

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Wachstums- und Beschäftigungs-
politik in Österreich unter
europäischen Rahmenbedingungen**

Stefan Ederer, Jürgen Janger

Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttman,
Nora Popp, Roswitha Übl

Dezember 2010



Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich unter europäischen Rahmenbedingungen

Stefan Ederer, Jürgen Janger

Dezember 2010

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich

Unter Mitarbeit von Michael Böheim

Begutachtung: Michael Peneder • Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttman, Nora Popp, Roswitha Übl

Inhalt

Die vorliegende Studie untersucht, wie weit die europäischen Rahmenbedingungen (Binnenmarkt, Europa-2020-Strategie, Stabilitäts- und Wachstumspakt) mit der nationalen Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre im Einklang sind bzw. Konfliktpotentiale aufweisen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die nationale Wirtschaftspolitik an den vorhandenen Schwachfeldern der österreichischen Wirtschaft ansetzt. Trotz der EU-Vorgaben verbleiben Freiräume für die nationale Wirtschaftspolitik. Die Übereinstimmungspotentiale einer künftigen österreichischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik mit den europäischen Rahmenbedingungen sind hoch.

Rückfragen: Stefan.Ederer@wifo.ac.at, Juergen.Janger@wifo.ac.at

2010/410-3/S/WIFO-Projektnummer: 3510

© 2010 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: 50,00 € • Download 40,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=41042&typeid=8&display_mode=2

Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich unter europäischen Rahmenbedingungen

Stefan Ederer, Jürgen Janger

Inhalt

Executive Summary	I
1. Einleitung	1
2. Determinanten von Wachstum und Beschäftigung	4
3. Europäische Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitik	6
3.1 Einleitung	6
3.2 Wirtschaftspolitische Zuständigkeiten in der Union	6
3.3 Binnenmarkt	10
3.4 Stabilitäts- und Wachstumspakt	11
3.5 Die Europa 2020-Strategie	11
3.5.1 Prioritäten, Ziele und Inhalte der Europa 2020-Strategie	11
3.5.2 Prozesse und Institutionen der Europa 2020-Strategie	14
3.5.3 Erste Umsetzungsschritte – Leitlinien, Bottlenecks, nationale Ziele	16
3.5.4 Einschätzung der Europa 2020-Strategie aus wachstumstheoretischer Sicht	21
4. Elemente des bisherigen wirtschaftspolitischen Kurses in Österreich	23
4.1 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit	23
4.2 Forschungs- und Innovationspolitik	25
4.3 Unternehmensbesteuerung	27
4.4 Zusammenfassende Einschätzung	27
5. Stärken der österreichischen Wirtschaft	28
5.1 Exporte	28
5.2 Innovative KMUs	29
5.3 Institutionelle und soziale Stabilität	30
5.4 Tourismus und geographische Lage	32
5.5 Agglomerationsvorteile	32
6. Schwächen der österreichischen Wirtschaft	33
6.1 Die Humankapitalbasis für Innovation	33
6.1.1 Breite der Humankapitalbasis: Quantität	34
6.1.2 Breite der Humankapitalbasis: Qualität	36

6.1.3	Inaktivitätsszenario	42
6.1.4	EU-Vorgaben für den Bereich Humankapitalbasis für Innovation	43
6.1.5	Umgang mit dem Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential	45
6.1.6	Zusammenfassung und Ausblick	46
6.2	<i>Forschung und Entwicklung</i>	47
6.2.1	Ist-Analyse	47
6.2.2	Inaktivitätsszenario	53
6.2.3	EU-Vorgaben für den Bereich Forschung und Entwicklung	53
6.2.4	Umgang mit dem Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential	56
6.2.5	Zusammenfassung und Ausblick	57
6.3	<i>Wettbewerb</i>	57
6.3.1	Ist-Analyse	57
6.3.2	Inaktivitätsszenario	61
6.3.3	EU-Vorgaben für den Bereich Wettbewerb	61
6.3.4	Umgang mit dem Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential	64
6.3.5	Zusammenfassung und Ausblick	66
6.4	<i>Umwelt und Energie</i>	66
6.4.1	Ist-Analyse	67
6.4.2	Inaktivitätsszenario	69
6.4.3	EU-Vorgaben für den Bereich Umwelt	69
6.4.4	Umgang mit Konflikt- und Übereinstimmungspotential	70
6.4.5	Zusammenfassung und Ausblick	70
6.5	<i>Verwaltungs- und Staatsreform, Pensions- und Gesundheitssystem: Quellen für finanziellen Spielraum?</i>	71
6.5.1	Ist-Analyse	71
6.5.2	EU-Vorgaben	71
6.5.3	Umgang mit Konflikt- bzw. Übereinstimmungspotential	72
6.5.4	Zusammenfassung und Ausblick	72
6.6	<i>Gesamtwirtschaftliche Nachfrage</i>	72
6.6.1	Anhaltende Schwäche der Inlandsnachfrage	73
6.6.2	Mangelnde Ausrichtung des Exports auf dynamische Schwellenländer	80
6.6.3	Inaktivitätsszenario	81
6.6.4	Eckpunkte einer künftigen Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage	83
6.6.5	EU-Vorgaben für den Bereich Gesamtwirtschaftliche Nachfrage	86
6.6.6	Umgang mit dem Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential	88
6.6.7	Zusammenfassung und Ausblick	89
6.7	<i>Arbeitsmarkt, Beschäftigung und soziale Sicherheit</i>	90
6.7.1	Niedrige Beschäftigungsquote von Frauen, älteren Personen und MigrantInnen	90
6.7.2	Niedrige Qualifikation von Personen mit Migrationshintergrund	94
6.7.3	Inaktivitätsszenario	94

