökonomische Wachstum in seine Komponenten zerlegt werden. Anhand dieses Ansatzes konnte gezeigt werden, dass im Zeitraum 2010 bis 2014 der Kapitalstock 0,5 Prozentpunkte zum Wachstum der realen Wertschöpfung pro Jahr beitrug, während der Faktor Arbeit lediglich 0,3 Prozentpunkte zum Wachstum beitrug. Der Rest in Höhe von 0,3 Prozentpunkten bleibt unerklärt und kann dem technischen Fortschritt oder hier nicht betrachteten Faktoren zugeschlagen werden. Die Ergebnisse zeigen, dass die Ausweitung des Kapitalstocks in diesem Zeitraum einen höheren Wachstumsbeitrag lieferte als der Faktor Arbeit. Wenn Kapital nach den verschiedenen Arten unterschieden wird, so zeigte sich, dass das Anlagevermögen in immaterielle Vermögensgüter 0,3 Prozentpunkte zum Wachstum beitrug während Ausrüstungen und Bauten nur je 0,1 Prozentpunkte zum Wachstum beitrugen. Insgesamt kann in der Wirtschaft 25% des Wachstums der Wertschöpfung auf die Kapitalakkumulation von immateriellen Wirtschaftsgütern zurückgeführt werden. Ein weiteres wichtiges Ergebnis ist, dass der Wachstumsbeitrag des Anlagevermögens in immaterielle Vermögensgüter trotz abnehmender Wachstumsraten der realen Wertschöpfung im Zeitablauf zugenommen hat. Im Zeitraum 2005 bis 2008 lag der Wachstumsbeitrag des Anlagevermögens in immaterielle Vermögensgüter bei 0,2 Prozentpunkten, während im Zeitraum 2010 bis 2014 der Wachstumsbeitrag bei 0,3 Prozentpunkten lag. Das Ergebnis, dass das Anlagevermögen in immaterielle Vermögensgüter einer der wichtigsten Wachstumskomponenten darstellt, steht im Einklang mit Studien für andere Industrieländer. Auf Basis von Daten für 13 EU-Länder³⁸⁾ für den Zeitraum von 1998 bis 2005 kommen Roth – Thum (2013) zu dem Ergebnis, dass die Hälfte der Steigerung der Arbeitsproduktivität auf die Zunahme der immateriellen Vermögenswerte zurückzuführen ist.

Politikempfehlungen

Ob das relativ hohe Niveau der Ausrüstungsinvestitionen in Zukunft gehalten werden kann, ist angesichts der Entwicklungen in letzter Zeit fraglich. Als erste Priorität gilt es, das Investitionsklima wieder zu verbessern. Als zweite Priorität ist die Körperschaftsteuerbelastung mittelfristig dem Niveau der EU-Länder mit ähnlicher Wirtschaftsleistung anzupassen. Eine Verbesserung des Investitionsklimas und eine Senkung der Körperschaftsteuerbelastung auf das Niveau vergleichbarer EU-Länder würde nicht nur die heimischen Investitionen stimulieren, sondern

³⁸⁾ Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich.

Österreich auch als Standort für ausländische Direktinvestitionen attraktiver machen. Die empirischen Ergebnisse für die OECD-Länder zeigen, dass Unternehmenssteuern sowohl zu mehr inländischen Investitionen führen, als auch die ausländischen Direktinvestitionen steigern.

Als dritte Priorität gilt es, die öffentlichen Investitionszuschüsse für Unternehmen auf das Niveau der EU-Länder mit ähnlichem BIP pro Kopf anzuheben bzw. dem Niveau der Investitionsförderung vor der Krise anzupassen. Die direkte Investitionsförderung richtet sich primär an Kleinunternehmen, KMU, junge Unternehmen und Technologieunternehmen. Die direkte Investitionsförderung hat damit eine wichtige Funktion beim Strukturwandel und bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. Im Vergleich zum Zeitraum vor der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 sind die öffentlichen Investitionszuschüsse für Unternehmen um mehr als 70% gekürzt worden und damit mehr als in jedem anderen EU-Land mit ähnlicher Wirtschaftsleistung und Größe. Beispielsweise geben die Skandinavischen Länder, Belgien und die Niederlande mehr als viermal so viel für öffentliche Investitionszuschüsse, die Schweiz sogar zehnmal so viel wie Österreich aus. Zusätzliche öffentliche Mittel in Höhe von etwa 100 Mio € pro Jahr wären erforderlich, um das Niveau der Investitionszuschüsse (einschließlich Barwert der Haftungen) vor der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 zu erreichen.

Deswegen sollten Maßnahmen zur Steigerung der Investitionen in immaterielle Wirtschaftsgüter getroffen werden. Zur Realisierung sollte ein Aktionsplan aufgelegt werden, der Handlungsfelder und Maßnahmen festlegt. Von einer Förderung von Investitionen in immaterielle Wirtschaftsgüter würde eine große Anzahl von Unternehmen in allen Branchen profitieren. Da es sich bei diesen immateriellen Investitionen primär um aktivierte Ausgaben für Forschung und Entwicklung handelt, können diese durchaus auch im Sinne der Verfolgung von Beyond-GDP-Zielen zur Beschleunigung der Dekarbonisierung eingesetzt werden.

Die Einführung einer Patent/IP-Box könnte Teil des Aktionsplans zur Steigerung der Investitionen in immaterielle Anlagegüter sein. Eine entsprechende Ausgestaltung einer Knowledge-Box sollte jedoch den OECD-Nexus-Richtlinien folgen. D. h., dass Erträge aus Patenten bzw. aus immateriellen Anlagegütern nur dann steuerbegünstigt werden, wenn sie auf inländische Innovationsaktivitäten zurückgehen.

Eine weitere Priorität ist die gezielte Aus- und Weiterbildung von Fachkräften, insbesondere von Naturwissenschaftlern, Mathematikern, Informatikern und Ingenieuren (einschließlich ingenieurtechnischer Fachkräfte). Diese Berufe werden am stärksten von steigenden Investitionen in immaterielle Anlagegüter profitieren. Schließlich sollten bei zukünftigen Konjunkturunbrüchen temporäre Investitionsfördermaßnahmen in Betracht gezogen werden. Dabei sollte die beschleunigte Abschreibung einer Investitionszuwachsprämie vorgezogen werden.

8.6 Wettbewerb: Regulierungen durchforsten, Subventionen abbauen

Der Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen substantiellen Wachstumsengpass. Durch eine weitergehende Intensivierung des Wettbewerbs sind substanzielle positive Effekte

auf Innovationstätigkeit und Wachstum zu erwarten. In Ergänzung zu Maßnahmen auf der EU-Ebene sind in Österreich jedenfalls auch eigenständige wettbewerbs- und regulierungspolitische Schritte sinnvoll, möglich und notwendig. Aufgrund der Versäumnisse in der Vergangenheit ist der Spielraum für eine innovations- und wachstumsfördernde Wettbewerbspolitik auf nationaler Ebene in Österreich vergleichsweise groß und könnte "budgetschonend" genutzt werden.

Österreich befindet sich in einem Stadium der Überregulierung, das einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung abträglich ist. Da die marginalen Effekte einer Deregulierung auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung dort deutlich größer werden, wo tiefgreifende Deregulierungsmaßnahmen bereits ergriffen wurden, und wo das Ausgangsniveau der Deregulierung bereits geringer ist, zeigt in Österreich die Politik der kleinen Reformschritte kaum positive Effekte. Der Grund liegt darin, dass bei kleinteiliger Deregulierung vor dem Hintergrund eines dichten "Regulierungsdschungels" verbleibende Regulierungen zahnradartig eingreifen und das gewünschte Ergebnis verhindern bzw. zumindest deutlich abschwächen. In diesem Sinne ist es auch Ergebnis von "Österreich 2025", dass Reformen ganzheitlich erfolgen müssen, um eine positive Wirkung entfalten zu können.

Politikempfehlungen

Die regulatorischen Hindernisse für die Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit müssen verringert werden. Der im internationalen Vergleich hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) sollte gesenkt werden, indem über einen "virtuellen One-Stop-Shop" (Internetplattform) der gesamte Gründungsvorgang elektronisch abgewickelt werden kann.

Die steuerliche Diskriminierung der GmbH durch die Mindestkörperschaftsteuer sollte abgeschafft werden. Für Zwecke der Haftung sollte das Mindestkapitalerfordernis der GmbH optional durch Versicherungslösungen substituierbar sein. Das Erfordernis des Notariatsaktes bei der Gründung einer GmbH sowie die verpflichtende Veröffentlichung des Jahresabschlusses in gedruckter Form in der Wiener Zeitung sollten entfallen.

Hinsichtlich des Umfangs und der Strenge der qualifikationsbezogenen Berufszugangsregulierung liegt Österreich noch immer weit über dem EU-Durchschnitt. Die Gewerbeordnung sollte deshalb weiter liberalisiert werden. Berufsfelder, die nur mehr in wenigen Ländern reguliert sind, wären zu öffnen. Alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen wären ersatzlos zu streichen. Grundsätzlich ist bei allen Gewerben ein (zumindest) dualer Marktzutritt zu ermöglichen, indem z. B. das Fehlen einer Meisterqualifikation durch Gesellenprüfung mit entsprechender Berufspraxis sowie Weiterbildung ausgeglichen werden kann.

Über eine Lockerung der Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe ist eine Intensivierung der Unternehmensgründungen in diesen Berufsfeldern zu erwarten, was sich positiv auf die Wettbewerbsintensität auf den Märkten für freiberufliche Dienstleistungen auswirken

wird. Die Belebung des Wettbewerbs ist in den freien Berufen mit Nachdruck voranzutreiben. Die Intensität der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen ist innerhalb der verschiedenen "freien" Berufe sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb besonders abträgliche Regulierungen finden sich insbesondere im Bereich der Apotheken (Bedarfsprüfung, Fremdbesitzverbot, strikte Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel) und Notariate (Vorbehaltsaufgaben, planwirtschaftliche Beschränkung der Notariatsstellen).

Die Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe ist zu durchforsten, indem alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen ersatzlos gestrichen bzw. wettbewerbsfördernd adaptiert werden, wobei die sich darauf berufenden Partei zu beweisen hätte, dass eine den Wettbewerb beschränkende Bestimmung beibehalten werden müsste (Beweislastumkehr).

Die Möglichkeiten einer Vereinheitlichung des Berufsrechtes für alle freien Berufe sollten geprüft werden. Über eine subsidiäre Anwendung der allgemeinen Gewerbeordnung (§§ 1 bis 99 GewO) könnte eine Gleichstellung aller freien Berufe hinsichtlich der berufsrechtlichen Grundsätze (Ausbildung zum Beruf, Erwerb des Berufsrechts, Ausübungsumfang, allfälliger Titelschutz, Abgrenzungen zu anderen Berufen, Beendigung sowie das Verfahren und die Behördenzuständigkeiten) hergestellt werden.

Auf wettbewerbsverzerrende Subventionen sollte weitestgehend verzichtet werden. Die direkten Unternehmensförderungen sind in Österreich in Relation zur Wirtschaftsleistung mehr als doppelt so hoch als in den anderen Ländern der EU 15 (*Aiginger et al.*, 2010A). Österreich gibt damit für Unternehmensförderungen etwa das 1,5-Fache von jenem Betrag aus, der durch die Wirtschaftsstruktur determiniert wäre (*Pitlik et al.*, 2008). Daher sollte dieses Instrument nur dann zum Einsatz kommen, wenn damit die langfristige Wirtschaftsentwicklung gestärkt wird, wie es z. B. bei wichtigen investiven Maßnahmen zu erwarten ist, wo Marktlösungen temporär (konjunkturell) oder langfristig (kleine innovative Unternehmen) gesamtwirtschaftlich suboptimale Ergebnisse liefern (siehe hierzu die Empfehlungen des Kapitels 8.5).

Dieser nicht durch die Wirtschaftsstruktur bestimmte Teil der Subventionen beseitigt kein Marktversagen, sondern verhindert das Zustandekommen von effizienten Marktlösungen, indem nicht wettbewerbsfähige Wirtschaftsbereiche konserviert und etablierte Unternehmen vor Konkurrenz geschützt werden. Mittelfristig sollte deshalb in den meisten Fällen eine Senkung der Subventionen auf das der heimischen Wirtschaftsstruktur entsprechende Niveau angestrebt werden.

Alle Subventionen wären hinsichtlich ihrer Effekte insbesondere auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu analysieren. Wettbewerbsverzerrende Subventionen sollten nach einer kurzen Übergangsfrist auslaufen. Zu diesem Zweck sind in einer Förderleistungsdatenbank alle für die ökonomische Wirkungsanalyse notwendigen Kennzahlen systematisch zu erfassen. Die bisherigen Bemühungen eine "Transparenzdatenbank" beim Bundesministerium für Finanzen einzurichten, vermögen im Ergebnis nicht zu überzeugen. Problematisch ist hierbei das geringe

Commitment der Länderebene. Eine diesbezüglich stärker motivierende Vorgehensweise (eventuell mit fiskalischen Anreizen) ist anzuraten.

Bis zur Erreichung des der heimischen Wirtschaftsstruktur entsprechenden Subventionsniveaus sollten neue Förderschienen nur genehmigt werden, wenn alte Subventionen mit zumindest gleichem Volumen auslaufen ("Subventionsbremse"). Die so eingesparten Subventionen könnten für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen (für Bildung, Forschung, Umwelt) verwendet werden.

8.7 Umwelt- und Energieinnovationen: Verlorene Dynamik wieder gewinnen

Die Herausforderungen im Bereich des Klimaschutzes zählen aufgrund des von der heimischen Politik auf der Weltklimakonferenz 2015 in Paris (COP 21) abgegebenen Bekenntnisses zu einem forcierten Abbau von Treibhausgasemissionen zu einem der beiden Hauptfokuspunkte des Forschungsprogramms "Österreich 2025". Die ökologischen Effekte in Folge von steigendem Ressourcenverbrauch und Emissionen, die den anthropogenen Klimawandel vorantreiben, erfordern eine Umgestaltung der Wirtschaftsstrukturen und eine weitgehende Dekarbonisierung im Laufe der nächsten Jahrzehnte. Auf internationaler Ebene werden Strategien für ein ökologisch nachhaltiges Wachstum diskutiert (z. B. Green Growth Strategy: OECD, 2011, EU-2020-Strategie: Europäische Kommission, 2010). Dabei wird die Relevanz von Umweltinnovationen, d. h. die Entwicklung von umwelt- und ressourcenschonenden Technologien, hervorgehoben. Der Bedarf an Technologieentwicklung und -transfer wurde auch im Übereinkommen im Rahmen der COP 21 (United Nations, 2015) betont. Weitreichende bzw. radikale Innovationen werden u. a. als Voraussetzung dafür angesehen, technologische lock-in Effekte zu durchbrechen, die Systemänderung hin zu einer weitgehend kohlenstofffreien Wirtschaft zu erreichen und somit den globalen Klimawandel begrenzen zu können (Unruh, 2000, 2002, Geels – Elzen – Green, 2004, Smith, 2009, Arundel – Kanerva – Kemp, 2011). Ziel ist ein umfassender struktureller Wandel, der langfristig dazu beiträgt, Wachstum, Beschäftigung und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern während gleichzeitig der anthropogene Klimawandel auf das im Rahmen der COP 21 festgelegte Maß beschränkt und auch andere biophysikalische Grenzen eingehalten werden.

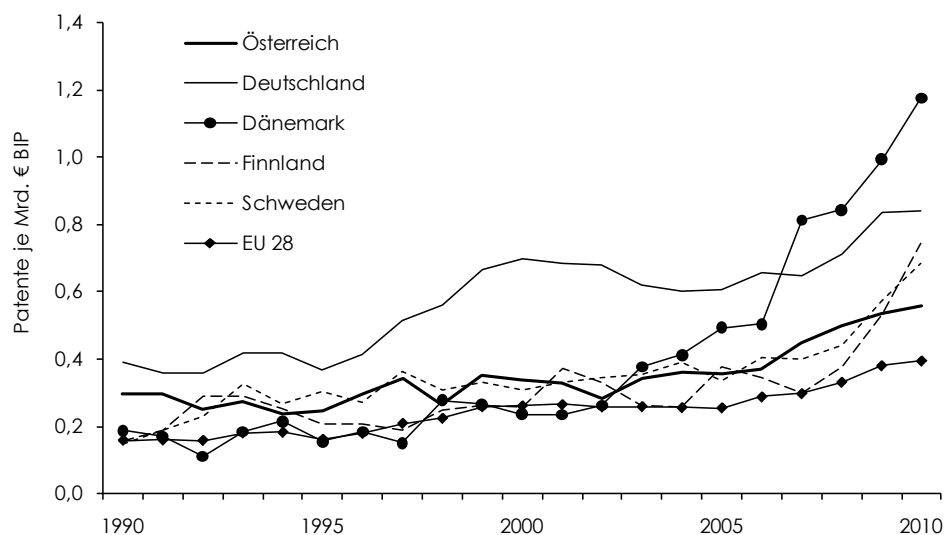
Dort wo ressourcenschonende Technologien zum Einsatz kommen, ist mit einer Verringerung der Kosten von dieser Seite her zu rechnen, die einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil darstellen kann. Damit tragen diese Innovationen, neben einer stärkeren Besteuerung von fossilen Energieträgern, zu einer Senkung der notwendigen Vorleistungen in der Produktion bei.