6.7.4	Eckpunkte einer künftigen Beschäftigungspolitik in Österreich	97
6.7.5	EU-Vorgaben für den Bereich Beschäftigung	98
6.7.6	Umgang mit Konflikt- und Übereinstimmungspotenzial	101
6.7.7	Zusammenfassung und Ausblick	102
7.	Schlussfolgerungen	103
	Literaturhinweise	107

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Produktivität, Löhne und Preise	24
Übersicht 2:	Indikatoren zur Beurteilung der institutionellen Stabilität und Qualität, 1996 vs. 2008	31
Übersicht 3:	Indikatoren für die Breite der Humankapitalbasis – Quantität	35
Übersicht 4:	Indikatoren für die Breite der Humankapitalbasis – Qualität	37
Übersicht 5:	Indikatoren für die Spitze der Humankapitalbasis – Quantität	40
Übersicht 6:	Entwicklung der Nachfragekomponenten, real	74
Übersicht 7:	Implizite makroökonomische effektive Steuersätze 1995 bis 2008	80
Übersicht 8:	Exportanteile nach Handelspartnern	81

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Real effektiver Wechselkurs, basiert auf Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft	24
Abbildung 2:	Öffentliche Finanzierung von Forschungsausgaben im Unternehmenssektor, 2007	25
Abbildung 3:	F&E-Ausgaben in % des BIP	26
Abbildung 4:	Effektive Steuerbelastung von Unternehmen 2005	27
Abbildung 5:	Leistungsbilanzsaldo und Exportquote in % des BIP	28
Abbildung 6:	Österreichs Marktanteil am Export der OECD in %	29
Abbildung 7:	Anteil innovativer KMUs 2006	30
Abbildung 8:	Streikdauer: Verlorene Arbeitstage pro Jahr je 1.000 unselbständig Beschäftigte (Durchschnitt 1997 bis 2007)	31
Abbildung 9:	Unselbständig Beschäftigte im Beherbergungs- und Gaststättenwesen	33
Abbildung 10:	Die zehn häufigsten Lehrberufe 2009	38
Abbildung 11:	Arbeitslosenquote 2001 nach Studienrichtungen, Veränderung der AMS-Meldungen 2003 bis 2007, Unikat.at Karriere-Index für das Jahr 2007	39

Abbildung 12: Wachstumsvergleich F&E-Ausgaben, Zahl der ForscherInnen und AbsolventInnen naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen auf Indexbasis (1998=100), 1998 bis 2006	41
Abbildung 13: Konzentration der F&E-Ausgaben im Unternehmenssektor 2007	48
Abbildung 14: Anteil der öffentlichen Energieforschungsausgaben an den öffentlichen Forschungsausgaben im Jahr 2007 in %	49
Abbildung 15: Publikationsquantität und –qualität (RCI) nach Universitäten, 1998 bis 2002*	50
Abbildung 16: Qualität der universitären Forschung im internationalen Vergleich	51
Abbildung 17: Gründungs- (2006) und Schließungsrate (2005) in der Sachgütererzeugung	52
Abbildung 18: Sektorale Gewinnaufschläge im internationalen Vergleich, 1981 bis 2004*	58
Abbildung 19: Preisvergleichs- und Wechselraten	59
Abbildung 20: OECD-Bewertung von Wettbewerbsgesetz und -politik 2003	60
Abbildung 21: Detailelemente des PMR-Indikators, 2008	61
Abbildung 22: Materialverbrauch gesamt 1995 bis 2007	67
Abbildung 23: Treibhausgas- und CO ₂ -Emissionen in Österreich, 1990 bis 2008	68
Abbildung 24: Entwicklung der Energieintensität im europäischen Vergleich, 2000 bis 2008	69
Abbildung 25: Cash flow und Eigenkapital in der Sachgütererzeugung	75
Abbildung 26: Produktion und Kapazitätsauslastung in der Sachgütererzeugung	76
Abbildung 27: Langfristige Entwicklung der Einkommen	77
Abbildung 28: Entwicklung der Lohnquote	77
Abbildung 29: Arbeitslosenquote und Sparquote	78
Abbildung 30: Entwicklung der Nettolohnquote	79
Abbildung 31: Beschäftigungsquote 2009	91
Abbildung 32: Beschäftigungsquote	96

Verzeichnis der Kästen

Kasten 1: Die Leitlinien im Detail	17
Kasten 2: Weitere Vertragsbestimmungen zu Bildung	43
Kasten 3: Vertragsbestimmungen zur Forschungs- und Innovationspolitik	54
Kasten 4: Vertragliche Bestimmungen über EU-Wettbewerb	62
Kasten 5: Industriepolitik und Wettbewerbspolitik	65
Kasten 6: Ausgewählte Vertragsbestimmungen zu Beschäftigungs- und Sozialpolitik	99

Executive Summary

Die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union hat zur Folge, dass wirtschaftspolitische Kompetenzen teilweise an die europäische Ebene abgetreten wurden. Darüber hinaus besteht der Trend einer zunehmenden "Europäisierung" der Wirtschaftspolitik in denjenigen Politikfeldern, die weiterhin in die nationalstaatliche Zuständigkeit fallen. Die wechselseitigen Auswirkungen nationalstaatlicher Maßnahmen auf die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und die Gewährleistung einer funktionierenden Währungsunion machen eine Koordination innerhalb der Union in verstärktem Ausmaß erforderlich. Für die Mitglieder der Eurozone sind dabei die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitik noch enger gesteckt als für jene, die (noch) nicht daran teilnehmen. Die Europa 2020-Strategie, die der 2010 auslaufenden Lissabon-Strategie nachfolgt, fällt in den Bereich der wirtschaftspolitischen Koordination. Trotz der Abgabe von Kompetenzen fallen weite Bereiche der Wirtschaftspolitik nach wie vor in nationale Zuständigkeiten. Gerade in vielen für eine Wachstumsstrategie bedeutsamen Politikfeldern – Innovation, Bildung, Forschung und Entwicklung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – liegt die Zuständigkeit größtenteils bei den Mitgliedsstaaten. Verstärkte Koordinierungsanstrengungen setzen in diesen Bereichen gewisse Rahmenbedingungen; innerhalb dieser gibt es jedoch weite Bereiche, in denen eine autonome nationalstaatliche Wirtschaftspolitik möglich und notwendig ist.

Aufgrund der zunehmenden europäischen und internationalen wirtschaftlichen Verflechtung (Stichwort "Globalisierung") bestand andererseits de facto bereits vor dem Beitritt in vielen Bereichen keine nationale Gestaltungskompetenz mehr. Die Mitgliedschaft ermöglicht das Mitgestalten auf europäischer Ebene und erweitert daher die Spielräume der Nationalstaaten, insbesondere der kleinen, offenen Volkswirtschaften wie Österreich.

Die vorliegende Studie geht der Fragestellung nach, inwieweit die europäischen Rahmenbedingungen (Binnenmarkt, Europa 2020-Strategie, Stabilitäts- und Wachstumspakt) mit einer künftigen, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten nationalen Wirtschaftspolitik für die nächsten Jahre im Einklang sind bzw. Konfliktpotentiale aufweisen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die nationale Wirtschaftspolitik an den vorhandenen Schwachfeldern der österreichischen Wirtschaft ansetzt.

Diese Fragestellung wird in folgenden Schritten abgehandelt:

- Welche wirtschaftspolitischen Strategien und Prioritäten kann Österreich zur Beseitigung seiner Schwächen umsetzen?
- Welche Rahmenbedingungen setzt die EU in den betroffenen Politikbereichen?
- Welche Übereinstimmungs- und Konfliktpotentiale bestehen zwischen den Optionen für die nationalen wirtschaftspolitischen Strategien und den europäischen Rahmenbedingungen und wie geht man damit um?

Das Ziel der Studie ist es, den Einfluss der europäischen Rahmenbedingungen auf die nationale Wirtschaftspolitik bzw. die Übereinstimmungs- und Konfliktpotentiale zwischen diesen beiden darzustellen.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut:

Zunächst werden auf Basis der neuen Wachstumsliteratur die Determinanten für Wachstum und Beschäftigung in einer Volkswirtschaft wie Österreich beschrieben. Daraus können die für die zukünftigen wirtschaftspolitischen Strategien relevanten Politikfelder abgeleitet werden.

In weiterer Folge werden die Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschaftspolitik beschrieben, die sich aus der Mitgliedschaft bei der Europäischen Union und der Teilnahme an der gemeinsamen Währung ergeben. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf den integrierten Leitlinien und den fünf Zielbereichen der Europa-2020-Strategie sowie auf den nationalen Umsetzungserfordernissen (Festlegung nationaler Ziele, Erarbeitung des nationalen Reformprogramms). Die Koordinationsmechanismen des europäischen wirtschaftspolitischen Rahmens werden beschrieben, u.a. im Hinblick auf deren Verbindlichkeit. Die Europa 2020-Strategie wird kurz aus Wachstumssicht bewertet und ihr Stellenwert angesichts der aktuellen Entwicklungen eingeschätzt.