Aufgrund der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung in den Schwellenländern und damit einhergehender ökologischer Herausforderungen werden für die Umwelttechnikindustrie global hohe Wachstumschancen prognostiziert (Büchele et al., 2014). Wie in den WIFO-Studien zur Umwelttechnik seit Mitte der 1990er-Jahre konstatiert (Köppl – Pichl, 1995, Köppl, 2000, 2005, Kletzan-Slamanig – Köppl, 2009, Köppl – Kletzan-Slamanig – Köberl, 2013), ist die österreichi-

sche Umwelttechnologie eine Branche mit kontinuierlich zunehmender wirtschaftlicher Bedeutung im Inland. Zudem zeichnet sich die Wachstumsbranche durch hohe Innovationsneigung, starke Exportorientierung sowie eine kontinuierlich zunehmende Internationalisierung aus. Der Anteil Österreichs am Welthandel mit Umwelttechnologien liegt über dem Exportanteil von Gütern insgesamt (Köppl – Kletzan-Slamanig – Köberl, 2013). Eine zentrale Voraussetzung für die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in diesem Technologiebereich, der sich einerseits im Qualitätswettbewerb behaupten muss und sich andererseits ständig ändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen gegenüber sieht, sind Forschung, Entwicklung und Innovationen.

Im Vergleich mit den europäischen Innovationsführern Deutschland, Dänemark, Finnland und Schweden zeigt sich, dass es Österreich nicht gelungen ist, seine zu Beginn der 1990er-Jahre starke Position im Bereich von Umweltpatenten zu halten. 1990 hielt Österreich mit 0,3 Patentanmeldungen je Milliarde € BIP hinter Deutschland (0,4 je Milliarden € BIP) noch den 2. Platz unter den 5 Ländern. Die Umweltpatentanmeldungen österreichischer Erfinder lagen zwar 2010 noch deutlich über dem Schnitt der EU 28 jedoch vergrößerte sich der Abstand zu diesen vier europäischen Innovationsführern. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man die zitationsgewichteten Patentanmeldungen als Basis für den Vergleich heranzieht. In allen Ländern waren die Umwelttechnologiefelder, in denen zuletzt am stärksten patentiert wurde, erneuerbare Energien und emissionsarme, effiziente Transporttechnologien.

Abbildung 9: Patentanmeldungen nach Erfindern je Mrd. € BIP



Q: OECD (2015C, 2015D), OECD Classification of Environment-Related Technologies, Eurostat; WIFO-Berechnungen.

1990 lag für Österreich noch eine deutliche Spezialisierung im Bereich der Umwelttechnologien vor; in diesem Technologiefeld wurde doppelt so stark patentiert wie im Schnitt aller Technologiefelder. Zwischen 1990 und 2010 nahm die relative Bedeutung von Umweltpaten-

ten in Österreich jedoch kontinuierlich ab, im Jahr 2010 verlor der Bereich der Umwelttechnologien in Österreich und lag nur mehr knapp über dem Schnitt der EU 28.

Die Patentanalyse zeigt, dass Umweltinnovationen in Österreich in den letzten Jahren im Vergleich zum Beginn der Betrachtungsperiode und auch im Vergleich zu anderen Ländern an Dynamik verloren haben. Welche Faktoren diese Entwicklung verstärkt haben könnten (Barrieren) und wodurch die Dynamik der Umweltinnovationen wieder erhöht werden könnte, wurde im Rahmen einer im Forschungsprogramm "Österreich 2025" durchgeführten Expertenbefragung erhoben.

Die befragten Experten zählten eine "ambitionierte und stabile umwelt- und energierelevante Gesetzgebung in der EU" zu den wichtigsten Treibern von Umweltinnovationen. Ebenfalls hohe Bedeutung wurde einer "ambitionierten und stabilen umwelt- und energierelevanten Gesetzgebung in Österreich" sowie der Forschung und Entwicklung beigemessen. Die Einschätzung stimmt mit der umfassenden Literatur zur Rolle regulativer Instrumente für Umweltinnovationen überein (z. B. Porter, 1991, Porter – van der Linde, 1995A, Johnstone – Haščič – Kalamova, 2010, Johnstone – Haščič – Popp, 2010, Lanoie et al., 2011). Als vergleichsweise wenig relevant für die Förderung von Umweltinnovationen wurden hingegen "Patente und Gebrauchsmuster zum Schutz der Innovationen", "Forschungsförderung" sowie das "Umweltbewusstsein der Öffentlichkeit" eingestuft.

Zu den größten Barrieren für Umweltinnovation zählen laut den Experten "sich häufig ändernde rechtliche Rahmenbedingungen", "länderspezifische Produktstandards und Genehmigungsverfahren" sowie "Marktbeherrschung durch konventionelle Technologieanbieter", gefolgt von "hohen Innovationskosten" und einem "hohen wirtschaftlichen Risiko im Vergleich zu anderen Branchen". Der "Zugang zu Förderungen", ein "hoher Aufwand der Patentierung eigener Innovationen" oder "hohe Kosten der Lizenzierung fremder Patente und Gebrauchsmuster" werden hingegen nicht als wichtige Barrieren für Innovationen im Umwelttechnologiebereich wahrgenommen.

Politikempfehlungen

Umweltinnovationen sind aus verschiedenen Gesichtspunkten ein unerlässlicher Teil einer zukunftsfähigen Entwicklung, wie sie etwa von der OECD im Rahmen ihrer "Green Growth Strategie" entwickelt wurde (OECD, 2011). Dabei geht es darum, die Umweltressourcen zu schonen und gleichzeitig Wachstum und Beschäftigung zu fördern und den Wohlstand zu sichern.

Umwelttechnologien zählen neben Verhaltensänderungen und sozialen Innovationen, die sowohl Produktions- und Konsummuster als auch die Organisation unserer Gesellschaften verändern, zu den zentralen Bausteinen für die Restrukturierung in Richtung eines ressourcenschonenden und kohlenstofffreien Wirtschaftens. Die Innovationsleistung der Umwelttechnikproduzenten muss ebenso unterstützt werden wie die nachfolgende Diffusion und Umsetzung der Forschungsergebnisse.

Anhand der bisher für Österreich vorhandenen Evidenz leistet das kontinuierlich weiterentwickelte und erweiterte Angebot an Umwelttechnologien nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion von Umweltproblemen, sondern auch zu Wachstum und Beschäftigung. Wie auch in internationalen Studien zu Marktentwicklungen und -potentialen thematisiert, zeigen die österreichischen Daten eine Branche mit überdurchschnittlicher Dynamik bei der Beschäftigungsentwicklung über 20 Jahre und auch mit höherer Resilienz in Bezug auf die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise³⁹⁾.

Der Vergleich mit den Indikatoren auf Basis der Patendaten zeigt jedoch, dass die Dynamik in Hinblick auf den Forschungsoutput (gemessen in Patenten) in der jüngeren Vergangenheit nachgelassen hat und auch die eindeutige Spezialisierung auf Umwelttechnologien im Innovationssystem nicht mehr feststellbar ist. Demgegenüber konnte etwa Dänemark die Patenttätigkeit wie auch die Spezialisierung deutlich steigern.

Der Vergleich mit dem Politikumfeld in erfolgreichen Ländern wie auch die Ergebnisse der Experten-Befragung im Rahmen dieses Projekts geben Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Unterstützung von Umweltinnovationen. Wesentliche Erfolgsfaktoren sind einerseits stabile Rahmenbedingungen mit ambitionierten umwelt- und energiepolitischen Zielen, die zentrale Nachfragetreiber für Umwelttechnologien sind. Andererseits ist auch eine breite, ausreichend dotierte Forschungslandschaft von zentraler Bedeutung. Die stärkere Fokussierung von Forschungsprogrammen und -förderungen auf Umwelt-, Klima- und Energiethemen trägt dazu bei, zielgerichtete Forschung voranzutreiben, die auch in den erforderlichen radikalen Innovationen mündet. Die gute Performance von Dänemark spiegelt eine erfolgreiche Verknüpfung von nachfrage- und angebotsseitigen Instrumenten zur Förderung von Ökoinnovationen, insbesondere von erneuerbaren Energietechnologien (Windkraft), wider (z. B. Lewis – Wisser, 2007).

³⁹⁾ Wie in Köppl – Kletzan-Slamanič – Köberl (2013) dargestellt, erreichte die österreichische Umwelttechnologiebranche im Zeitraum 2007 bis 2011 ein Steigerung von Umsatz und Beschäftigung, die deutlich über der Sachgütererzeugung insgesamt lag. Ebenso weisen die Erhebungsergebnisse im Zeitverlauf eine hohe Innovations- und Forschungsneigung der Branche nach.

9. Vorläufige Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten

9.1 Einfluss der Bildungsstruktur auf das langfristige Wachstum

In diesem Forschungsprojekt sollen Analysen der langfristigen Wachstumsaussichten Österreichs, mit einem speziellen Fokus auf Humankapital als Produktionsfaktor angestellt werden. Humankapital stellt langfristig gesehen den wichtigsten Faktor des Produktivitätswachstums dar. Ein qualitativ hochwertiger Humankapitalbestand erhöht nicht nur die Innovationskraft, sondern verbessert auch die Fähigkeit technologische Innovationen des Auslands nutzbringend einzusetzen. Diese Absorptionskapazität ist für kleine offene Volkswirtschaften wie Österreich besonders wichtig.

Wachstumszerlegung und Simulationen für Österreich

In diesem Forschungsprojekt wird die Humankapitaleffizienz anhand eines von *Katz – Murphy* (1992) vorgeschlagenen Ansatzes ermittelt. Hierbei werden Informationen über die geleisteten Arbeitsstunden und Stundenlöhne getrennt nach Geschlecht, Bildungsstand und Alter in einem Index zusammengefasst. Der in Effizienzeinheiten gemessene Humankapitalbestand wird dann in einem Produktionsfunktionsansatz eingebunden, um hiermit das Produktionspotential Österreichs zu berechnen. Dies erlaubt es, die Wachstumsbeiträge getrennt nach Inputfaktoren darzustellen und Simulationen hierzu anzustellen. Beispielsweise lassen sich die Produktionseffekte verstärkter Bildungsanstrengungen eruieren.

Insbesondere werden die Stundenlöhne nach folgenden Ausbildungsniveaus (höchste abgeschlossene Ausbildung) dargestellt:

- Pflichtschule, einschließlich Personen ohne Pflichtschulabschluss
- Lehre, berufsbildende mittlere Schulen
- höhere Schulen einschließlich Abiturientenlehrgängen und Kollegs
- Universität, Hochschule, hochschulverwandte Lehranstalten

Neben der Ausbildung und dem Geschlecht wird für die Berechnung des Humankapitals in Effizienzeinheiten auch das Alter berücksichtigt, weil generell für die meisten Ausbildungsgruppen ein mit dem Alter steigendes Lohnprofil nachzuweisen ist. Die Unterteilung der Erwerbstätigen nach Geschlecht, Bildungsabschluss und Alter ermöglicht die Disaggregation des Arbeitseinsatzes nach $2 \times 4 \times 10 = 80$ verschiedenen Arbeitstypen.

Zur Analyse der Rückwirkung zwischen einer Änderung der Bildungsstruktur, dem Humankapitalbestand und dem Wirtschaftswachstum soll eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion zur Anwendung kommen, wobei der Arbeitseinsatz – statt in Vollzeitäquivalenten – durch die hier vorgeschlagenen Effizienzeinheiten gemessen wird. Eine Wachstumszerlegung soll die treibenden Faktoren des österreichischen Wirtschaftswachstums der vergangenen 10 Jahren aufzeigen, wobei hier nun der Einfluss des Arbeitseinsatzes je nach abgeschlossener Bildung untersucht werden kann. Für die zukünftige Entwicklung des Potentialwachstums wird die mittelfristige WIFO-Prognose von April 2016 (*Baumgartner – Kaniovski, 2016*) zur Fortschreibung

der Inputfaktoren herangezogen. In Simulationen können neben demographischen Faktoren auch Bildungstrends und deren Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum analysiert werden. Zum Beispiel lassen sich die Folgen einer Höherqualifikation der zukünftigen erwerbstätigen Personen abschätzen.

9.2 Herausforderungen für die Organisation eines zukunftsfähigen Bildungssystems

Gut ausgebildete Arbeitskräfte sind heutzutage der wichtigste "Rohstoff" und stellen einen wichtigen Faktor im internationalen Wettbewerb dar. Verstärkte Bildungsanstrengungen ziehen daher mehrere positive Effekte nach sich:

- Wie bereits im Kapitel 8.1 erwähnt, führt höhere Bildung dazu, dass über eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung das Arbeitskräfteangebot steigt.
- Die international und national nachgefragte Produktpalette beinhaltet zunehmend Güter, deren Herstellung eine höhere Qualifikation des Humankapitalstocks erfordert. Der hierdurch ausgelösten steigenden Nachfrage nach besser ausgebildeten Arbeitskräften kann durch die verstärkten Bildungsanstrengungen besser entsprochen werden; der Mismatch zwischen Qualifikationsangebot und –nachfrage sinkt und in der Folge auch die Arbeitslosigkeit.
- Erhöhte Bildungsanstrengungen sind eine Strategie zur Prävention von Arbeitslosigkeit. Die damit verbundene Mehrbelastung der öffentlichen Budgets durch höhere Bildungsausgaben des Staates werden durch die hierdurch entstehenden Einsparungen im Bereich des Arbeitsmarktes bei weitem aufgewogen.
- Einige Studien weisen auch auf einen positiven Zusammenhang zwischen Bildungsgrad und allgemeiner Lebenszufriedenheit bzw. umweltverträglichem Verhalten hin (*Helliwell, 2002, Backhaus et al., 2011, UNESCO, 2014, Becchetti – Solferino – Tessitore, 2016*). Diese Ergebnisse lassen sich jedoch nur schwach belegen und sind zum Teil widersprüchlich.

Beitrag von Bildung zu Wachstum und sozialer Teilhabe

Qualitativ hochwertige Bildung trägt einerseits direkt zur Senkung der Arbeitslosigkeit bei, da diese die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte erhöht, und andererseits führt diese über Humankapitalverbesserungen (siehe hierzu Kapitel 9.1) zu einem Anstieg der Grenzproduktivität der Arbeit. Neben Einkommenssteigerungen erhöht sich dadurch die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit.

Die Bedeutung eines effizienten Aus- und Weiterbildungssystems wird durch den jüngsten Zustrom von Flüchtlingen unterstrichen. Da diese vermehrt aus Ländern mit verschiedenartigen Alphabeten stammen, Bürgerkrieg und Vertreibung den Zugang zu Bildung hinderten oder altersbedingt keine über die Pflichtschulbildung hinausgehende Ausbildung zulässt, ist der Schulungsbedarf hier besonders hoch anzusetzen. Eine möglichst rasche Integration von Flüchtlingen in die österreichische Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zählt somit zu den

größten Herausforderungen der kommenden zehn Jahre. Vorschulische und schulische Bildung stellen hierbei eine der wichtigsten Integrationsmechanismen für Kinder dar.

Aufgrund der Bedeutung von Bildung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Volkswirtschaft hat das WIFO bereits 2012 eine Studie über die Herausforderungen für das heimische Bildungswesen bis 2025 veröffentlicht (*Bock-Schappelwein – Janger – Reinstaller, 2012*). Dort werden die Mängel im derzeitigen Bildungswesen aufgezeigt und der Beitrag einer Qualitätsverbesserung zu späteren Arbeitsmarktchancen sowie zur Steigerung des Wirtschaftswachstums dargelegt.

Da die in dieser Studie gemachten Analysen und wirtschaftspolitischen Empfehlungen nach wie vor Gültigkeit haben, soll sich die in dieser Hinsicht angestellte Forschungstätigkeit im Rahmen von "Österreich 2025" ergänzend auf den Bereich der Schulautonomie beziehen.

Schulautonomie zur kostengünstigen Qualitätsverbesserung

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen des Forschungsprogramms "Österreich 2025" der Frage nachgegangen, wie ein zukunftsfähiges Bildungssystem auszugestaltet ist, um unterschiedlichen Herausforderungen zu begegnen: Junge Menschen mit ausreichend Grundkompetenzen auszustatten, Schulabbruch zu verhindern und (Weiter-)Bildungsaktivitäten im Lebensverlauf zu verankern. Der Analyseschwerpunkt richtet sich in diesem Bericht gezielt auf die Schulautonomie – die laut *Eurydice (2007)* derzeit als Mittel zur Verbesserung der Bildungsqualität betrachtet wird und medial zwar häufig, wenngleich inhaltlich undifferenziert, diskutiert wird – wie auch deren Steuerungsmechanismen. Die zentralen Fragestellungen für dieses Projekt lauten daher:

- Was kann innerhalb eines Bildungssystems unter (Schul-)Autonomie verstanden werden, d. h. welche unterschiedlichen Ausgestaltungsformen sind international gebräuchlich?
- Welche staatlichen Kontrollmechanismen sollen die unterschiedlichen Formen der (Schul-)Autonomie begleiten?
- An welchen Schnittstellen sind Autonomie bzw. Kontrollmechanismen zu etablieren, um die Bildungsqualität im österreichischen Schulwesen zu verbessern?
- Was soll ein zukunftsfähiges Bildungssystem vor dem Hintergrund fragmentierter Erwerbsbiographien und wachsender Anforderungen zur beruflichen Neuorientierung an Erwachsene auszeichnen?