Im zweiten Hauptteil der Studie werden die Eckpunkte für mögliche Entwicklungspfade der österreichischen Wirtschaft unter Berücksichtigung der europäischen Rahmenbedingungen sowie nationaler Stärken und Schwächen herausgearbeitet. Nach einer kurzen Zusammenfassung der bisherigen Wirtschaftspolitik und der Stärken beschreibt dieser Teil zunächst Schwächen der österreichischen Wirtschaft, hauptsächlich mittels internationalen Vergleichs und WIFO-Experteneinschätzung. Die Schwächen werden in den Politikbereichen

- Humankapitalbasis für innovative Aktivitäten
- Forschung und Entwicklung
- Wettbewerb
- Umwelt
- Verwaltungsreform
- Gesamtwirtschaftliche Nachfrage
- Arbeitsmarkt, Beschäftigung und soziale Sicherheit

herausgearbeitet. Der Fokus liegt deshalb auf den Schwächen, weil im Einklang mit der wirtschaftspolitischen Literatur Anstrengungen zur Wachstumsbeschleunigung besonders effektiv sind, wenn sie sich auf die Schwächen konzentrieren. Darauf aufbauend wird evaluiert, welche Konsequenzen die europäischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitik in Österreich haben. Dabei wird diskutiert, ob die europäischen Rahmenbedingungen und die österreichische Wirtschaftspolitik gleichförmig verlaufen (können) oder ob es Konfliktpotential gibt. Sollte Konfliktpotential bestehen, wird auf Optionen zum Umgang mit diesem Konflikt eingegangen. Aus dem Konflikt- bzw. Übereinstimmungspotential ergeben sich die Markierungen, die mögliche Entwicklungspfade bzw. wirtschaftspolitische Optionen berücksichtigen müssen. Nationale wirtschaftspolitische

Freiräume ergeben sich einerseits aus Teilnahme und Mitbestimmungsrechten Österreichs am europäischen Koordinationsprozess. Praktisch hängt das Gewicht der Mitbestimmung natürlich einerseits von der Qualität der eingebrachten Positionen und der Interessenskonvergenz mit anderen Ländern ab. Andererseits ergeben sich nationale wirtschaftspolitische Freiräume aus Lücken und dem fehlenden verbindlichen Charakter der europäischen Rahmenbedingungen, aufgrund nationaler Umsetzungskompetenz von Leitlinien, sowie durch Einflussnahme auf den europäischen Koordinationsprozess.

Abschließend werden Schlussfolgerungen abgeleitet. Diese bieten eine Zusammenfassung der Eckpunkte für mögliche Entwicklungspfade bzw. für wirtschaftspolitische Optionen aufgrund der europäischen Rahmenbedingungen. Sie werden danach zusammengefasst, wie sie sich zum bisherigen wirtschaftlichen Kurs Österreichs bzw. zu den identifizierten Schwächen Österreichs verhalten. Welche wirtschaftspolitischen Aktivitäten innerhalb der Schwächefelder erfahren durch die europäischen Rahmenbedingungen Unterstützung, welche können unbeschadet des europäischen Regelwerks verfolgt werden, welche stehen in Konflikt mit diesen?

Die Untersuchung der möglichen Rolle der EU-Ebene in den einzelnen Schwächefeldern zeigt, dass für die Umsetzung einer nationalen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie große Freiräume innerhalb des europäischen Rahmens bestehen.

Der Bereich Humankapitalbasis für Innovation wird hauptsächlich durch Leitlinien im Rahmen von Europa 2020 und zwei Kernziele der EU beeinflusst, sowie eine Leitinitiative der Kommission. Der Stellenwert dieses Bereichs in der EU-2020-Strategie ist groß. Andererseits gibt es hier sehr wenige EU-Aktivitäten und ein Harmonisierungsverbot. Der Bereich Forschung und Innovation scheint ebenfalls prominent in der Europa 2020-Strategie auf. Zusätzlich zum EU-Kernziel der Forschungsquote, den Leitlinien und einer Leitinitiative ist hier die Abstimmung mit den umfangreichen EU-Aktivitäten aus einer Perspektive des effektiven nationalen Mitteleinsatzes zu berücksichtigen. Im Bereich Wettbewerb verfügt die EU über die umfangreichsten Kompetenzen, innerhalb der Europa 2020-Strategie gibt es aber keine globalen Kernziele; die Rolle des Wettbewerbs in den Leitlinien ist eher gering ausgeprägt, es gibt auch keine Leitinitiative. Dafür plant die Kommission weiter an der Vervollständigung des Binnenmarkts zu arbeiten. Der Umweltbereich scheint sehr prominent in der Europa 2020-Strategie auf, sowohl mittels eigener Verträge verbindlichen Kernzielen als auch in den Leitlinien und in Gestalt einer eigenen Leitinitiative der Union.