9.3 Inlandsnachfrage: Haushaltseinkommen stärken, öffentliche Investitionen forcieren

Die österreichische Wirtschaft ist in den vergangenen Jahren kaum gewachsen. Neben einer ausgeprägten Schwäche der weltwirtschaftlichen Dynamik hat dazu auch eine verhaltene Entwicklung der Inlandsnachfrage beigetragen. Insbesondere die privaten Konsumausgaben und die Bruttoanlageinvestitionen stiegen seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 kaum. Die Schwäche der Inlandsnachfrage war jedoch auch schon in den Jahren vor der Krise

bemerkbar und stand in engem Zusammenhang mit der Herausbildung eines exportorientierten Wachstumsmodells in Österreich seit Mitte der 1990er-Jahre. Im Zuge der weltweiten Deregulierung von Handels- und Kapitalströmen und insbesondere durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und später durch die Integration der ostmitteleuropäischen Länder wurden die Exporte zur wichtigsten Triebkraft der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Reale Lohnzuwächse unterhalb des Produktivitätsanstiegs führten zu einer Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den meisten Handelspartnern. Die Kehrseite war eine schwache Arbeitseinkommensentwicklung, die zu einem deutlichen Rückgang der Lohnquote führte. Dies dämpfte die Inlandsnachfrage und führte zu einer geringen Importdynamik und zu einem deutlichen Leistungsbilanzüberschuss.

Die wichtigsten Einflussfaktoren auf das größte Nachfrageaggregat, die Konsumausgaben der privaten Haushalte, sind deren verfügbares Einkommen. Seit Mitte der 1990er-Jahre nahm nicht nur die Dynamik dieser Einkommenszuwächse ab, auch ihre Verteilung auf die Einkommensgruppen wurde ungleicher. Parallel dazu sank jedoch auch die Sparquote der privaten Haushalte, sodass ein Teil des Rückgangs der Einkommensdynamik durch eine geringere Ersparnisbildung ausgeglichen wurde. Ohne diese Entwicklung wäre die Zunahme des privaten Konsums noch schwächer ausgefallen. Diese Trends setzten sich auch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 fort. Die schwache Einkommensentwicklung und die Verschiebung der Einkommensverteilung von Löhnen zu Gewinnen bzw. von Haushalten mit niedrigem Einkommen hin zu solchen mit hohem Einkommen dürfte eine maßgebliche Ursache des anhaltend mäßigen Wachstums der Konsumausgaben der privaten Haushalte sein.

Neben dem privaten und öffentlichen Konsum bilden die Bruttoanlageinvestitionen die zweite Komponente der Inlandsnachfrage. Der überwiegende Teil der gesamten Investitionen einer Volkswirtschaft wird allerdings im privaten Sektor getätigt. Öffentliche Investitionen spielen dennoch eine wichtige Rolle, da sie unmittelbar vom Staat getätigt werden und zielgerichtet eingesetzt werden können, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Öffentliche Investitionen beeinflussen auch wesentlich die Profitabilität von Investitionen der Privatwirtschaft. Zudem beinhalten diese auch Ausgaben für Forschung und Entwicklung welche besonders stark das Produktionspotential beeinflussen.

Die Analyse der Entwicklung der öffentlichen Investitionen wird durch die Ausgliederungen zahlreicher öffentlicher Einrichtungen aus dem Sektor Staat erschwert. Seit Mitte der 2000er-Jahre hat es hier allerdings keine nennenswerten Änderungen mehr gegeben. Mit Ausnahme eines Anstiegs während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 lag der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt in den letzten Jahren mehr oder weniger konstant bei 3%. Für die Beurteilung der Angemessenheit der Höhe der öffentlichen Investitionen sind allerdings die Nettoinvestitionen aussagekräftiger. Diese waren in den vergangenen 15 Jahren meist knapp positiv. Auch wenn der öffentliche Kapitalstock dadurch weiter leicht gewachsen ist, deutet dieser niedrige Wert auf eine zu geringe Zunahme hin. Angesichts einer wachsenden und alternden Bevölkerung und aufgrund der steigenden Bedeutung von

Pflege- und Gesundheits-, Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie des sozialen Wohnbaus, ist ein steigender öffentlicher Kapitalstock von großer Bedeutung.

In einer Reihe von modellbasierten Simulationen werden in diesem Forschungsprojekt verschiedene Möglichkeiten zur Stärkung der Inlandsnachfrage untersucht. Dabei wird untersucht, welche Effekte Veränderungen der Haushaltseinkommen und ihrer Verteilung auf den privaten Konsum und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage haben. Mit Hilfe eines mikroökonomischen und zweier makroökonomischer Modelle werden Verteilungs-, Einkommens-, Nachfrage- und Wertschöpfungseffekte der jeweiligen Maßnahmen berechnet. Um die Wirkungen einer Entlastung der Haushaltseinkommen zu untersuchen, wird bei den Simulationen zweistufig vorgegangen. Im ersten Schritt wird mit Hilfe des WIFO-Mikrosimulationsmodells die Auswirkung unterschiedlicher Maßnahmen auf die Haushaltseinkommen in den verschiedenen Einkommensgruppen geschätzt. Das Modell erlaubt dabei die Simulation von Veränderungen im Steuer- und Abgabensystem sowie von Veränderungen der sozialen Transfers. In einem zweiten Schritt werden dann die Ergebnisse der Mikrosimulationen in das WIFO-Macromod und das WIFO-Modell ADAGIO implementiert und so die makroökonomischen Effekte berechnet.

9.4 Unternehmensstrategien der österreichischen Industrie

Die den Konjunkturschwankungen und internationalen Entwicklungen besonders stark ausgesetzte, österreichische Industrie bildet den Kern des heimischen Exportsektors. Hier zeigt sich deutlich die zunehmende Globalisierung: Stärkere Integration durch Handelsabkommen, geringere Transportkosten und kontinuierlich zunehmende Nutzung von Informations-, Automatisierungs- und Kommunikationstechnologien (Industrie 4.0) führen zu einem sich laufend verschärfenden Wettbewerb.

Industriestruktur: Diversifikation und Vertiefung nötig

Tichy (2015B) führt diese Probleme auf Schwächen der österreichischen Wirtschaftsstruktur und Mängel in der Industriepolitik zurück. Notwendig wäre das kontinuierliche Aufbauen vollkommen neuer Kompetenzen und ihrer Verbindung mit bestehenden Kompetenzen, um eine "intelligente Diversifizierung" zu ermöglichen (siehe auch *Reinstaller, 2015*)⁴⁰.

Dies spiegelt sich auch in den Befunden zur Struktur der österreichischen Wirtschaft der letzten Jahrzehnte (*Hözl – Reinstaller, 2015, Reinstaller, 2015, Janger, 2012, Reinstaller – Unterlass, 2012, Janger – Reinstaller, 2009, Peneder, 2001*), die zeigen, dass sich der Strukturwandel in Österreich weitgehend innerhalb der Branchen abgespielt hat und weniger zwischen den

⁴⁰ Mehrere Studien haben in den letzten Jahren gezeigt, dass die günstige Position der österreichischen Industrie leicht negativen Trends unterliegt. Laut einigen internationalen Standortrankings (z. B. *Deloitte, 2016*), hat der Wirtschaftsstandort Österreich seit 2012 seine Position unter den Top 20 verloren und ist damit nur noch mittelmäßig. *Tichy (2015B)* dokumentiert trotz positiver Entwicklungen – höhere Investitionsquoten und höhere Direktinvestitionen in Österreich – eine Schwächung der österreichischen Exportwirtschaft. In den letzten 15 Jahren lag das durchschnittliche Wachstum der heimischen Warenexporte (real) um etwa ½ Prozentpunkt unter jenem der wichtigsten österreichischen Exportmärkte und auch um rund ½ Prozentpunkt unter dem des Welthandels.

Branchen. Gleichzeitig ist dieses strukturelle Muster mit einer kontinuierlichen Verbesserung der Qualität der produzierten Waren einhergegangen. Dies legt nahe, dass die bestehenden Unternehmen weitgehend eine Strategie des vertikalen Upgradings ihrer Produkte innerhalb der bestehenden Geschäftsfelder verfolgten und weniger auf horizontale Diversifizierungsstrategien setzten, und dass zugleich vor allem im innovativen Hochtechnologiebereich kaum neue Unternehmen entstanden sind, welche das Produktportfolio der österreichischen Sachgütererzeugung systematisch verändert hätten. In dieses Bild passt die Feststellung, dass sich die Wachstumsdynamik der österreichischen Sachgütererzeugung seit der Krise deutlich entschleunigt hat.

Neue Erkenntnisse zu Unternehmensstrategien

Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wird versucht die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrieunternehmen mit einem geeigneten Indikatorenset nachzuzeichnen, insbesondere auch die Dimension der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Dieser Befund wird mit Veränderungen der Wertschöpfungsstrategien (insbesondere Produkt-, Sourcing- und Marktstrategien) der Unternehmen anhand einer explorativen Unternehmensbefragung in Bezug gesetzt. Herausforderungen wie Veränderungen der Wertschöpfungsketten (z. B. globales Sourcing, neue Märkte und Konkurrenten) und der Produktmärkte (niedriges Wachstum in Kernmärkten, Digitalisierung durch Industrie 4.0, Verdienstleistung der Industrie) werden Prioritäten und die Form der Industriepolitik in den nächsten Jahrzehnten beeinflussen.

Die Kenntnis über Produkt- und Marktstrategien der österreichischen Industrieunternehmen ist in diesem Kontext wichtig, um Standortfaktoren einschätzen zu können und eine abgestimmte und effektive Industriepolitik zu implementieren, die auch den Herausforderungen im Rahmen der Digitalisierung von Industrie 4.0 und dem bevorstehenden Wandel durch den ökologischen Umbau der Gesellschaft auf internationaler Ebene Rechnung trägt.

Angelpunkt ist die Unternehmensbefragung zu Unternehmensstrategien, Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfungsketten. Dieser Fragebogen wurde inspiriert durch das Projekt "Operazione Focus Group" der CONFINDUSTRIA in Italien (siehe *Centro Studi Confindustria*, 2011, *Arrighetti – Traù*, 2012). Der Fragebogen orientiert sich vor allem an Produktdiversifizierung, Spezialisierungs- und Wertschöpfungsstrategien der österreichischen Industrieunternehmen am Standort Österreich, wobei neben den Strategien auch Standortfaktoren abgefragt werden, sofern diese für die Unternehmensstrategien relevant sind und sich von den bereits in anderen internationalen Fragebögen enthaltenen Indikatoren unterscheiden. Zusätzlich soll nach den durch Industrie 4.0 in den kommenden 5 Jahren zu erwartenden Änderungen gefragt werden. Eine Befragung von prospektiven Unternehmensstrategien wurde in Österreich bislang noch nicht durchgeführt.

Industriepolitische Weichenstellung für die Zukunft

Die Ergebnisse können einen wichtigen Beitrag dazu liefern, wie industriepolitische Unterstützungsmaßnahmen, die auf die Verbesserung des Produktions- und Produktentwicklungsstandorts Österreichs abzielen, zielgerichteter eingesetzt werden können. Das WIFO befragt die wichtigsten in Österreich aktiven Industrieunternehmen nach ihren Marktstrategien, ihrer Einbettung in internationale Wertschöpfungsketten, und ihren standortpolitischen Einschätzungen. Hieraus lassen sich in weiterer Folge wirtschaftspolitische Empfehlungen für die künftige Industriepolitik ableiten.

9.5 Bestimmungsfaktoren von technologischer Exzellenz ("technology frontier")

Innovationen sind eine der treibenden Kräfte in der internationalen Wirtschaft und im Wandel hin zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Aus diesem Grund spielen diese auch im Forschungsprogramm "Österreich 2025" eine Schlüsselrolle. Produkt- und Prozessinnovationen vom Sachgüter- und Dienstleistungsbereich bis zur Landwirtschaft tragen zur nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit bei. Die heimischen Unternehmen haben sich in der Vergangenheit innovationsstark gezeigt, werden in internationalen Rankings aber nicht als führend ("frontrunner") eingestuft. Innovationsstärken zeigen sich eher im gegebenen Bestand der Unternehmen und im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung innerhalb der traditionellen Branchenstruktur (Aiginger – Falk – Reinstaller, 2009, Janger, 2012, Janger et al., 2011). Defizite zeigen sich vor allem bei Neugründungen und schnell wachsenden Unternehmen in wissensintensiven Branchen (Hözl, 2010, 2013).

Technologieführerschaft als Maßstab für heimische Innovationskraft

Die Kenntnis der Frontier und die Verfügbarkeit robuster empirischer Indikatoren zur Bestimmung der Frontier ist deshalb für moderne Innovationspolitik zentral. Die bisherige Literatur nimmt in der Regel ein Frontiermaß ohne kritische Würdigung alternativer Konzepte an bzw. ohne genauere Erläuterung, warum das gewählte empirische Maß tatsächlich die Frontier widerspiegelt (z. B. Acemoglu – Aghion – Zilibotti, 2006, Fagerberg, 1987).

In Österreich hat sich die Bundesregierung in ihrer FTI-Strategie (Forschung, Technologie, Innovation) zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 in den Kreis der führenden Innovationsländer aufzusteigen ("innovation leader"), wie sie anhand des Innovation Union Scoreboards der Europäischen Kommission (Hollanders – Es-Sadki – Kanerva, 2015) definiert werden. Die jährlichen Forschungs- und Technologieberichte bzw. die Berichte des Rats für Forschung und Technologieentwicklung überprüfen die Fortschritte Österreichs am Weg zur Frontier (Republik Österreich, 2011, Rat für Forschung und Technologieentwicklung, 2012-2015, Schibany, 2012, 2013, Polt – Streicher, 2014, 2015). Gerade der Rückfall Österreichs im Innovation Union Scoreboard wurde daher intensiv diskutiert und immer wieder mit methodologischen Problemen in Zusammenhang gebracht; diese führen gleichzeitig zu Unschärfen bezüglich der Richtung, die die FTI-Politik einschlagen soll, um die Innovationsleistung zu verbessern und die Frontier zu erreichen.

Welcher Frontier-Maßstab ist für Österreich relevant?

In diesem Projekt werden deshalb zunächst unterschiedliche Frontierkonzepte untersucht ("scientific, technological und production frontier") und unterschiedliche Indikatoren dafür abgebildet. In einem Vergleich der Indikatoren sollen jene identifiziert werden, die am belastbarsten die Entfernung zur Frontier anzeigen, die demnach unterschiedliche Frontier-Konzepte empirisch operationalisieren. Dabei werden nicht nur üblicherweise gebräuchliche Maße wie z. B. Produktivitätsentwicklung, sondern auch Indikatoren verwendet, die in den letzten Jahren neu am WIFO entwickelt wurden (z. B. Patentindikatoren und Komplexitätsindikatoren zur Abbildung der "capabilities", also der Fähigkeiten eines Landes, Upgrading bzw. Strukturwandel zu vollziehen; *Janger et al., 2011, Reinstaller, 2014, Reinstaller – Unterlass, 2012, Unterlass – Hranyai – Reinstaller, 2013*) sowie wirtschaftsstrukturelle Indikatoren (siehe z. B. *Peneder, 2007, 2010*).

Mit diesen Frontiermaßen werden dann in einem weiteren Schritt die Bestimmungsfaktoren der Annäherung an die Frontier – bzw. der Verschiebung der Frontier selbst – ermittelt, d. h. die Hebel, über die die Politik verfügt, um Anpassungen der Innovationsleistung zu unterstützen. Daran anschließend wird der Einfluss der europäischen Ebene auf die Möglichkeiten der FTI-Politik Innovationsanstrengungen zu intensivieren, analysiert. Im Kern stehen dabei die Wettbewerbs-, Konzentrations- und Skaleneffekte, die sich durch einen einheitlichen europäischen Forschungsraum ergeben. In einem letzten Schritt werden wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen gezogen.

Wirtschaftspolitische Strategien zum Aufschluss zur technologischen Front

Die erwarteten Erkenntnisse des Forschungsprojekts für die wirtschaftspolitische Strategie Österreichs lassen sich in zwei Bereiche einteilen, die enger im Konnex zur FTI-Politik stehen:

- Engpässe oder FTI-politische Prioritäten auf dem Weg zum "frontrunner"/"innovation leader": Welche Faktoren sind für die Annäherung an bzw. die Verschiebung der Frontier international entscheidend? Wie können diese unter Berücksichtigung der Budgetkonsolidierung sowie der europäischen Bedingungen (ERA – European Research Area, "smart specialisation") in Österreich gestärkt werden?
- Neue Werkzeuge zur Performance- bzw. Fortschrittmessung in Richtung "innovation leader": Worin begründet sich der Rückfall in Innovationsrankings? Ist dieser Rückfall wirklich gleichbedeutend mit einer Entfernung von der Frontier, also einer den Absichten der Bundesregierung gegenläufigen Entwicklung oder dominieren methodologische Probleme?

Der erste Bereich soll Österreich insbesondere dabei helfen, das eingangs besprochene Problem des zwar gut funktionierenden Upgradings bei bestehenden Unternehmen, die die Qualitätsleiter weiter hinaufklettern und ihre internationalen Weltmarktnischen gut verteidigen, aber mangelhaften Strukturwandels in Richtung neue, wachstumsträchtige Bereiche, gezielter zu adressieren.

In einem weiteren Schwerpunkt des Projekts wird die Rolle der Einrichtungen im tertiären Ausbildungssektor im Problemfeld Upgrading versus Strukturwandelprozesse untersucht. Internationale Vergleiche weisen u. a. darauf hin, dass schnell wachsende, junge und innovationsintensive Unternehmen vorwiegend im Naheverhältnis zu Spitzenuniversitäten entstehen, von deren Anziehungskraft auf internationale Spitzenkräfte profitieren und über einen attraktiven Zugang zu Risikokapital und –finanzierung verfügen. Ebenso soll beleuchtet werden, ob das heimische Fördersystem Upgrading oder Strukturwandel stärker unterstützt.

Im zweiten, für die wirtschaftspolitische Strategie relevanten Teil soll insbesondere ein neues Indikatorenset zusammengestellt werden, das in Zukunft regelmäßig vom WIFO berechnet und mit den Ergebnissen diverser Innovationsrankings verglichen werden kann. Diese Indikatoren sollen belastbarere Ergebnisse liefern und der FTI-Politik genauer als bisher die tatsächliche Performanceveränderung Österreichs anzeigen.

Der Beitrag des Projekts zu den Beyond-GDP-Zielen Umwelt und Arbeitsmarkt ist indirekt, aber hoch relevant. Im Bereich Umwelt gilt es ebenso, die Innovationsleistungsfähigkeiten zu verbessern: viele Herausforderungen im Bezug auf den Klimawandel verlangen dringend nach technologischen Neu- oder Weiterentwicklungen, die von verbesserten Rahmenbedingungen für Innovation stark profitieren können (siehe hierzu Kapitel 8.7 oder *Aiginger – Bärenthaler-Sieber – Vogel, 2013*). Statt eine mittelmäßige Innovationsperformance auf Umweltthemen umzulenken, könnte eine allgemein starke Innovationsleistung auch erfolgreicher zur Lösung von Umweltproblemen beitragen und gleichzeitig die ökonomische Dynamik positiv beeinflussen, also Doppeldividenden generieren.

Der Großteil der Impulse im Bereich der Forschung und Entwicklung geht von großen Unternehmen aus. Abseits hiervon spielen jedoch kleine, innovative Unternehmen eine wichtige Rolle. Die FTI-Strategie der Bundesregierung stellt daher fest, dass Österreich aufgrund seiner historisch bedingten, stark banklastigen Unternehmensfinanzierungsstruktur eine Unterentwicklung im Bereich Risikokapital aufweist. Dies erschwert vor allem risikoreiche und wachstumsorientierte Frühphasenfinanzierungen für junge, innovative und wissensbasierte Unternehmen (*Republik Österreich, 2011, Peneder, 2013*). Im Jahr 2014 wurden nur knapp 62 Mio. € auf diese Weise in österreichische Unternehmen investiert. Das entspricht lediglich 1,7% des insgesamt in Europa investierten Risikokapitals und knapp weniger als 0,02% des österreichischen Bruttoinlandsproduktes. Mit einem Anteil von knapp unter 0,02% des BIP liegt Österreich damit von 25 Vergleichsländern nur an 15. Stelle.

Zwar wurden bislang wichtige wirtschaftspolitische Schritte in die richtige Richtung unternommen jedoch sind weitere Maßnahmen nötig:

- Ziel ist ein differenziertes Angebot (Crowdfunding, Business Angels, Venture Capital, "KMU-Wachstumsmarkt" usw.), das auch die Finanzierung von radikalen Innovationen und Wachstumsprojekten unterstützt.
- Erste Priorität ist die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für private Investoren, die ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Transparenz benötigen.

- Insbesondere für die Einwerbung internationaler Investoren müssen die Rahmenbedingungen möglichst einfach und auf international übliche Regelungen ausgerichtet sein.
- Innerhalb der EU-weit geltenden beihilfenrechtlichen Beschränkungen sind steuerliche Begünstigungen als Anschubhilfe zur Stärkung des österreichischen Marktes sinnvoll.
- Das Instrumentarium für öffentliche Beteiligungen wurde in den vergangenen Jahren gut ausgebaut. Das Augenmerk muss vermehrt auf die Vermeidung von Verdrängungseffekten gegenüber privaten Anbietern gelegt werden.
- Öffentliche Beteiligungen sollten bevorzugt in privat gemanagte Fonds investiert werden ("Fund-of-Funds"-Prinzip). Auf schwach besetzten Märkten mit geringem Wettbewerb zwischen den Fonds können private Anbieter durch Syndizierung gestärkt werden.

9.6 Innovationen als Wachstumsmotor in der Landwirtschaft

Die Bedeutung von Innovationen im Bereich des Umweltschutzes für den Umweltschutz selbst wie auch für den wirtschaftlichen Fortschritt ganz allgemein gelten auch für die Landwirtschaft. Die Landwirtschaft gilt in einigen Bereichen als beträchtliche Verursacherin von Umweltbelastungen und bietet daher ebenfalls einen Ansatzpunkt für den Einsatz innovativer Produktionstechniken.

Der Begriff "Innovation" wird zwar im Agrarmarketing und in der praktischen Politikumsetzung sehr häufig verwendet, angesichts der Bedeutung, die Innovationen beigemessen wird, gibt es in der spezifisch landwirtschaftlich wissenschaftlichen Literatur jedoch vergleichsweise wenige Befunde. Anknüpfungspunkte für die vorliegende Forschungsarbeit ergeben sich jedoch aus der Beschäftigung des WIFO mit dem Community Innovation Survey (z. B. Leo, 1999, Peneder, 2010, Hölzl – Janger, 2012, Unterlass, 2010, Reinstaller et al., 2011).

Um die Möglichkeiten eines Beitrags der Landwirtschaft zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen auszuloten, soll im Rahmen von "Österreich 2025" der Frage nachgegangen werden, welche Faktoren bislang die Innovationsfreudigkeit in der Landwirtschaft gehemmt und welche diese gefördert haben. Zudem werden die betriebswirtschaftlichen Motive solcher Innovationen untersucht und darauf aufbauend versucht wirtschaftspolitische Empfehlungen auszusprechen, wie diese in Einklang mit einer gesamtwirtschaftlichen sozio-ökologischen Transformation zu bringen sind.

In der vorliegenden Untersuchung wird der Community Innovation Survey als Referenz genommen, um Innovationen in der Landwirtschaft zu messen. Dabei ist wichtig, die Besonderheiten in der Landwirtschaft (Mikrobetriebe als Mengenanpasser) zu berücksichtigen.

Im Rahmen des Forschungsprogramms "Österreich 2025" wird mittels einer repräsentativen Umfrage versucht, darzustellen,

- welche Arten von Innovationen in der österreichischen Landwirtschaft im Zeitraum 2011 bis 2015 umgesetzt wurden,
- welche Faktoren für die Umsetzung von Innovationen besonders hemmend waren,
- welche Faktoren für die Umsetzung von Innovationen besonders förderlich waren,

- welche Ziele Betriebsleiter in der österreichischen Landwirtschaft verfolgen,
- inwieweit Innovationen dazu beitragen, dass Betriebsleiter ihre Ziele verfolgen können.

Bei dieser Befragung wird ein für mittlere und große Unternehmen konzipiertes Erhebungsverfahren so modifiziert, dass es für Mikrounternehmen (in der Regel 1 bis 2 Beschäftigte je landwirtschaftlichen Betrieb) eingesetzt werden kann. Um den Beitrag zu den in dieser Studie wichtigen Beyond-GDP-Zielen von landwirtschaftlichen Innovationen zu untersuchen, wird neben den üblichen produktivitätssteigernden Effekten auch Augenmerk auf Arbeitsbedingungen am Betrieb, Umweltwirkungen des Betriebs, Tierwohl und Naturschutz gelegt.

Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft

Auch die Landwirtschaft sieht sich einem immer stärkeren Globalisierungsdruck und in der Folge fundamentalen Strukturanpassungen ausgesetzt. Der in den letzten Jahrzehnten als "Bauernsterben" bezeichnete Rückgang von Selbständigen in der Landwirtschaft wird sich laut der WIFO-Vorausschätzung von Erwerbstätigen nach Branchen (Fink et al., 2014) auch im kommenden Jahrzehnt weiter fortsetzen. Bis zum Jahr 2025 soll sich die Zahl der Bauern von zurzeit rund 107.000 Personen um weitere 30.000 Personen auf nur mehr 77.000 Personen reduzieren. Es ist anzunehmen, dass ein Großteil davon in die Pension übertritt, wodurch das Arbeitskräfteangebot nicht erhöht wird. Gleichzeitig wird jedoch ein Anstieg von unselbständig Beschäftigten in der Landwirtschaft zu beobachten sein und deren Zahl soll sich im gleichen Zeitraum von 16.000 Personen auf 25.000 Personen erhöhen. Damit trägt die Landwirtschaft vermehrt zur Absorption des im Beobachtungszeitraum steigenden Arbeitskräfteangebots bei. Um den bevorstehenden Strukturwandel mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen begleiten zu können, untersucht die Forschungsarbeit in diesem Bereich die Bestimmungsfaktoren der Markt- und Strukturentwicklung im Agrarsektor. Grundlage dafür sind internationale und nationale Prognosen mit Relevanz für die österreichische Agrar- und Ernährungswirtschaft. Ziel ist es, ein gemeinsames Verständnis der relevanten wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger über Herausforderungen, Optionen und Handlungsspielraum zu entwickeln. Hierbei wird ein quantitatives Szenario für die Entwicklung des österreichischen Agrarsektors bis 2025 erstellt um Größenordnungen und Relevanz besser abschätzen zu können. Hiermit können die Auswirkungen für Österreich im Hinblick auf die Entwicklung der relativen Preise und deren Konsequenzen für die künftigen Produktionsanforderungen in der Landwirtschaft abgeleitet werden.

9.7 Potentiale des österreichischen Außenhandels

Im vergangenen Jahrzehnt wurde das heimische Wirtschaftswachstum durch die Außenhandelsaktivität entscheidend mitbestimmt. Trotz voranschreitender Diversifizierung der Handelsbeziehungen sind die Handelsverflechtungen Österreichs nach wie vor stark auf den gemeinsamen europäischen Markt ausgerichtet. Dies führte während der europäischen Schuldenkrise ab 2011 zu einem deutlichen Einbruch im Außenhandel. Die Exportkonjunktur

entwickelte sich seither sehr verhalten. Generell weist der österreichische Außenhandel zwei strukturelle Problemfelder auf: eine zu starke Konzentration auf schwach wachsende (europäische) Märkte sowie auf stagnierende Produktkategorien (Tichy, 2015B).

Marktchancen zeitgerecht wahrnehmen

Eine mögliche Strategie diese strukturellen Probleme zu überwinden, stellt die Erweiterung des Exportradius dar. Zwar reduzierte sich der Anteil der europäischen Märkte am Gesamtvolumen der heimischen Exporte zwischen 2004 und 2014 weiter, jedoch gehen immer noch rund drei Viertel aller Exporte in die EU 28 und EFTA-Mitgliedsländer.

Vor diesem Hintergrund analysiert dieses Projekt das Handelspotential (ausgewählter) dynamisch wachsender Märkte für heimische Exporteure, die durch eine (graduelle) Umorientierung erschlossen werden könnten. Insbesondere sollen das makroökonomische Umfeld und die mittelfristigen Wachstumsaussichten solcher Märkte untersucht und darauf aufbauend die Wettbewerbschancen für österreichische Unternehmen im Waren- und soweit möglich auch im Dienstleistungshandel auf Basis eines Gravitationsmodells abgeschätzt werden.

Dieses Forschungsprojekt liefert durch die Einbeziehung von Angebots- als auch Nachfragefaktoren neue Erkenntnisse über das Potential zukunftssträchtiger Märkte für heimische Exporteure. Im Gegensatz zu den hierzu bereits existierenden Studien, welche vorwiegend die Importnachfragestruktur der potentiellen Zielmärkte mit der Struktur der österreichischen Wirtschaft vergleichen (siehe u. a. Stankovsky – Wolfmayr, 2003, Aiginger et al., 2010B, Aiginger et al., 2012), bietet dieses Forschungsprojekt einerseits eine detailliertere Analyse der makroökonomischen Entwicklung in ausgesuchten Zielmärkten/Ländergruppen und trägt andererseits bei der Abschätzung des Exportpotentials (für Waren und Dienstleistungen) den wichtigsten Angebots- und Kostenfaktoren explizit Rechnung.

Übersicht 7 gibt einen Überblick über die Kriterien, die zur Vorauswahl der österreichischen Zukunftsmärkte herangezogen wurden. Insgesamt wurden 55 Länder außerhalb der EU 28 und EFTA-Länder auf Basis einer wirtschaftlichen Mindestgröße und eines Minimalkriteriums für die bisherige Bedeutung dieser Destinationen im österreichischen Gesamtexport selektiert. Zusätzlich wurden die kurz- und langfristige Importdynamik in diesen Ländern sowie der Economic Freedom Index von der Heritage Foundation als Auswahlkriterien für die Zukunftsmärkte berücksichtigt. Die Schwellenwerte wurden nach sorgfältigem Ermessen festgelegt, um eine repräsentative Länderstichprobe zu gewährleisten und eine Analyse der aussichtsreichsten Länder mit stabilen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen durchführen zu können.

Die ausgesuchten Ländern rangieren unter den Top 100 Zielmärkten für Österreichs Exportwirtschaft und unter den Top 70 Märkten im Extra-EU-Export. In den Jahren 2011 bis 2014 lieferten die heimischen Exporteure rund 23% ihrer Gesamtexporte in die ausgewählten Länder. Insgesamt deckten diese Länder in den Jahren 2011 bis 2013 knapp 77% der Weltwirtschaftsleistung (in Kaufkraftparitäten gerechnet) ab.

Übersicht 7: Kriterien zur Vorauswahl der österreichischen Zukunftsmärkte

	Region	Anteile am Welt-BIP (KKP) in %		Anteile am österreichischen Gesamtexport in %		Durchschnittliche jährliche Veränderung der Weltimporte in %		Rang im österreichischen Export insgesamt Extra		Freedom-Index Rang 2015
		2011/13 ≥ 0,1%	2011/14 ≥ 0,1%	2011/14 ≥ 0,1%	2011/14 ≥ 0,1%	2004/14 ≥ 10,0%	2011/14 ≤ 2,2%	2011/14	2011/14	
Australien	IND	1,0	0,6	8,2	-1,0	26	10	4		
Kanada	IND	1,4	0,7	5,4	0,7	24	8	6		
Japan	IND	4,1	1,0	6,0	-1,7	20	5	20		
Neuseeland	IND	0,1	0,1	6,2	4,8	67	40	3		
USA	IND	15,8	5,4	4,4	2,1	3	1	12		
Albanien	WB	0,0	0,1	8,6	-0,7	86	58	63		
Bosnien und Herzegowina	WB	0,0	0,3	6,2	1,6	43	21	97		
Mazedonien	WB	0,0	0,1	9,4	5,3	66	39	53		
Montenegro	WB	0,0	0,0	14,5	-2,3	87	59	66		
Serbien	WB	0,1	0,4	25,7	1,0	33	15	90		
Armenien	BSRE	0,0	0,1	12,5	2,0	79	51	52		
Aserbaidschan	BSRE	0,1	0,1	10,1	-2,0	68	41	85		
Weißrussland	BSRE	0,1	0,2	9,6	-3,8	51	28	153		
Georgien	BSRE	0,0	0,1	16,6	6,9	82	54	22		
Türkei	BSRE	1,4	1,0	9,5	0,2	21	6	70		
Ukraine	BSRE	0,3	0,5	6,5	-13,0	29	12	162		
Kasachstan	BSRE	0,4	0,2	14,2	31,5	48	25	69		
Usbekistan	BSRE	0,2	0,1	16,9	11,9	80	52	160		
Brasilien	BRICS	2,8	0,7	13,8	0,4	25	9	118		
China	BRICS	17,6	2,5	13,3	4,1	11	3	139		
Indien	BRICS	7,6	0,5	16,5	-0,3	27	11	128		
Russland	BRICS	2,9	2,5	15,3	-1,1	10	2	143		
Südafrika	BRICS	0,6	0,4	7,7	-0,1	35	17	72		
Argentinien	LAM	0,8	0,1	11,5	-3,3	60	34	169		
Chile	LAM	0,4	0,1	11,3	-1,1	57	32	7		
Kolumbien	LAM	0,6	0,1	14,5	5,4	64	37	28		
Mexiko	LAM	2,0	0,4	7,3	4,5	37	18	59		
Panama	LAM	0,1	0,0	14,2	6,9	96	67	68		
Peru	LAM	0,4	0,1	15,8	3,7	74	46	47		
Uruguay	LAM	0,1	0,0	17,9	6,0	93	64	43		
Venezuela	LAM	0,4	0,1	12,9	-0,2	69	42	176		
Hongkong	SEAS	0,4	0,4	7,2	4,0	34	16	1		
Indonesien	SEAS	2,6	0,2	14,4	0,1	49	26	105		
Südkorea	SEAS	1,6	0,7	8,9	0,1	23	7	29		
Malaysia	SEAS	0,7	0,3	7,2	3,7	40	19	31		
Singapur	SEAS	0,4	0,3	7,8	0,0	42	20	2		
Taiwan	SEAS	1,0	0,3	5,5	-2,2	44	22	14		
Thailand	SEAS	0,9	0,2	9,2	-0,2	46	23	75		
Vietnam	SEAS	0,5	0,1	16,3	11,4	62	35	148		
Bahrain	ME	0,1	0,0	12,4	9,3	100	70	18		
Iran	ME	1,1	0,2	12,3	3,1	50	27	171		
Israel	ME	0,2	0,2	5,8	-0,6	47	24	33		
Jordanien	ME	0,1	0,0	10,8	6,3	84	56	38		
Kuwait	ME	0,3	0,1	9,4	7,4	55	31	74		
Libanon	ME	0,1	0,1	8,6	2,4	85	57	94		
Oman	ME	0,1	0,1	13,0	7,5	78	50	56		
Katar	ME	0,3	0,1	17,6	10,9	71	43	32		
Saudi-Arabien	ME	1,5	0,5	14,3	9,4	31	13	77		
Vereinigte Arabische Emirate	ME	0,6	0,5	13,7	7,7	32	14	25		
Algerien	AFR	0,5	0,2	11,9	5,8	52	29	157		
Ägypten	AFR	0,9	0,2	18,2	3,1	53	30	124		
Libyen	AFR	0,1	0,1	8,9	31,7	76	48	.		
Marokko	AFR	0,2	0,1	9,9	1,5	73	45	89		
Nigeria	AFR	1,0	0,1	12,6	4,1	63	36	120		
Tunesien	AFR	0,1	0,1	6,6	1,4	75	47	107		
55 ausgewählte Länder		76,8	23,2							
EU 28 und EFTA		17,4	73,7							

Q: UN COMTRADE, Internationaler Währungsfonds, The Heritage Foundation. Extra-Export ohne EU 28 und EFTA.