Im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wird der Spielraum für die nationale Wirtschaftspolitik durch die einheitliche Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und die Leitlinien der Europa 2020-Strategie bestimmt. Die Grenzen für Neuverschuldung und Schuldenstand der öffentlichen Haushalte durch den SWP sind verbindlich und mit Sanktionen belegt. Die makroökonomischen Ungleichgewichte nehmen in den Leitlinien der Europa 2020-Strategie eine wichtige Rolle ein, sind jedoch bis dato weniger verbindlich als der SWP. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden

ebenfalls im Rahmen der Europa 2020-Strategie koordiniert und inhaltlich durch die Leitlinien beeinflusst.

Für die drei Bereiche, wo Spielraum für Wachstumsoptionen (und auch für die Konjunkturstabilisierung) geschaffen werden kann, d.h. Pensions- und Gesundheitssystem sowie Verwaltungs- und Staatsreform, gibt es Leitlinien im Rahmen der Europa 2020-Strategie, aber keine Kernziele oder Leitinitiativen.

Die verbindlichsten Vorgaben sind in den Bereichen Umwelt und Wettbewerb zu finden, letzterer allerdings nur in den non-Europa 2020-Teilen, die nur bedingt relevant sind für die Schwachstellen Österreichs in diesem Bereich. Insgesamt besteht ein sehr großer Spielraum für die Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Politik. In allen Bereichen unterstützt der EU-Koordinationsprozess im Rahmen von Europa 2020 die Reform von österreichischen Schwachstellen, mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad. So finden sich bei der Humankapitalbasis für Innovation, Forschung, Umwelt sowie Arbeitsmarkt detailliertere Empfehlungen oder Leitlinienelemente, bei Wettbewerb, Verwaltungsreform, Gesundheit und Pensionen nur sehr allgemein gehaltene "Leitplanken".

Große Unterschiede in möglichen österreichischen wachstumspolitischen Optionen und der EU-2020-Strategie hinsichtlich unterschiedlicher fachlicher Auffassungen über die Bedeutung von Reformen gibt es kaum. Die geringen Unterschiede sind nicht weiter überraschend, ist die Europa 2020-Strategie doch ein Produkt der intensiven Konsultation unter den Mitgliedsstaaten gemeinsam mit der Kommission.

Ein wiederkehrendes Merkmal vieler untersuchter Schwachstellen ist die mangelnde Ausschöpfung des österreichischen (produktions- und nachfrageseitigen) Wachstumspotentials. Die Wachstumsanstrengungen ruhen auf relativ wenigen Schultern – die Wettbewerbsintensität betrifft nur einen Teil der österreichischen Wirtschaft, Forschungsanstrengungen sind hoch konzentriert, die Humankapitalbasis für Innovation ist relativ schmal, die Beschäftigungsquote ist sehr hoch bei Männern im Alter von 25 bis 54 Jahren; die Nichtausnutzung von Einsparungspotentialen schmälert die Basis für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen. Nachfrageseitig stützt sich das Wachstum vor allem auf die Exporte und nicht auf Investitionen und Konsum.

Eine Wachstumsoption, die sich aus der Analyse der Schwachfelder ergibt, ist deshalb die Verbreiterung der Wachstumsquellen, d.h. eine Erweiterung des bisherigen Wettbewerbsfähigkeitskurses in Richtung eines breitflächigeren Wachstumsansatz, der die ungenutzten Potentiale von Forschung, Bildung, Wettbewerb sowie Beschäftigung ausschöpft. Diese Option wird trotz Budgetkonsolidierung möglich, wenn fiskalischer Spielraum geschaffen wird, in den Bereichen Pensions- und Gesundheitssystem sowie durch eine Verwaltungs- und Steuerreform. Einige konkretere Elemente einer Verbreiterung können sein

- Humankapitalbasis für Innovation: Qualitätssteigerung im Bildungssystem, Erhöhung der Mittel für Hochschullehre, Ausrichtung der Bildungssysteme auf Qualifikationsnachfrage

des Arbeitsmarkts (Berufsausbildung und Hochschulen), Fokus auf naturwissenschaftlich-technische Absolventen, insg. Steigerung der tertiären Bildungsbeteiligung, bessere Anerkennung und Integration von im Ausland erworbenen Qualifikationen

- Forschung und Entwicklung: Strukturelle Reformen Hochschulforschung, Strukturwandelpaket (Rahmenbedingungen für junge, innovationsintensive Unternehmen, z.B. private Risiko- und Wachstumsfinanzierung), breitflächiger F&E-Förderansatz, Schwerpunktsetzung öffentliche Forschungsausgaben für "saubere Energie"
- Wettbewerb: Regulierungsreformen in Sektoren mit niedriger Wettbewerbsintensität, Stärkung der Wettbewerbspolitik
- Verwaltung: Zusammenführung Aufgaben und Ausgaben- bzw. Einnahmenverantwortung auf einer politischen Entscheidungsebene
- Pensionen: Effektives Pensionsantrittsalter anheben, Abschaffung Sonderregelungen
- Gesundheit: Konsolidierung im Spitalsbereich
- Nachfrage: Stärkere Ausrichtung der Exportförderung auf dynamisch wachsende Schwellenländer, produktivitätsorientierte Lohnpolitik, Maßnahmen im Steuer- und Abgabensystem zur Unterstützung von Investitionen und Konsum, niedrigere Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit.
- Arbeitsmarkt: Anheben der Beschäftigungsquote von älteren Personen, Frauen und MigrantInnen; Verbesserung der Qualifikation von MigrantInnen.