In der makroökonomischen Analyse und der deskriptiven Darstellung der Außenhandelsverflechtung Österreichs mit den ausgewählten Zukunftsmärkten werden diese Länder in acht geographische bzw. ökonomische Regionen zusammengefasst: Industrieländer in Überseegebieten (IND), Westbalkan (WB), die erweiterte Schwarzmeerregion (BSRE), die BRICS, eine Auswahl lateinamerikanischer (LAM) und südostasiatischer (SEAS) Länder sowie ausgewählte Ländern im Mittleren Osten (ME) und in Afrika (AFR). Die makroökonomische Betrachtung basiert auf der kurz- und mittelfristigen Prognose des World Economic Outlook (*Internationaler Währungsfonds*, 2016) für die ausgewählten Länder. Neben der Prognose für das BIP werden auch andere makroökonomische Indikatoren wie Inflation, Arbeitslosigkeit und Fiskalindikatoren in die Analyse einbezogen. Um ein möglichst vollständiges Bild hinsichtlich der Exportchancen für österreichische Waren zu erhalten, werden auch Informationen über das Geschäftsumfeld berücksichtigt. Hierfür werden Indikatoren wie der Human Development Index der UNO oder der Doing Business Report der Weltbank herangezogen. In diesen Quellen werden Informationen über das Bildungswesen, die zur Verfügung stehende Infrastruktur, das regulative Umfeld oder das Ausmaß an Korruption dargestellt. Desweiteren können Informationen über die geopolitische Situation oder politische Regimewechsel wichtige Aufschlüsse über bestehende Importbeschränkungen oder den zukünftigen Bedarf an österreichischen Produkten liefern.

Anhand der oben genannten Kriterien können Exportchancen für heimische Waren ermittelt und mögliche Hindernisse bei der Erschließung dieser Märkte lokalisiert werden. Allerdings wird auf Basis der makroökonomischen Umfeldanalyse keine Rangliste der potentiellen Absatzmärkte entsprechend ihrer Penetrationschancen erstellt werden⁴¹⁾.

Wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum

Durch die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union ist die Möglichkeit von handelspolitischen Maßnahmen zur Erschließung neuer Exportmärkte für die österreichische Politik sehr stark eingeschränkt. Anhand von unterschiedlichen Szenarien soll in diesem Projekt untersucht werden, inwiefern die österreichische Wirtschaftspolitik zur Ausnutzung und Ausdehnung der Außenhandelspotentiale beitragen kann. Im Vordergrund stehen wirtschaftspolitische Maßnahmen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit von österreichischen Unternehmen stärken, wie etwa Forschung und Entwicklung sowie eine nachhaltige und effiziente Energieverwendung. Auf Basis dieser Diskussion sollen wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen abgeleitet werden, die den Aufbau von neuen und die Intensivierung bestehender Exportbeziehungen mit den Zukunftsmärkten unterstützen sollen.

⁴¹⁾ Trotz der sorgfältigen Vorgangsweise bei der Erstellung eines international vergleichbaren Datensatzes muss auf die Einschränkungen hingewiesen werden, die sich aus Datenlücken oder mangelnder Vergleichbarkeit der erhobenen Daten ergeben.

9.8 Wohnungs- und Verkehrspolitik in Reaktion auf den demographischen Wandel

Die österreichische Wohnbevölkerung wächst gemäß der von Statistik Austria im November 2015 erstellten Bevölkerungsprognose weiter an. Dieses Wachstum ist jedoch regional ungleich verteilt und konzentriert sich zumindest in absoluten Zahlen stark auf Ballungsräume und ihre Umgebung. Die Gründe für die teils große Dynamik in den städtischen Regionen sind vielschichtig und umfassen u. a.

- Geburtenüberschüsse aufgrund der aktuell vergleichbar jungen Wohnbevölkerung im urbanen Raum,
- bessere Wachstums-/Wohlstandsaussichten,
- ein attraktives bzw. konzentriertes Angebot in den Bereichen Arbeitsmarkt und Ausbildung sowie Versorgung, Freizeit und öffentlicher Verkehr,
- eine insgesamt hohe Lebensqualität sowie
- die Attraktivität von Großstädten (insbesondere Wien) für zuzugswillige Haushalte aus dem Ausland (zum Teil aufgrund von Netzwerkeffekten).

Bereits sehr deutlich zeigen sich die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung bei den Wohnkosten, wo es in den letzten Jahren in den Ballungsräumen zu einem deutlichen Anstieg der Immobilienpreise und Mieten kam (Nachfragedruck). Eine Fortsetzung dieses Trends ist wahrscheinlich und wirft nicht zuletzt die Frage der "Leistbarkeit" (Anteil der Wohnkosten am Einkommen) des Wohnens auf; ein Aspekt, der bei der Integration von Flüchtlingen eine wesentliche Rolle spielt. Beim Verkehr werden die Auswirkungen u. a. durch Überlastungserscheinungen (Staus) in den Netzen sichtbar. Daneben wird die Befriedigung der großen und zum Teil nach wie vor steigenden Verkehrsnachfrage noch in Jahren überwiegend auf dem Pkw-Verkehr und auf fossilen Kraftstoffen basieren, was ohne geeignete Maßnahmen zur Verkehrsnachfragesteuerung Umwelt und Lebensqualität der Ballungsräume beeinträchtigen wird. Hier wäre eine stadtplanerische Transformation in Richtung "smart cities" eine notwendige Maßnahme diese beiden Ziele bei den anstehenden Herausforderungen abzudecken.

Besondere Herausforderungen ergeben sich in den oft verbundenen Bereichen Wohnen und Verkehr auch dadurch, dass hier aufgrund der hohen Spezifität und Investitionslastigkeit nur sehr langsam auf veränderte Nachfragebedingungen reagiert werden kann. Dies führt auch zu "lock-in" Effekten von Immobilien, die über Jahrzehnte hinaus wirken, weshalb langfristige strategische Überlegungen im Umweltbereich vermehrt diesen Bereich im Auge behalten sollten. Hierbei können die wirtschaftspolitischen Instrumente der Bauordnung und der Wohnbauförderung dirigistisch eingesetzt werden. Im Gegenzug könnten viele Bestimmungen der Bauordnung (wie zum Beispiel zum Brandschutz und der Stellplatzverordnung) neu überdacht werden um die Leistbarkeit von Wohnraum zu verbessern. Generell muss ein nach ökologischen Gesichtspunkten ausgerichteter Wohn- und Bürobau nicht automatisch mit einer Steigerung der Baukosten verbunden sein. Derzeit gibt es viele Passiv-Haus-Modelle in diesem Bereich, die dies belegen.

Darüber hinaus führen auch andere Maßnahmen in der Wohnungspolitik zu Wechselwirkungen im Bereich Verkehr und umgekehrt. Aus diesem Grund ist eine vorausschauende und abgestimmte Verkehrs- (Infrastruktur-) und Wohnungspolitik trotz der Unsicherheit im Bezug auf die Bevölkerungsprognose unabdingbar. Das Forschungsprogramm "Österreich 2025" bietet einen passenden Rahmen, die räumlich differenzierte Bedarfsentwicklung aufbauend auf in der Vergangenheit beobachtbare Präferenzen zu skizzieren und Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Im Fokus dieser Untersuchung liegen zwei zentrale Determinanten der Wohnortwahl: regionale Wohnkosten und Erreichbarkeit. Wie die Untersuchung noch zeigen wird, stehen diese beiden regionalen Charakteristika oftmals in Wechselwirkung zueinander. Regionen mit niedrigeren Wohnkosten zeichnen sich tendenziell durch geringere Erreichbarkeit von Annehmlichkeiten aus und umgekehrt. Infolgedessen stehen Haushalte bei der Wohnortwahl vor einem Tradeoff, der jedoch maßgeblich durch staatliche Politik beeinflusst werden kann. Der Fokus dieses Projektes auf diese beiden Faktoren ist somit wesentlich dem Umstand geschuldet, dass diese anders als z. B. die Alterung der Gesellschaft oder Geburtenentwicklungen von staatlicher Seite unmittelbar beeinflusst werden können. D. h., selbst wenn Wohnortsentscheidungen in gewissem Maße von haushaltsspezifischen Präferenzen oder demographischen Merkmalen abhängen, reagieren Haushalte auf Änderungen von Regionen im Hinblick auf Erreichbarkeit und Wohnkosten. Die Messung der Stärke dieser Reaktionen bzw. Elastizitäten steht im Zentrum der Studie.

Im Unterschied zu vergangenen Studien zur Wohnortwahl (siehe *Bauer-Wolf et al., 2003, Rouwendal – Meijer, 2001, Thomas – Serwicka – Swinney, 2015*) verwendet das vorliegende Projekt keine Befragungsdaten zur Bewertung unterschiedlicher Wohnorte (stated choice), sondern stützt sich rein auf tatsächlich stattgefundenene Wanderungen. Zu diesem Zweck werden Mikrodaten aus aktuellen Mikrozensususerhebungen verwendet, die zusätzlich mit regionalen Informationen und anderen Wohnortcharakteristika verknüpft werden. Dieser Zugang ermöglicht es, auf Basis von beobachteten Wohnentscheidungen die Zahlungsbereitschaft für Wohnortcharakteristika zu ermitteln. Auf diesen Daten aufbauend kann unter der Annahme konstanter Präferenzen simuliert werden, wie sich Veränderungen in Zahl und Struktur der Haushalte auf die regionale Verteilung der Wohnbevölkerung auswirken.

Auf Basis von Volkszählungsergebnissen seit 1971 wird im analytischen Teil die im Zentrum stehende regionale Haushaltsentwicklung nachgezeichnet. Um der heterogenen Entwicklung der unterschiedlichen Siedlungstypen gerecht zu werden, wird als Analyseebene die von Statistik Austria erstellte Stadtregionklassifikation (*Wonka – Laburda, 2010*) verwendet. Stärker als in bisherigen Studien (z. B. *Huber et al., 2010*) ermöglicht dies die Darstellung wesentlicher Trends wie Suburbanisierungsprozesse oder die derzeitige Attraktivität der Kernstädte. Um die räumlichen Effekte der demographischen Veränderungen zu illustrieren, werden des Weiteren Ergebnisse aus der Wanderungsstatistik herangezogen. Dies liefert zusätzliche Informationen zu regionalen Haushaltsbewegungen, welche erste Rückschlüsse für die Substitutionsmuster in der Wohnungsnachfrage zulässt.

Die beiden wesentlichen in dieser Studie behandelten politischen Gestaltungsvariablen, um Wohnortsentscheidungen privater Haushalte zu beeinflussen, sind Erreichbarkeit und Wohnkosten. Folglich werden in diesem Teil die wesentlichen Entwicklungstendenzen und regionalen Disparitäten dieser beiden Faktoren dargelegt. Diese Verknüpfung von Wohnortsentscheidungen mit ihren Determinanten als auch Darstellung potenzieller Wechselwirkungen zwischen Verkehrs- und Wohnungspolitik bieten erste Hinweise auf kausale Zusammenhänge und damit auch politische Gestaltungsmöglichkeiten.

Auf Basis analytischer Einsichten werden Simulationen über die Situation im Jahr 2025 angestellt, welche dabei als reine "no policy"-Projektionen dienen, um künftige Herausforderungen in Form von potenziellem Wohnungsbedarf zu identifizieren. Des Weiteren sollen die Ergebnisse in ein Anforderungsprofil für die Wohn- und Verkehrspolitik umgelegt werden: Welche Infrastrukturanpassungen/-Erweiterungen sind notwendig, um den Präferenzen der bestehenden und hinzukommenden Haushalte zu entsprechen? Welche Abzugs- und Zuzugseffekte gehen von Erreichbarkeitsverbesserungen aus? Hierbei wird insbesondere Augenmerk auf den Beitrag zu den Umweltzielen durch eine bessere Erreichbarkeit im öffentlichen Verkehr wie auch auf mögliche Maßnahmen zur Senkung der Baukosten gelegt. Hierbei soll ein Gesamtwohnenkostenbegriff zur Anwendung kommen, der auch Heiz- und Energiekosten (um eine nachhaltige Kostensenkung zu erreichen) einschließt. Bei den Maßnahmen zur Senkung der Baukosten besteht auch Handlungsspielraum durch Setzung ordnungspolitischer Maßnahmen wie z. B. mithilfe des allgemeinen Normenwesens, z. B. Lockerung des Brandschutzes und der Stellplatzverpflichtung. Letzteres würde wiederum das Aufkommen an Pkw-Verkehr verringern. Somit könnte kostengünstigeres Bauen zusätzlich Umweltzielen dienlich sein und somit eine Doppeldividende realisiert werden.

Um Ungleichgewichte zu vermeiden, darf es nicht dazu kommen, dass im urbanen Gebiet strengere Bauvorschriften und Standards verwendet werden als im ländlichen Raum. Von dieser Seite her sind eine Entrümpelung der Bauordnung und eine Angleichung der landesunterschiedlichen Regeln Gebote der Stunde. Außerdem sollte eine Nachverdichtung und Sanierungen im städtischen Raum weiter forciert werden. Eine Verringerung des Kostendrucks ist auch durch die Bereitstellung kleinerer und damit auch umwelteffizienterer Wohnungen zu erwarten. In diesem Segment gibt es einen großen Nachholbedarf, der durch die Aufnahme von wirtschaftlich schlecht gestellten Flüchtlingen erhöht wurde.

9.9 Optionen für die Verteilung der Arbeitszeit

Die hohe und steigende Arbeitslosigkeit ist kurz- und mittelfristig nur durch eine dynamische Wirtschaft zu lösen. Da jedoch das Wachstum nicht zur früheren Dynamik zurückkehren wird und auch Überlastungs- und Burnout-Phänomene gegeben sind, ist der Verteilung der Arbeitszeit erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Diese Option soll in diesem Projekt vor dem Hintergrund eines Arbeitsvolumens (der unselbständig Beschäftigten), das immer noch unter jenem des Vorkrisenniveaus liegt, einer zunehmenden Heterogenisierung von Beschäftigungsformen und Erwerbsarbeitszeit, einer zu erwartenden anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, den

Anforderungen einer längeren Erwerbsintegration von Älteren und dem Ziel der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern analysiert werden.

Ziel ist, den Status quo betreffend der personenbezogenen Verteilung von bezahlter Erwerbsarbeit, von Tages-, Wochen-, und Jahresarbeitszeiten darzustellen und auf Implikationen für Lebensarbeitszeit und damit verbundenem Erwerbseinkommen hinzuweisen. Davon ausgehend sollen die Möglichkeiten und Grenzen sowie hemmende und förderliche Faktoren einer gleichmäßigeren aber über die individuellen Lebensphasen flexiblen Verteilung von Erwerbsarbeit zwischen verschiedenen Personengruppen aufgezeigt und Empfehlungen im Hinblick auf Maßnahmen und Arbeitszeitregimes abgegeben werden, die sowohl den Arbeitszeitflexibilitätsanforderungen der Arbeitgeber als auch den Arbeitszeitbedürfnissen der Arbeitnehmer entgegenkommen ("symmetrische Flexibilität").

Eine durchschnittliche Arbeitszeitreduktion ist daher nicht zwangsläufig gleichmäßig über alle Erwerbstätigen verteilt. Schon jetzt zeigt sich eine Heterogenisierung der Arbeitszeit: So ist ein Teil der Erwerbspersonen von langen Wochenarbeitszeiten betroffen, die potenziell die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben erschweren und sich auf die Gesundheit auswirken, während andere – auch zu einem bedeutenden Teil unfreiwillig – gar nicht oder in deutlich geringerem Umfang erwerbstätig sind. Entsprechend variiert das geleistete Wochenarbeitszeitausmaß nach Geschlecht, ausgeübter Tätigkeit und Branche und stellt ein Abbild von arbeitsplatz- und personenspezifischen Gegebenheiten unter den jeweiligen Rahmenbedingungen dar. Die geschlechtsspezifische Aufteilung der Erwerbsarbeitszeit wird in hohem Maße von der ungleichen Verteilung von Betreuungspflichten und damit der Aufteilung zwischen bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Familienarbeit beeinflusst. Allerdings bilden die Angaben zur wöchentlichen Arbeitszeit nur einen Ausschnitt der Intensität der Erwerbsintegration von Personen ab:

- Eine höhere numerische Flexibilität⁴²⁾ der Beschäftigung in Verbindung mit steigender Arbeitslosigkeit etwa beeinflusst die Zahl der Beschäftigungstage je Kalenderjahr (oder sonstige Zeiteinheit). Gleichzeitig können etwa im Zuge von Jahresarbeitszeitmodellen die in einzelnen Perioden tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten stark schwanken.
- Das soziale Sicherungssystem ist primär erwerbsarbeitszentriert. Insofern bildet etwa für die Pensionshöhe die eingesetzte Zeit und das damit erzielte Entgelt die zentrale Basis. Je kürzer die Lebensarbeitszeit und je geringer das je Zeiteinheit erworbene Einkommen ist, umso niedriger ist die Pensionshöhe.

Im Detail werden in diesem Themenschwerpunkt drei Aspekte beleuchtet, wovon sich die ersten beiden mit der Analyse von Arbeitsvolumen sowie Arbeitszeitverteilung und institutionellen Rahmenbedingungen beschäftigen und der dritte Schwerpunkt sich der Herausarbeitung von Handlungsoptionen widmet.

⁴²⁾ Damit ist die Fähigkeit gemeint, die Personalkapazität an das schwankende Auftragsvolumen anzupassen. Das kann extern (Personen von außerhalb des Unternehmens) über Leiharbeit, Befristungen, Werkverträge usw. erfolgen oder intern (Veränderung des internen Arbeitskräfteangebots) etwa über Arbeitszeitkonten, Überstunden und Kurzarbeit.

Analyse von Arbeitsvolumen und Arbeitszeit – Dynamik, Verteilung und Auswirkungen

Den Ausgangspunkt bildet die makroökonomische Betrachtung des Arbeitsvolumens und seiner Entwicklung in Österreich laut VGR, um aufzuzeigen, in welchem Maße die menschliche Arbeitskraft insgesamt im Erwerbssystem eingesetzt worden ist. Dabei erfolgt entsprechend der Gliederung der VGR eine Differenzierung zwischen unselbständig Beschäftigten und Erwerbstätigen insgesamt. Zudem wird die Dynamik in der Sachgütererzeugung und im Dienstleistungssektor getrennt aufgezeigt. Darüber hinaus gilt es jedoch auch den Arbeitseinsatz außerhalb des Erwerbssystems zumindest in seiner ungefähren Größenordnung, Struktur und Bedeutung zu skizzieren (z. B. Freiwilligenarbeit, Betreuungsarbeit und andere Leistungen im familiären bzw. sonstigen informellen Bereich).

Steht in dieser Analyse ausschließlich die Erwerbsarbeitszeitbetrachtung im Mittelpunkt, soll in einem weiteren Schritt der Zusammenhang zwischen Erwerbsarbeitszeit und Erwerbseinkommen einerseits und zwischen Erwerbsarbeitszeit und sozialer Sicherung andererseits aufgezeigt werden. Dabei ist etwa die Stundenentlohnung ebenso von Bedeutung wie das monatliche Erwerbseinkommen.

Institutionelle Einflussfaktoren auf die Erwerbsarbeitszeit

In einem zweiten Schritt geht es darum, einen strukturierten Überblick über die Fülle an institutionellen Regelungen und Instrumenten zu geben, welche die Arbeitszeit und deren geschlechtsspezifische Verteilung in Österreich beeinflussen. Dazu zählen diverse im Arbeitsrecht geregelte Instrumente wie All-in-Verträge ebenso wie steuer- und sozialrechtliche Regelungen (Besteuerung von Überstunden, Elternkarenzregelungen, Elternteilzeit, Pflegefreistellungen usw.), geringfügige Beschäftigung, spezielle Arbeitszeitregelungen im öffentlichen Dienst usw.

Relevant sind zudem andere finanziell unterstützte (Teil-)Karenzlösungen, die gesellschaftlich befürwortete Aktivitäten betreffen, wie das Bildungskarenzgeld und die Bildungsteilkarenz. Auch sonst sind im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik eine Reihe von Maßnahmen mit Einfluss auf die Erwerbsarbeitszeit vorhanden. Hervorzuheben sind hier insbesondere das Instrument der Kurzarbeit oder die Altersteilzeit. Nicht zuletzt sind insbesondere in einer Lebensperspektive zentrale Weichen durch das Pensionssystem bzw. durch das sonstige Sozialsystem gelegt.

Intelligente Formen der Arbeitszeitgestaltung

Basierend auf den ersten beiden empirischen Abschnitten steht letztendlich die Frage nach intelligenten Formen der Arbeitszeitgestaltung und -verteilung in einer Lebensverlaufsperspektive im Mittelpunkt. Mögliche Reformansätze, Voraussetzungen dafür sowie hemmende und förderliche Aspekte sollen dabei diskutiert werden.

Mit dem Projekt wird ein umfassender strukturierter Blick zum Thema Arbeitszeit geboten. Dieser betrifft insbesondere die Positionierung Österreichs in der Europäischen Union und die Herausarbeitung von etwaigen Österreich-Spezifika.

9.10 Langfristprognosen für Nachfrage und Finanzbedarf der Pflege

Im Zuge des demographischen Wandels hin zu einer zunehmend alternden Bevölkerung gewinnt die Frage nach der Finanzierung und effizienten Ausgestaltung der Langzeitpflege immer mehr an politischer Bedeutung. Alleine im Zeitraum 2000 bis 2013 stieg die Anzahl der Pflegegeldbezieher in Österreich um 58%. Dieses Projekt geht der Frage der künftigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für Pflegevorsorge nach, durchleuchtet die Bestimmungsgründe für die Inanspruchnahme von informellen und formellen Pflegeleistungen und gibt Aufschluss über den volkswirtschaftlichen Impact von öffentlichen Pflegeausgaben.

Aufbauend auf den Erkenntnissen von *Braun et al. (2015)* werden die Einflüsse sozioökonomischer und struktureller Determinanten auf die Wahl von informeller (also Netzwerks- oder Familienpflege) oder formeller Pflege (beruflich ausgeübte Pflege) sowie der parallelen Nutzung von beiden Pflegeformen (Mischform) untersucht. *Braun et al. (2015)* zeigen, dass sozioökonomische Faktoren (Jahresnettoeinkommen, Haushaltsgröße, Anzahl der Kinder und vor allem Töchter sowie Bildungsniveau) einen geringeren Einfluss auf die Wahl der Pflegeform als strukturelle Determinanten haben. Diese strukturellen Determinanten sind der Urbanisierungsgrad, die Einschränkungen des täglichen Lebens (Instrumental Activities of Daily Living – iADL), das Geschlecht und das Alter. Der Einfluss der Faktoren Einkommen und Bildung auf die Wahrscheinlichkeit, formell gepflegt zu werden, scheint relevant zu sein, ist jedoch im Gegensatz zu jenem von Geschlecht, Wohnort und Gesundheitsparametern weniger stark ausgeprägt.

Die Nachfrage und der Finanzierungsaufwand der Langzeitpflege werden bis zum Jahr 2050 mittels Makrosimulationen geschätzt. Seit Ende 2014 steht für die Schätzung der Pflegedienstleistungen eine umfassende Datenbank (Pflegedienstleistungsstatistik von Statistik Austria) zur Verfügung, die erstmals flächendeckend Details zum Leistungsumfang auf regionaler Ebene und auf Basis der einzelnen Träger beinhaltet. Für die beabsichtigte Nachfrageprojektion werden die aktuellsten Daten (Berichtsjahr 2014) verwendet. Auf Basis dieser Daten wird ein sogenanntes "Demographieszenario" berechnet (= erwartete Nachfragesteigerungen rein auf Basis der Veränderung der Demographie unter der Annahme einer konstanten Zusammensetzung der Pflegebedürftigen). Zur Beurteilung des künftigen Finanzierungsaufwands und der Nachfrage nach unterschiedlichen Pflegedienstleistungen ist es sinnvoll – neben den demographischen Entwicklungen – auch die Veränderungen in der Haushaltsstruktur, im Arbeitsangebot (insbesondere in jenem von Frauen) sowie in der Pflegehäufigkeit und Gesundheitsentwicklung explizit in die Analyse einzubeziehen. Die gewonnenen Erkenntnisse des ersten Projektteils sollen die getroffenen Annahmen der Nachfrageprojektionen stützen.

Firgo – Famira-Mühlberger (2014) und *Url – Hyndman – Dokumentov (2016)* zeigen bis 2030 eine eindeutige Steigerung der Kosten der Pflegedienste und des Pflegegeldes für die öffentlichen Haushalte. Im Gegensatz zu *Firgo – Famira-Mühlberger (2014)* wird dieses Projekt Nachfrageabschätzungen bis 2050 (statt 2030) liefern. Die demographische Entwicklung führt zu einer fortschreitenden Alterung der Gesellschaft und das Pflegepotential der Familie wird durch den gesellschaftlichen Wandel hin zu einer zunehmenden Individualisierung und höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen reduziert. Eine Verbesserung der gesundheitlichen Situa-

tion von älteren Menschen, wie sie auch durch die in Kapitel 8.3 vorgeschlagenen Präventivmaßnahmen in früheren Lebensjahren erreicht werden kann, ist zwar belegt, hat aber auf die Projektionen nur geringe Effekte und kann keinesfalls die demographischen Effekte aufheben. Zusätzlicher Faktor ist ein zu erwartender Kostenanstieg im Pflegesektor, vor allem durch steigende Löhne aufgrund der expandierenden Nachfrage sowie durch eine steigende durchschnittliche Betreuungsintensität der gepflegten Personen.

Basierend auf den Projektionen des zweiten Projektteils wird für das aktuellste vergangene Berichtsjahr (2014) sowie für ausgewählte künftige Jahre (z. B. 2025, 2050) der Impact der öffentlichen Aufwände für Pflegedienste ermittelt. Ziel dieses Projektteils ist es, die öffentlichen Ausgaben den durch ebendiese Ausgaben generierten Einnahmen der öffentlichen Hand gegenüberzustellen. Auf diese Art kann erstmals eine Einschätzung über den "Selbstfinanzierungsgrad" öffentlich geförderter Pflegedienste abgegeben werden und somit die tatsächlichen Nettoaufwände der öffentlichen Hand für Pflegedienste ermittelt werden. Als Basis für die Berechnungen dienen Daten über die Ausgabenstrukturen für die unterschiedlichen Arten von Pflegediensten. Diese werden dem WIFO von österreichweit agierenden Trägerorganisationen im Bereich der mobilen und stationären Pflege bereitgestellt.

Über diese Ausgabenstrukturen und die dargestellten Ausgabenprojektionen wird mithilfe des regionalen Input-Output-Modells des WIFO (ASCANIO) der volkswirtschaftliche Impact künftiger Ausgaben im Pflegebereich auf Ebene der einzelnen Bundesländer ermittelt. Anhand der direkten, indirekten und induzierten Effekte öffentlicher Ausgaben für Pflege können in weiterer Folge die Rückflüsse dieser Ausgaben in Form von Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen errechnet werden, die aus den durch die öffentlichen Ausgaben geschaffenen Arbeitsplätze, Einkommen und Investitions- bzw. Konsumausgaben generiert werden. Eine Reihe von vorangegangenen Impactstudien des WIFO für Branchen mit hoher Intensität des Faktors Arbeit – wie im Bereich der Pflege der Fall – lassen nennenswerte Rückflüsse der ursprünglichen Ausgaben erwarten.

Aus der Differenz der geleisteten öffentlichen Ausgaben für Pflegedienste und diesen Rückflüssen resultieren somit die tatsächlich budgetrelevanten Ausgaben. Einzig diese sollten letztendlich die relevante Größe hinsichtlich der langfristigen Ausgestaltung und Finanzierung des österreichischen Pflegesystems darstellen. Die Verknüpfung von aktuellen bzw. projizierten Ausgaben im Bereich der Pflege mit einer Impact-Studie ist in Österreich bisher einzigartig.

9.11 Arbeitsmarktsegmente mit schwacher Einkommensentwicklung

Der beschleunigte wirtschaftliche Wandel des letzten Jahrzehnts zeigte sich in kaum einem anderen Bereich so deutlich wie am Arbeitsmarkt. Der verstärkte Wettbewerb auf den Gütermärkten wirkte sich in einem geänderten Nachfrageverhalten nach Arbeit aus und auch die Angebotssituation veränderte sich aufgrund einer deutlichen Internationalisierung beträchtlich. Das Arbeitsangebot wuchs in diesem Zeitraum aufgrund des fortgesetzten Trends einer verstärkten Erwerbsbeteiligung der Frauen, einer Zurückdrängung der Möglichkeiten zu einem vorzeitigen Pensionsantritt und vor allem auf einen massiven Zustrom von Arbeitskräften aus

dem Ausland. Dieser Angebotsüberhang führte zu einer erweiterten Marktmacht der Nachfrager, welche hierdurch auch die Bedingungen verstärkt bestimmen konnten.

Die Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts war gezeichnet von einer verstärkten Atypisierung der Beschäftigung, einem kräftigen Zuwachs von Teilzeitstellen bei gleichzeitiger Reduktion von Vollzeitstellen und einer deutlichen Zunahme von geringfügig Beschäftigten und "neuen Selbständigen". Neben diesen stilisierten Entwicklungen in den Erwerbsformen, kam es in der Arbeitszeit zu einer Polarisierung in Vollzeitarbeit, Teilzeitarbeit und Arbeitslosigkeit, wobei auch innerhalb der Teilzeitstellen das Arbeitspensum recht heterogen verteilt wurde. Begleitend zu diesen Entwicklungen zeigte sich auch eine deutlichere Segmentierung des Arbeitsmarktes mit einer Zunahme der instabilen Beschäftigungsverhältnisse. All diese Entwicklungen hatten auch Konsequenzen für die Entlohnung und die Segmentierung übertrug sich auch auf diesen Bereich.

Stark von der Segmentierung im Bereich der Arbeitslosigkeit betroffen, waren die an den Rändern der Altersverteilung angesiedelten Gruppen (junge und ältere Arbeitskräfte), ebenso Niedrigqualifizierte und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen.

Ziel der hier im Rahmen von "Österreich 2025" durchgeführten Analyse ist es, die seit dem Jahr 2000 stattgefundenen Änderungen in der Einkommensverteilung zu analysieren. Darauf aufbauend soll der Frage nachgegangen werden, ob die schwache Lohnentwicklung ein allgemeines Phänomen ist oder ob sie nur bestimmte Bevölkerungsgruppen betrifft, wobei nach der Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen, nach Branchen, Ausbildung und Aspekten der regionalen Herkunft unterschieden werden soll. Neben dem Arbeitseinkommen aus unselbständiger Tätigkeit werden für die einzelnen Segmente auch zusätzliche Einkunftsquellen wie jene aus selbständiger Tätigkeit, aus Vermögen und Transfers in die Analyse einbezogen.

Aufgrund dieser Darstellung werden im Weiteren die hiervon ausgehenden Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme und die soziale Lage der Haushalte (Armutgefährdung) untersucht. Wirtschaftspolitische Empfehlungen zur Begegnung des dadurch im kommenden Jahrzehnt entstehenden Handlungsbedarfs bilden den Abschluss dieses Projektes.

10. Das Resümee: Weggabelung – zurück an die Spitze oder langsamer Positionsverlust

Österreich steht vor großen Herausforderungen. Es teilt diese in erheblichem Ausmaß mit anderen europäischen Ländern, teilweise mit allen Industrieländern. Wirtschaftspolitische Reformen sind allerdings in Österreich dringlicher, weil es zwar in den vergangenen zwei Jahrzehnten an die Spitze der Einkommenshierarchie vorgerückt ist, die Wirtschaft aber seit vier Jahren kaum – und seit zwei Jahren auch schwächer als im europäischen Durchschnitt – wächst und dadurch die Arbeitslosigkeit (nach nationaler Definition) in Richtung 10% steigt. Österreich muss auf eine Strategie umschwenken, die zurück an die Spitze führt und die diese Position ausbauen und auf neue Herausforderungen antworten kann. Die geographische Lage Österreichs, eine erfolgreiche Industrie und ihre Spezialisierung bieten die Chance für eine erfolgreiche Frontrunner-Strategie. Gefordert sind dafür aber neue Lösungsansätze.

Die Unterbrechung des Erfolgslaufes Österreichs ist nicht auf ein großes Versäumnis oder auf eine einzige Ursache zurückzuführen. Sie ist auch nicht so gravierend, dass Österreich zwangsläufig und dauerhaft zurückfallen muss – wie man an nationalen und internationalen Prognosen sieht. Aber es ist gerade deswegen nicht unbedingt leichter gegenzusteuern, weil die Wettbewerbsvorteile nur langsam erodieren und die Probleme nicht immer schlagartig sichtbar werden.

- Ein erster gemeinsamer Grund vieler angehäufter Probleme ist, dass Österreich vielfach versucht hat, mit Strategien durchzukommen, die durchaus adäquat waren, um von der Mitte zur Spitze vorzustoßen, aber nicht ausreichten, um die Spitzenstellung auszubauen und langfristig abzusichern. Wirtschaftspolitische Rezepturen orientierten sich gerne an Vergleichen mit Ländern mittlerer Einkommensposition statt an den Strategien der Spitzenländer. Dies gilt für das Ausbildungssystem, für das Innovationssystem und für die Ziele der Umweltpolitik. So ist Österreich im Innovationsranking der EU vom 6. Rang auf den 11. Rang zurückgefallen, im Umweltranking der Yale University vom 3. Platz auf den 12. Platz in Europa. Auch die Mittelfeldposition im Pisa-Ranking hat zu keinen entscheidenden Bildungsreformen geführt, weil der Abstand zu den Spitzenländern nicht als Hinweis auf dringenden Reformbedarf gesehen wird. Die Staatsausgaben überschreiten 50% der Wirtschaftsleistung, ohne dass dies Alarm ausgelöst hätte.
- Ein zweites durchgängiges Problem ist die mangelnde Zielorientierung und Effizienz des Öffentlichen Sektors und seiner Subsysteme wie Schulen, Innovation, Universitäten, Gesundheit, Förderungen. Überall sind die Inputs relativ groß, die Leistungsindikatoren eher durchschnittlich, die Transparenz gering. Die Arbeitsteilung zwischen den Teilsystemen (Bund/Länder/Gemeinden, ausgelagerte Institutionen) ist unübersichtlich und nicht durch klare Verantwortungen geprägt.