Für viele Elemente dieser Option würde es explizite Unterstützung und Empfehlungen der EU im Rahmen des Europa 2020-Prozesses geben. Trotzdem wäre es ganz überwiegend so, dass Österreich die Zügel seiner Wirtschaftspolitik in der Hand hält, insbesondere was die Umsetzung und die Instrumente betrifft; die Zielfestlegung wird stärker europäisch beeinflusst. Eine Verbreiterung der Wachstumsquellen ist auch für die kommende Bevölkerungsalterung der richtige Ansatz, insbesondere mit Hinblick auf die Ausschöpfung der Beschäftigungspotentiale.

Eine weitere Option ist die Fortführung des bisherigen Kurses, der im europäischen Vergleich keineswegs erfolglos war und ist. Dieser Kurs lässt sich als relativ eng angesetzter, typischer Wettbewerbsfähigkeitskurs einer kleiner offenen Volkswirtschaft beschreiben. Dennoch weisen viele Indikatoren darauf hin, dass das Wachstumspotential der Fortführung des bisherigen Kurses begrenzt ist, weil wie oben ausgeführt in einigen Hauptträgern des Kurses eine strukturelle Grenze erreicht ist (F&E-Intensität, Absorptionsfähigkeit F&E-Steigerung infolge Humanressourcenknappheit, Beschäftigung Männer 25 bis 54, Wettbewerbsintensität exportorientierter Sachgütersektor...) und weil einige Komponenten durch negative Entwicklungen in Teilbereichen in ihrem Erfolg gefährdet sind (z.B. Qualität des Bildungssystems – Qualität der Berufsausbildung – Innovative KMUs). Der bisherige wirtschaftspolitische Kurs hat bestehende Stärken und Strukturen forciert, ein effektives Rezept für einen "schnellen" Erfolg im Rahmen des EU-Beitritt 1995 und der Herausforderungen der Globalisierung. Komponenten, um einen breitflächigeren Strukturwandel einzuläuten, wurden

demgegenüber nicht so stark betont, nicht zuletzt weil entsprechende Reformen wohl weniger direkt zum Ziel führen und oft mittel- bis langfristig angelegt sind.

Eine Fortführung des Wettbewerbsfähigkeitskurses wird teils ebenfalls auf Unterstützung der EU stoßen (F&E-Intensität), teils aber auf entsprechende Empfehlungen zur Kurskorrektur im Rahmen der multilateralen Überwachung bzw. des Europa 2020-Prozedere. Die schon aus den bisherigen Lissabon-Umsetzungsberichten bekannten Verweise auf mangelnde Wettbewerbsintensität in den Dienstleistungssektoren, die Defizite im Bildungssystem, das niedrige effektive Pensionsantrittsalter werden wohl um Verweise auf die makroökonomischen Ungleichgewichte ergänzt werden.

Alle Optionen müssen jedenfalls die Anstrengungen zur Eindämmung des Klimawandels berücksichtigen, nicht zuletzt weil eine Wachstumsbeschleunigung wegen der derzeit noch fehlenden Entkopplung des BIP-Wachstums vom Energieeinsatz zu einem sehr deutlichen Verfehlen der Klimaziele von Europa 2020 führen würde.

Zusammenfassend hält sich die Bedeutung der durch die EU bzw. durch den Europa 2020-Prozess gesetzten Leitplanken für den Kurs der österreichischen Wirtschaftspolitik in Grenzen, aus vier Gründen:

1. Der Europa 2020-Prozess empfiehlt weitgehend Reformen in Schwachstellen, die Österreich ohnehin aus eigenem Antrieb bzw. aus der Einschätzung der nationalen Wachstumshebel in Angriff nehmen und die demnach Kern nationaler Wachstumsoptionen sein sollten.
2. Auf wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen wie den Binnenmarkt, die Geldpolitik und teils die Fiskalpolitik hatte Österreich schon vor dem EU-Beitritt wenig Einfluss im Sinn der autonomen Bestimmung eines eigenen wirtschaftspolitischen Kurses, der mit dem anderer westeuropäischer Länder – insbesondere Deutschland – in Konflikt gestanden wäre. Dies ergibt sich aus der Eigenschaft Österreichs als kleine offene Volkswirtschaft.
3. In wirtschaftspolitischen Feldern, wo Europa 2020-Empfehlungen nicht berücksichtigt werden, wird es im Rahmen der offenen Methode der Koordination zu Diskussionsprozessen kommen, die eine gemeinsame Problemwahrnehmung unterstützen; sollte es mittel- bis langfristig Kursänderungen geben, dann nicht deshalb, weil die EU Kursänderungen erzwingt, sondern weil die nationalen Reformkräfte von der EU-Ebene gestärkt werden, d.h. die europäische Ebene unterstützt in der Regel einen nationalen wirtschaftspolitischen Diskussionsprozess.
4. Ein Bereich, wo dies nicht gilt, ist die Umweltpolitik bzw. die Bekämpfung des Klimawandels. Als kleines Land könnte Österreich hier in Versuchung sein, *free riding* („Trittbrettfahren“, also von Anstrengungen anderer Länder profitieren ohne selbst Maßnahmen zu setzen) betreiben. Aufgrund der EU-Verträge riskiert Österreich aber bei Untätigkeit ein Vertragsverletzungsverfahren. „Trittbrettfahren“ wäre aber aus nationaler Sicht keine effektive wirtschaftspolitische Strategie, denn die Bekämpfung des Klimawandels bietet enorme Wachstums- und Investitionschancen.

1. Einleitung

Die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union hat zur Folge, dass wirtschaftspolitische Kompetenzen teilweise an die europäische Ebene abgetreten wurden. Darüber hinaus besteht der Trend einer zunehmenden "Europäisierung" der Wirtschaftspolitik in jenen Politikfeldern, die weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fallen. Die wechselseitigen Auswirkungen nationalstaatlicher Maßnahmen auf die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und die Gewährleistung einer funktionierenden Währungsunion erfordern eine stärkere Koordination innerhalb der Union. Für die Mitglieder der Eurozone sind dabei die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitik noch enger gesteckt als für jene, die (noch) nicht daran teilnehmen. Die Europa 2020-Strategie, die der 2010 auslaufenden Lissabon-Strategie nachfolgt, fällt in den Bereich der wirtschaftspolitischen Koordination. Trotz der Abgabe von Kompetenzen fallen weite Bereiche der Wirtschaftspolitik nach wie vor in nationale Zuständigkeiten. Gerade in vielen für eine Wachstumsstrategie bedeutsamen Politikfeldern – Innovation, Bildung, Forschung und Entwicklung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – liegt die Zuständigkeit größtenteils bei den Mitgliedsstaaten. Verstärkte Koordinierungsanstrengungen setzen in diesen Bereichen gewisse Rahmenbedingungen; innerhalb dieser gibt es jedoch weite Bereiche, in denen eine autonome nationalstaatliche Wirtschaftspolitik möglich und notwendig ist.

Aufgrund der zunehmenden europäischen und internationalen wirtschaftlichen Verflechtung (Stichwort "Globalisierung") bestand andererseits de facto bereits vor dem Beitritt in vielen Bereichen keine nationale Gestaltungskompetenz mehr. Die Mitgliedschaft ermöglicht das Mitgestalten auf europäischer Ebene und erweitert daher die Spielräume der Nationalstaaten, insbesondere einer kleinen, offenen Volkswirtschaften wie Österreich.

Die vorliegende Studie geht der Fragestellung nach, inwieweit die europäischen Rahmenbedingungen (Binnenmarkt, Europa 2020-Strategie, Stabilitäts- und Wachstumspakt) mit einer künftigen, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten nationalen Wirtschaftspolitik für die nächsten Jahre im Einklang sind bzw. Konfliktpotentiale aufweisen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die nationale Wirtschaftspolitik an den vorhandenen Schwachfeldern der österreichischen Wirtschaft ansetzt.

Diese Fragestellung wird in folgenden Schritten abgehandelt:

- Welche wirtschaftspolitischen Strategien und Prioritäten kann Österreich zur Beseitigung seiner Schwächen umsetzen?
- Welche Rahmenbedingungen setzt die Europäische Union in den betroffenen Politikbereichen?
- Welche Übereinstimmungs- und Konfliktpotentiale bestehen zwischen den Optionen für die nationalen wirtschaftspolitischen Strategien und den europäischen Rahmenbedingungen und wie geht man damit um?

Das Ziel der Studie ist es, die europäischen Rahmenbedingungen im Hinblick auf verbleibende Freiräume für die nationale Wirtschaftspolitik bzw. die Übereinstimmungs- und Konfliktpotentiale zwischen diesen beiden darzustellen.

Sie ist wie folgt aufgebaut:

Im folgenden, zweiten Kapitel werden auf Basis der neuen Wachstumsliteratur die Determinanten für Wachstum und Beschäftigung in einer hoch entwickelten Volkswirtschaft wie Österreich beschrieben. Daraus können die für die zukünftigen wirtschaftspolitischen Strategien relevanten Politikfelder abgeleitet werden.