Das geringere Wachstum in den vergangenen vier Jahren und die Stagnation seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 (+0,4% p. a. 2008 bis 2015) haben gezeigt, welche Rolle wirtschaftliches Wachstums für Österreichs Wohlfahrtsentwicklung spielt. Die Arbeitslosigkeit ist

gestiegen und steigt auch 2016 weiter an, obwohl sie in anderen europäischen Ländern bereits sinkt. Eine Ursache dafür ist das kräftige Wachstum der Bevölkerung und des Arbeitsangebotes durch die Migration. Dabei wäre dieses auf lange Sicht ein ökonomischer Vorteil. Denn angesichts der Alterung der Bevölkerung wurden Arbeitsengpässe prognostiziert, die die Expansionschancen behindern, zu Unterauslastung der Infrastruktur führen, die Innovation hemmen und das Pensionssystem unfinanzierbar machen würden. Tatsächlich aber zeigt die vorliegende Analyse, dass es in Österreich bis 2030 (und in Abhängigkeit von Migration wohl darüber hinaus) keine quantitative wachstumshemmende Begrenzung durch das Arbeitsangebot geben wird. Allerdings gibt es ein zunehmendes Auseinanderklaffen zwischen gegebenen und benötigten Qualifikationen. Schon in der Vergangenheit wurde verabsäumt, Österreich für hochqualifizierte Migranten attraktiv zu machen und vorhandene Qualifikationen wurden nicht genutzt. Das Bildungssystem wurde nicht angepasst, die Vererbung von Qualifikationen hält an, die Kinder der Migranten werden nicht in das Schul- und Weiterbildungssystem integriert. Die Migration ist heute nicht nachfragegesteuert, sondern angebotsbedingt (durch Kriege und Wirtschaftsbedingungen in den Herkunftsländern). Das Bildungssystem ist auf die bisherigen Anforderungen und noch weniger auf die zukünftigen eingestellt.

In dieser Situation ist eine wirtschaftspolitische Agenda für mehr Dynamik, steigende Lebensqualität und sozialen Ausgleich notwendig. Sie muss sich an Anforderungen an eine Spitzenposition orientieren, insbesondere auf einem ausgezeichneten Innovations- und Bildungssystem aufbauen und von einem schlanken, ziel- und zukunftsorientierten öffentlichen Sektor unterstützt werden. Das Programm "Österreich 2025" entwickelt eine solche Reformagenda. Sie stellt gegenüber dem WIFO-Weißbuch "Mehr Beschäftigung durch Wachstum" (2006) eine deutliche Nachschärfung dar und unterstützt eine europäische Reformpolitik, wie sie im europäischen Forschungsprogramm WWWforEurope erarbeitet wurde, durch ein komplementäres nationales Reformprogramm.

Zentral für den Erfolg einer Reformagenda ist, dass sie klare Erfolgskriterien festlegt und durchgehende Reformprinzipien definiert. Als Erfolgskriterium schlägt "Österreich 2025" "hohe und steigende Lebensqualität" in Österreich vor (unter teilweiser Ablösung des Bruttoinlandsprodukts als einziges Performancemaß). Lebensqualität beruht auf den drei Säulen ökonomischer Dynamik (steigende Einkommen aber auch Strukturwandel und Mobilität), sozialen Ausgleichs (geringere Arbeitslosigkeit und Einkommensunterschiede) und ökologischer Exzellenz (absolut und stark sinkende Emissionen, Ersatz fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energie). Diese drei Säulen sind mit Indikatoren unterlegt und müssen zeitnah gemessen werden, um den Erfolg der Strategie immer überprüfen zu können.

Die durchgehenden Reformprinzipien sind:

Erstens müssen alle Einzelziele in einem systemischen, simultanen und sich gegenseitig unterstützenden Ansatz umgesetzt werden, sie dürfen nicht isoliert verfolgt werden. Wenn etwa höhere Energiepreise notwendig sind, müssen komplementär die Belastung des Faktors Arbeit (noch deutlicher) sinken und Forschung und Qualifikation zur Substitution teurer Energietechnologien forciert werden.

Zweitens muss die Reformagenda ihre Ambitionen an der Benchmark der Spitzenländer orientieren (High-Road-Strategie), sie darf nicht auf billige Löhne oder niedrige Standards setzen.

Drittens muss in einer Zwei-Stufen-Strategie die Wirtschaft zunächst bis 2025 wieder deutlich rascher wachsen, sich aber gleichzeitig dafür rüsten, dass sie dann in der zweiten Phase und langfristig auch mit niedrigeren Wachstumsraten kräftige Wohlfahrtsgewinne und Vollbeschäftigung erreichen kann.

Gegeben dieses neue Erfolgsmaß und die Reformprinzipien definiert "Österreich 2025" fünf Bereiche, in denen Reformen zu Motoren des Wandels und der Erneuerung werden:

- Österreich muss im Innovationsbereich eine Spitzenstellung erreichen und gleichzeitig den Schwerpunkt des technischen Fortschritts von der Steigerung der Arbeitsproduktivität zu Erhöhung von Energie- und Ressourcenproduktivität verlagern.
- Die wirtschaftliche Dynamik ist durch Investitionsprogramme in eine neue Infrastruktur zu beleben, die die Nutzung neuer Technologien forciert und Emissionen spart. Exzellenz in neuen Bau- und Antriebstechnologien und in der Industrie 4.0 sind aufgrund der gegebenen Stärken im Maschinen- und Fahrzeugbau und der Stärke bei Patenten für die Elektromobilität möglich, sodass diese Technologien auch den Export stärken können. Geringere Einkommensunterschiede und eine deutliche Reduktion der Sozialabgaben und Lohnnebenkosten können den Konsum beleben. Eine Ausweitung des Exportradius, Vertiefung der Spezialisierung und Verbreiterung bei Sparten mit Weltmarktführerschaft sollen wieder zu steigenden Marktanteilen Österreichs führen.
- Der Arbeitsmarkt ist von einem steigenden Angebot unzureichender Qualifikationen geprägt. Die Qualität des Humankapitals muss generell – besonders aber im bisher niedrig qualifizierten Bereich – angehoben werden. Der Sozialstaat muss von einer nachträglichen Absicherung, wenn Risiken schon eingetreten sind, zu einem System präventiver sozialer Investitionen umgebaut werden. Diese sollen jene Qualifikationen stärken, die das Risiko der Arbeitslosigkeit und von Erkrankungen reduzieren.
- Energie- und Ressourceneffizienz sollen sich an den Zielen der Pariser Klimakonferenz von 2015 orientieren. Der Anteil erneuerbarer Energie muss steigen, Emissionen um vier Fünftel sinken. Bei Energieeffizienz und Umwelttechnologie soll Österreich eine technologische Führungsposition anstreben. Eine strategisch vorbereitete und gut kommunizierte Vorreiterposition verbessert die Lebensqualität und bringt auch ökonomisch Vorteile, weil sie die Entwicklung von neuen Technologien und deren Export ermöglicht.
- Der öffentliche Sektor muss zu einem Motor der Reformen werden, statt durch administrative Vorschriften und hohe Abgaben das Wirtschaftsklima zu belasten. Dazu muss die Abgabenstruktur geändert werden, der Faktor Arbeit muss entlastet werden (Fernziel Halbierung der Abgaben), Tätigkeiten mit negativen Folgekosten müssen besteuert werden. Die Abgaben müssen zur Reduktion der Vermögensungleichverteilung beitragen, wo dies im internationalen Steuerwettkampf möglich ist. In Bereichen, in denen internationale Zusammenarbeit nötig ist, wie z. B. Besteuerung von Kerosin und von Finanztransaktionen, Vermeidung der Verschiebung des Umsatzes auf Steuerinseln und generell die

Bekämpfung von Steuerbetrug, sollte Österreich führend an der Konzeption mitarbeiten. Wenn neue Regulierungen nötig sind, müssen gleichzeitig alte abgebaut werden, Doppelgleisigkeiten und Kompetenzvielfalt müssen entflochten werden, die Gründungsdynamik gestärkt, Betriebsanlagengenehmigungen vereinfacht werden, besonders bei Bagatellfällen. Die staatliche Beschaffungspolitik kann und soll den technologischen Wandel unterstützen. Dazu sollen auch Standardsetzung und Marktschaffung für ökologische und soziale Innovationen genützt werden.

Das Bewusstsein der Notwendigkeit einer Reformagenda ist angesichts der Problemlast (steigende Arbeitslosigkeit, hohe Staatsverschuldung und Abgabenquote, Rückfall im Umwelt-, Innovations- und Wettbewerbsranking) heute höher. Andererseits ist durch vergangene Wachstumserfolge ein gewisser finanzieller Spielraum gegeben, der bei höherer Effizienz und Verzicht auf vergangenheitsorientierte Ausgaben auch bei einer tendenziell sinkenden Abgabenquote zur Finanzierung von Zukunftsprojekten herangezogen werden kann. Die Industrie ist erfolgreich und in vielen Bereichen auch Weltmarktführer. Bessere Rahmenbedingungen, eine verringerte Regulierungsdichte, zusätzliche Finanzierungsquellen für Start-Ups und kleinere und mittlere Betriebe können zu neuen Erfolgen führen. Man muss aber auch betonen, dass es bei den meisten Reformen zunächst auch Verlierer gibt, diese aber durch den Gesamterfolg und bei garantierter Fairness des Reformprozesses langfristig auch zu Gewinnern werden. Es ist notwendig, in den Reformdialog die Wirtschaftspartner, aber insbesondere auch neue Partner einzubeziehen: Jugend, Unternehmensgründer, Migranten, Zivilgesellschaft. Und es ist entscheidend, dass die langfristigen Anreize zu Dynamik und Erfolg richtig gesetzt und von der öffentlichen Hand unterstützt werden. Die Umsetzungsbedingungen zu optimieren ist ein wichtiger Teil eines Reform Erfolges.

In der Situation eines "Durchhängers" nach einer Periode sehr erfolgreicher Jahre steht Österreich an der Weggabelung zwischen einem langsamen aber stetigen Positionsverlust oder der Rückkehr zur Spitzenposition. "Österreich 2025" schlägt – basierend auf vergangenen und internationalen Analysen sowie neuen empirischen Arbeiten – eine Agenda vor, die Österreich wieder zu einem erfolgreichen Modell macht, das auch verstärkt in die europäische Diskussion eingebracht werden kann.

Literaturhinweise

- Acemoglu, D., Aghion, P., Zilibotti, F., "Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth", *Journal of the European Economic Association*, 2006, 4(1), S. 37-74.
- Aghion, P., A Primer on Innovation and Growth, Bruegel, Policy Brief, 2006.
- Aghion, P., Hemous, D., Veugelers, R., No Green Growth without Innovation, Bruegel, Policy Brief, 2009.
- Aiginger, K., New Dynamics for Europe: Reaping the Benefits of Socio-ecological Transition. Part I: Synthesis, *WWWforEurope Synthesis Report*, Vienna, Brussels, 2016.
- Aiginger, K., Bärenthaler-Sieber, S., Vogel, J., Competitiveness under New Perspectives, *WWWforEurope Working Paper*, 2013, (44).
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E. (2010A), Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 2010.
- Aiginger, K., Ederer, S., Prammer, J., Sieber, S. (2010B), Österreichs außenwirtschaftliche Beziehungen zur Schwarzmeerregion und deren wirtschaftliche Perspektiven, WIFO, Wien, 2010.
- Aiginger, K., Ederer, S., Friesenbichler, K.S., Prammer, J., Rabethge, B., Sieber, S., Zentralasien und Südkaukasus – Wirtschaftsentwicklung und Bedeutung für Österreichs Außenwirtschaft, WIFO, Wien, 2012.
- Aiginger, K., Falk, R., Reinstaller, A., Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria. Synthesis Report, WIFO, convelop cooperative knowledge design gmbh, Austrian Institute for SME Research, Prognos, Wien, 2009.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006.
- Altzinger, W., Crespo Cuaresma, J., Rumlmaier, B., Sauer, P., Schneebaum, A., Education and Social Mobility in Europe: Levelling the Playing Field for Europe's Children and Fuelling its Economy, *WWWforEurope Working Paper*, 2015, (80).
- Antal, M., "Green Goals and Full Employment: Are they Compatible?", *Ecological Economics*, 2014, 107(C), S. 276-286.
- Antal, M., Gazheli, A., van den Bergh, J., Behavioral Foundations of Sustainability Transitions, *WWWforEurope Working Paper*, 2012, (3).
- Antal, M., van den Bergh, J., "Macroeconomics, Financial Crisis and the Environment: Strategies for a Sustainability Transition", *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2013, 6, S. 47-66.
- Arrighetti, A., Traù, F., "Far from the Madding Crowd. Competence Development and New Evolutionary Paths of Italian Industrial Firms", *L'industria*, 2012, 1, S. 7-60.
- Arundel, A., Kanerva, M., Kemp, R., "Integrated Innovation Policy for an Integrated Problem: Addressing Climate Change, Resource Scarcity and Demographic Change to 2030", in *DG Enterprise and Industry*, European Commission, PRO INNO Europe: INNO-Grips II report, 2011.
- Backhaus, J., Breukers, S., Mont, O., Paukovic, M., Mourik, R., Sustainable Lifestyles: Today's facts & Tomorrow's trends. Sustainable lifestyles baseline report. European Union's Seventh Framework Programme, SPREAD Sustainable lifestyles 2050, 2011.
- Bauer-Wolf, S., Roth, M.C., Baumfeld, L., Riesenfelder, A., Stadt-Umland Migration Wien – Erforschung zielgruppenspezifischer Interventionspotentiale, ÖAR, L&R Sozialforschung, Wien, 2003.
- Baumgartner, J., Kaniowski, S., "Update der mittelfristigen Prognose der österreichischen Wirtschaft 2016 bis 2020", *WIFO-Monatsberichte*, 2016, 89(4), S. 219-225.
- Becchetti, L., Solferino, N., Tessitore, M.E., "Education Not for Money: An Economic Analysis on Education, Civic Engagement and Life Satisfaction", *Theoretical Economics Letters*, 2016, (6), S. 39-47.
- Biwald, P., Bauer, H., Bröthaler, J., Getzner, M., Mitterer, K., Schratzenstaller, M., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs "Transfers und Kostentragung", KDZ, TU Wien, WIFO, Wien, 2010.
- Bock-Schappelwein, J., Janger, J., Reinstaller A., Bildung 2025 – Die Rolle von Bildung in der österreichischen Wirtschaft, WIFO, Wien, 2012.

- Braun A., Hawlin A., Hödl C., Pinck F., "Determinanten der Langzeitpflege in Österreich. Eine quantitative Studie zur sozialen Ungleichheit in der Pflege", in Kügler, A., Sardadvar, K. (Hrsg.), Pflege und Betreuung: Arbeit, Werte und Erfahrungen. Ausschnitte des österreichischen Pflegesystems. Arbeiterkammer Wien, 2015, S. 93-116.
- Breuss, F., In Search of Growth in a Future with Diminished Expectations. The Case of Austria, WIFO Working Paper, 2015, (493).
- Bröthaler, J., Getzner, M., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Biwald, P., Bauer, H., Schuh, U., Strohner, L., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Reformoptionen und Reformstrategien, TU Wien, WIFO, KDZ, IHS, Wien, 2011.
- Büchele, R., Henzelmann, T., Panizza, P., Wiedermann, A., GreenTech made in Germany 4.0 – Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland (Roland Berger Strategy Consultants), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin, 2014.
- Burger, C., "Wettbewerbsfähigkeitsrankings auf dem Prüfstand", in Gnan, E., Kronberger, R. (Hrsg.), Schwerpunkt Außenwirtschaft 2013/14. Internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs, OeNB, WKO, Facultas.wuv, Wien, 2014.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A., "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", The Economic Journal, 2010, 120(548), S. 452-477.
- Centro Studi Confindustria, "Effetti della crisi, materie prime e rilancio manifatturiero. Le strategie di sviluppo delle imprese italiane", Scenari Industriali, 2011, (2).
- Cowen, C., The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better, Dutton, New York, 2011.
- Deloitte, Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich, Deloitte Radar, Wien, 2016.
- Dohse, D., Gold R., "Cultural Diversity and Economic Policy", WWWforeurope Working Paper, 2014, (64).
- Eppel, R., Friedl-Schafferhans, M., Hausegger, T., Hager, I., Horvath, T., Lackner, M., Mahringer, H., Reidl, C., Reiter, A., Scheifflinger, S., Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen, WIFO, prospect Unternehmensberatung, Wien, 2014.
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H., Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit, WIFO, Wien, 2013.
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H. (2014A), Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010/2013, WIFO, Wien, 2014.
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H. (2014B), "Die Wirkung von geförderter Beschäftigung in sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen. Ergebnisse einer mikroökonomischen Evaluierung", WIFO-Monatsberichte, 2014, 87(11), S. 783-794.
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H., Zulehner, C. (2015A), "Temporäre Layoffs – Das kurzfristige Aussetzen von Arbeitsverhältnissen und seine Bedeutung für die Arbeitslosigkeit", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(12), S. 885-897.
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H., Zulehner, C. (2015B), Die Branchenstruktur und zeitliche Dynamik temporärer Layoffs. WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(12), S. 899-910.
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H., Zulehner, C. (2015C), Die von temporären Layoffs betroffenen Arbeitskräfte und Betriebe. WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(12), S. 911-927.
- Eppel, R., Hager, I., Hausegger, T., Horvath, T., Mahringer, H., Reidl, C. (2015D), Arbeitsmarktferne Personen. Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf, WIFO, prospect Unternehmensberatung, Wien, 2015.
- Eppel, R., Mahringer, H., "Arbeitslosigkeit ist stark segmentiert", in AK, ÖGB, How to Make It Work: Strategische Ansätze für eine Politik, die Arbeit schafft, Wien, 2015, S. 17-22.
- Europäische Kommission, EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel, 2010.
- Europäische Kommission, Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2015) 614 final, Brüssel, 2.12.2015.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme des EWSA zu der "Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsraum", COM(2015) 601 final, 2016/C 177/06, Amtsblatt der Europäischen Union, Brüssel, 17. März 2016.

- Eurostat, Early estimates of CO₂ emissions from energy use, Press Release, May 2016.
- Eurostat, Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Statistical Books, 2014.
- Eurydice, Schulautonomie in Europa. Strategien und Maßnahmen, Brüssel, 2007.
- Fagerberg, J., "A technology gap approach to why growth rates differ", *Research Policy*, 1987, 16(2-4), S. 87–99.
- Filges, T., Smedslund, G., Knudsen, A.S.D., Jørgensen, A.M.K., "Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Recipients: A Systematic Review", *Campbell Systematic Reviews*, 2015, 11(2).
- Fink, M., Horvath, T., Huemer, U., Mahringer, H., Sommer, M., Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer. Berufliche und sektorale Veränderungen 2013 bis 2020, WIFO, Wien, 2014.
- Firgo, M., Famira-Mühlberger, U., Ausbau der stationären Pflege in den Bundesländern. Quantitative und qualitative Effekte des Einsatzes öffentlicher Mittel im Vergleich zur mobilen Pflege, WIFO, Wien, 2014.
- Fischer-Kowalski, M., "Analyzing sustainability transitions as a shift between soci-metabolic regimes", *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2011, 1(1), S. 152-159.
- Fischer-Kowalski, M., Hausknost, D., Large scale societal transitions in the past, *WWWforEurope Working Paper*, 2014, (55).
- Geels, F.W., Elzen, B., Green, K., "General Introduction: system innovation and transitions to sustainability", in Elzen B., Geels, F.W., Green, K. (Hrsg.), *System Innovation and the Transition to Sustainability – Theory, Evidence and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2004, S. 1-18.
- Glocker, C., Prognose für 2016 und 2017: Stärkeres Wachstum in risikoreichem Umfeld, WIFO-Prognose, Wien, 2016.
- Gordon, R.J., Is US economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds, *Centre for Economic Policy Research, Policy insight*, 2012, (63).
- Gordon, R.J., The Demise of U.S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal, and Reflections, *NBER Working Paper*, 2014, (19895).
- Hansen, A.H., *A Guide to Keynes*, Mcgraw-Hill, New York, 1953.
- Helliwell, J.F., How's life? Combining individual and national variables to explain subjective Well-being, *NBER Working Paper Series*, 2002, (9065).
- Hollanders, H., Es-Sadki, N., Kanerva, M., *Innovation Union Scoreboard 2015*, Europäische Kommission, Brüssel, 2015.
- Hözl, W., "Die Bedeutung von schnell wachsenden Unternehmen in Österreich", *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(11), S. 887-898.
- Hözl, W., "Unternehmensgröße und Beschäftigungsentwicklung. Eine Analyse methodischer Alternativen mit österreichischen Daten", *WIFO-Monatsberichte*, 2013, 86(3), S. 253-267.
- Hözl, W., Janger, J., "Innovation Barriers across Firms and Countries", *WIFO Working Papers*, 2012, (426).
- Hözl, W., Reinstaller, A., "Unternehmertum, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2015, (3).
- Horvath, T., Mahringer, H., "Einfluss von Bildungsexpansion und Pensionsreformen auf die Erwerbsbeteiligung. Prognose der Erwerbsquote und des Arbeitskräfteangebotes bis 2030", *WIFO-Monatsberichte*, 87(6), 2014, S. 411-426.
- Hsu, A. et al., *2016 Environmental Performance Index*, CT: Yale University, New Haven, 2016.
- Huber, P., Leoni, T., Pitlik, H., *Reforming Welfare States*, *WWWforEurope Deliverable*, 2013, (1).
- Huber, P., Mayerhofer, P., Schönfelder, S., Fritz, O., Kunnert, A., Pennerstorfer, D., "Teilbericht 5: Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen", in *Demographischer Wandel als Herausforderung für Österreich und seine Regionen*, WIFO, Wien, 2010.
- Huber, P., Oberdabernig, D., "Does migration threaten the sustainability of European welfare states?", *WWWforEurope Working Paper*, 2013, (21).
- ifo Institut, *20 Jahre Österreich in der Europäischen Union – Herausforderungen und Optionen für die Zukunft*, München, 2015.
- Immervoll, H., Scarpetta, S., "Activation and Employment Support Policies in OECD Countries. An Overview of Current Approaches", *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, 1(9).
- Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook: Too Slow for Too Long*, Washington, 2016.

- Jackson, T., Victor, P., "Productivity and work in the 'green economy': Some theoretical reflections and empirical tests", *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2011, 1(1), S. 101-108.
- Janger, J., "Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit in der EU", *WIFO-Monatsberichte*, 2012, 85(8), S. 625-640.
- Janger, J., Hölzl, W., Kaniovski, S., Kutsam, J., Peneder, M., Reinstaller, A., Sieber, S., Stadler, I., Unterlass, F., *Structural Change and the Competitiveness of EU Member States*, WIFO, Wien, 2011.
- Janger, J., Reinstaller, A., "Innovation: Anreize, Inputfaktoren und Output im Spiegel der österreichischen Wirtschaftsstruktur", *WIFO-Monatsberichte*, 2009, 82(8), S. 603-617.
- Johnstone, N., Hašič, I., Kalamova, M., "Environmental Policy Design Characteristics and Technological Innovation: Evidence from Patent Data", *OECD Environment Working Papers*, 2010, (16).
- Johnstone, N., Hašič, I., Popp, D., "Renewable energy policies and technological innovation: Evidence based on patent counts", *Environmental and Resource Economics*, 2010, 45(1), S. 133-155.
- Katz, L.F., Murphy, K.M., "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors", *The Quarterly Journal of Economics*, The MIT Press, 1992, 107(1), S. 35-78.
- Kettner-Marx, C., Kletzan-Slamanig, D., *Umweltinnovation in Österreich – Performance und Erfolgsfaktoren, Österreich 2025 Forschungsprojekt*, WIFO, Wien, 2016.
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., *Österreichische Umwelttechnikindustrie. Entwicklung – Schwerpunkte – Innovationen*, WIFO, Wien, 2009.
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., *Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr*, Wien, Wien, 2016.
- Kluve, J., "The Effectiveness of European Active Labor Market Programs", *Labour Economics*, 2010, 17(6), S. 904-918.
- Köppl, A., *Österreichische Umwelttechnikindustrie*, WIFO, Wien, 2000.
- Köppl, A., *Österreichische Umwelttechnikindustrie. Branchenanalyse*, WIFO, Wien, 2005.
- Köppl, A., Kettner, C., Kletzan-Slamanig, D., Schleicher, S., Damm, A., Steininger, K., Wolking, B., Schnitzer, H., Titz, M., Artnr, H., Karner, A., "Energy Transition in Austria: Designing Mitigation Wedges", *Energy & Environment*, 2014, 25(2), S. 281-304.
- Köppl, A., Kletzan-Slamanig, D., Köberl, K., *Österreichische Umwelttechnikindustrie. Export und Wettbewerbsfähigkeit*, WIFO, Wien, 2013.
- Köppl, A., Pichl, C., *Wachstumsmarkt Umwelttechnologien. Österreichisches Angebotsprofil*, WIFO, Wien, 1995.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015A), "Das österreichische Abgabensystem – Status-quo", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(2), S. 109-126.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015B), "Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(2), S. 127-135.
- Lanoie, P., Laurent-Lucchetti, J., Johnstone, N., Ambec, S., "Environmental Policy, Innovation and Performance: New Insights on the Porter Hypothesis", *Journal of Economics & Management Strategy*, 2011, 20(3), S. 803-842.
- Leo, H., "Österreichs Innovations- und Forschungsleistung im internationalen Vergleich", *WIFO-Monatsberichte*, 1999, 72(6), S. 435-443.
- Leoni, T., *Welfare state adjustment to new social risks in the post-crisis scenario. A review with focus on the social investment perspective*, *WWFforEurope Working Paper*, 2015, (89).
- Lewis, J.I., Wiser, R.H., "Fostering a renewable energy technology industry: An international comparison of wind industry policy support mechanisms", *Energy Policy*, 2007, 35(3), S. 1844-1857.
- Martin, J.P., "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on their Effectiveness", *IZA Journal of Labor Policy*, 2015, 4(4).
- Moody's, *Announcement: Austria benefits from solid economy, but debt levels*, 18. Dezember 2014.
- OECD, *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, 2008.
- OECD, *Towards Green Growth*, *OECD Green Growth Studies*, 2011.
- OECD, "Policy challenges for the next 50 years", *OECD Economic Policy Paper*, 2014, (9).
- OECD (2015A), *OECD Better Life Index*, Denmark, accessed on 10 December 2015.

- OECD (2015B), *The Economic Consequences of Climate Change*, OECD Publishing, Paris, 2015.
- OECD (2015C), OECD REGPAT Datenbank, Version Februar 2015.
- OECD (2015D), OECD Citations Datenbank, Version Februar 2015.
- Okun, A.M., "Potential GNP: its Measurement and Significance", *American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Statistics Section*, 1962, S. 98-104.
- Peneder, M., Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität. Eine Kritik der Länder-Ranglisten, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1999, 46 (3), S. 170-177.
- Peneder, M., "Eine Neubetrachtung des 'Österreich-Paradoxon'", *WIFO-Monatsberichte*, 2001, 74(12), S. 737-748.
- Peneder, M., "A sectoral taxonomy of educational intensity", *Empirica*, 2007, 34(3), S. 189-212.
- Peneder, M., "Technological regimes and the variety of innovation behaviour: Creating integrated taxonomies of firms and sectors", *Research Policy*, 2010, 39(3), S. 323-334.
- Peneder, M., "Von den 'trockenen Tälern' der Risiko- und Wachstumsfinanzierung", *WIFO-Monatsberichte*, 2013, 86(8), S. 637-648.
- Peneder, M., "Warum die Neue Industriepolitik die Deindustrialisierung beschleunigen wird", *FIW Policy Brief*, 2014, (23).
- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, T., *Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich*, WIFO, Wien, 2008.
- Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., *Gemeindestruktur und Gemeindekooperation*, KDZ, WIFO, Wien, 2010.
- Polt, W., Streicher, J. (Koordination), *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2014*, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien, 2014.
- Polt, W., Streicher, J. (Koordination), *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2015*, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien, 2015.
- Porter, M., Stern, S., Green, M., *Social Progress Index 2015. Social Progress Imperative*, 2015.
- Porter, M.E., "America's green strategy", *Scientific American*, 1991, 264(4), S. 168.
- Porter, M.E., van der Linde, C. (1995A), "Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives*, 1995, 9, S. 97-118.
- Porter, M.E., van der Linde, C. (1995B), "Green and Competitive: Ending the Stalemate", *Harvard Business Review*, 1995, 73(5), S. 119-134.
- Rat für Forschung und Technologieentwicklung, *Leistungsbericht*, 2012-2015.
- Rehm, M., *Getarntes Lobbyieren. Eine Zusammenfassung der Kritik an Länderreihungen der Wettbewerbsfähigkeit*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2012, 38(3).
- Reinstaller, A., *Technologiegeber Österreich. Österreichs Wettbewerbsfähigkeit in Schlüsseltechnologien und Entwicklungspotentiale als Technologiegeber*, WIFO, Wien, 2014.
- Reinstaller, A., "'Smart Diversification' im Außenhandel", *FIW Policy Brief*, 2015, (27).
- Reinstaller, A., Hölzl, W., Janger, J., Unterlass, F., Stadler, I., "Internationalisierungshemmnisse für innovative Unternehmen in der EU", *WIFO-Monatsberichte*, 2011, 84(2), S. 141-156.
- Reinstaller, A., Unterlass, F., "Strukturwandel und Entwicklung der Forschungs- und Entwicklungsintensität im Unternehmenssektor in Österreich im internationalen Vergleich", *WIFO-Monatsberichte*, 2012, 85(8), S. 641-655.
- Republik Österreich, "Potenziale ausschöpfen, Dynamik steigern, Zukunft schaffen. Der Weg zum Innovation Leader", *Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation*, Wien, 2011.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, A., Klien, M., Leoni, T., Lutz, H., Mayrhuber, C., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO, Wien, 2016.
- Roth, F., Thum, A.E., "Intangible Capital and Labor Productivity Growth: Panel Evidence for the EU from 1998-2005", *Review of Income and Wealth*, 2013, 59(3), S. 486-508.
- Rouwendal, J., Meijer, E., "Preferences for housing, jobs, and commuting: a mixed logit analysis", *Journal of regional science*, 2001, 41(3), S. 475-505.
- Schaffartzik, A., Eisenmenger, N., Krausmann, F., Weisz, H. (2014A), "Consumption based Material Flow Accounting", *Journal of Industrial Ecology*, 2014, 18, S. 102-112.

- Schaffartzik, A., Mayer, A., Gingrich, S., Eisenmenger, N., Loy, C., Krausmann, F. (2014B), "The global metabolic transition: Regional patterns and trends of global material flows, 1950-2010", *Global Environmental Change*, Mai 2014, 26, S. 87-97.
- Scheiblecker, M., "Österreichs Wirtschaft im Rückstand?", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(6), S. 497-510.
- Schibany, A. (Koordination), *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2012*, Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Wien, 2012.
- Schibany, A. (Koordination), *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2013*, Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Wien, 2013.
- Schiman, S., *Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Projektionen des Staatshaushalts bis 2060*, WIFO, Wien, 2016.
- Schleicher, S., "Deepening the Scope of the 'Economic Model': Functionalities, Structures, Mechanisms, and Institutions", in Bednar-Friedl, B., Kleinert, J. (Hrsg.), *Dynamic Approaches to Global Economic Challenges*, Springer, 2015, S. 141-154.
- Schleicher, S., Köppl, A., Schratzenstaller, M., *Deciphering the Paris Agreement on Climate Policy: What might be the implications for the EU?*, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Policy Brief, 2016.
- Schleicher, S., Köppl, A., Zeitlberger, A., *Extending the EU Commission's Proposal for a Reform of the EU Emissions Trading System*, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), 2016.
- Schleicher, St., Köppl, A., *Policy Brief: Die Klimakonferenz 2015 in Paris. Neue Markierungen für die Klimapolitik?*, WIFO, Wien, 2015.
- Schratzenstaller, M., "Sustainable Tax Policy Beyond the Tax Ratio for the EU as Core Element of a 'Fiscal Union'", in Österreichische Nationalbank (Hrsg.), *Toward a Genuine Economic and Monetary Union*, Wien, 2016, S. 141-157.
- Schuh, U., Strohner, L., Biwald, P., Bauer, H., Bröthaler, J., Getzner, M., Hochholding, N., Reis, S., *Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung*, IHS, TU Wien, KDZ, Wien, 2010.
- Smith, K., *Climate change and radical energy innovation: The policy issues*, TIK Working Papers on Innovation Studies, 2009, (20090101).
- Stankovsky, J., Wolfmayr, Y., *Interessante Absatzmärkte und Exportpotentiale für die österreichische Industrie*, WIFO, Wien, 2003.
- Statistik Austria, *Wie geht's Österreich? Indikatoren und Analysen, Sonderkapitel Materieller Wohlstand, Der Konsum der privaten Haushalte – Entwicklung, Provenienz und Nachhaltigkeit*, Wien, 2015.
- Stern, N.H., *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J.-P., *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Europäische Kommission, Paris, 2009.
- Thomas, E., Serwicka, I., Swinney, P., *Urban demographics: Why people live where they do*, Centre for cities, London, 2015.
- Tichy, G. (2015A), *Protecting social inclusion and mobility in a low growth scenario*, WWFforEurope Working Paper, 2015, (100).
- Tichy, G. (2015B), *"Wirtschaftsstandort Österreich – von der 'Überholspur' aufs 'Abstellgleis'"*, *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(8), S. 635–648.
- Tichy, G., *Subjective well-being and socio-ecological transition*, WWFforEurope Policy Paper, 2013, (6).
- UNESCO, *Education strategy 2014-2021*, Paris, 2014.
- United Nations, *Adoption of the Paris Agreement, Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Twenty-first session*, 2015.
- Unruh, C.G., "Understanding carbon lock-in", *Energy Policy*, 2000, 28(12), S. 817–830.
- Unruh, C.G., "Escaping carbon lock-in", *Energy Policy*, 2002, 30(4), S. 317–325.
- Unterlass, F., "Innovation im Bauwesen. Determinanten des Innovationsverhaltens österreichischer Bauunternehmen", *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(9), S. 767–780.

- Unterlass, F., Hranyai, K., Reinstaller, A., Patentindikatoren zur Bewertung der erfinderischen Leistung in Österreich. Vorläufiger technischer Bericht, WIFO, Wien, 2013.
- Url, T., Hyndman, R.J., Dokumentov, A., Long-Term Forecasts of Age-Specific Labour Market Participation Rates with Functional Data Models, WIFO Working Paper, 2016, (510).
- Wirtschaftskammer Österreich, Monitoring Report 2015. Austria in International Rankings, Economic Policy Department, Wien, 2015.
- Wonka, E., Laburda, E., "Stadtregionen 2001 – Das Konzept", Statistik Austria, Statistische Nachrichten, 2010, (12), S. 1108-1118.