Das dritte Kapitel beschreibt die Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschaftspolitik, die sich aus der Mitgliedschaft bei der Europäischen Union und der Teilnahme an der gemeinsamen Währung ergeben. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf den Integrierten Leitlinien und den fünf Zielbereichen der Europa 2020-Strategie sowie auf den nationalen Umsetzungserfordernissen (Festlegung nationaler Ziele, Erarbeitung des nationalen Reformprogramms). Die Koordinationsmechanismen des europäischen wirtschaftspolitischen Rahmens werden beschrieben, u.a. im Hinblick auf deren Verbindlichkeit. Die Europa 2020-Strategie wird kurz aus Wachstumssicht bewertet und ihr Stellenwert angesichts der aktuellen Entwicklungen eingeschätzt.

Im zweiten Hauptteil der Studie werden die Eckpunkte für mögliche Entwicklungspfade der österreichischen Wirtschaft unter Berücksichtigung der europäischen Rahmenbedingungen sowie nationaler Stärken und Schwächen herausgearbeitet. Nach einer kurzen Zusammenfassung der bisherigen Wirtschaftspolitik (Kapitel 4) und der Stärken (Kapitel 5) beschreibt das Kapitel 6 zunächst Schwächen der österreichischen Wirtschaft, hauptsächlich mittels internationalen Vergleichs und WIFO-Experteneinschätzung. Schwächen werden in den Politikbereichen

- Humankapitalbasis für Innovation
- Forschung und Entwicklung
- Wettbewerb
- Bekämpfung des Klimawandels
- Verwaltungsreform
- Gesamtwirtschaftliche Nachfrage
- Arbeitsmarkt, Beschäftigung und soziale Sicherheit

herausgearbeitet. Der Fokus liegt deshalb auf den Schwächen, weil im Einklang mit der wirtschaftspolitischen Literatur Anstrengungen zur Wachstumsbeschleunigung besonders effektiv sind, wenn sie sich auf die Schwächen konzentrieren. Darauf aufbauend wird evaluiert, welche Konsequenzen die europäischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitik in Österreich haben. Dabei wird diskutiert, ob die europäischen Rahmenbedingungen und die österreichische Wirtschaftspolitik gleichförmig verlaufen (können) oder ob es Konfliktpotential geben könnte. Sollte Konfliktpotential bestehen, wird auf Optionen zum Umgang mit diesem Konflikt eingegangen. Aus dem Konflikt- bzw.

Übereinstimmungspotential ergeben sich die Markierungen, die mögliche Entwicklungspfade bzw. wirtschaftspolitische Optionen berücksichtigen müssen. Nationale wirtschaftspolitische Freiräume ergeben sich einerseits aus Teilnahme und Mitbestimmungsrechten Österreichs am europäischen Koordinationsprozess. Praktisch hängt das Gewicht der Mitbestimmung natürlich von der Qualität der eingebrachten Positionen und der Interessenskonvergenz mit anderen Ländern ab. Andererseits ergeben sich nationale wirtschaftspolitische Freiräume aus Lücken und dem fehlenden verbindlichen Charakter der europäischen Rahmenbedingungen, aufgrund nationaler Umsetzungskompetenz von Leitlinien, sowie durch Einflussnahme auf den europäischen Koordinationsprozess.

Im letzten Kapitel (Kapitel 7) werden Schlussfolgerungen abgeleitet. Diese bieten eine Zusammenfassung der Eckpunkte für mögliche Entwicklungspfade bzw. für wirtschaftspolitische Optionen aufgrund der europäischen Rahmenbedingungen. Sie werden danach zusammengefasst, wie sie sich zum bisherigen wirtschaftlichen Kurs Österreichs bzw. zu den identifizierten Schwächen Österreichs verhalten. Welche wirtschaftspolitischen Aktivitäten innerhalb der Schwächefelder erfahren durch die europäischen Rahmenbedingungen Unterstützung, welche können unbeschadet des europäischen Regelwerks verfolgt werden, welche stehen in Konflikt mit diesen?

Die Studie liefert keine umfassende Darstellung des EU-Rechts und beinhaltet keine juristische Diskussion der Rechtsnormen. Der Aufbau und die Funktionsweise der Institutionen der Europäischen Union werden nur am Rande behandelt. Weiters wird keine Darstellung der historischen Entwicklung der Ziele und Institutionen gegeben, sondern ausschließlich auf die aktuelle Situation, unter Einbeziehung absehbarer künftiger Änderungen, eingegangen. Die wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Union wird konkret beschrieben; sie ist nicht Gegenstand einer theoretischen Diskussion.

2. Determinanten von Wachstum und Beschäftigung

Starkes Wirtschaftswachstum und ein hohes Beschäftigungsniveau sind seit je her zwei zentrale Zielgrößen der Wirtschaftspolitik. Das Wirtschaftswachstum in einer Volkswirtschaft bestimmt das Einkommensniveau und damit den Wohlstand seiner Bevölkerung. Ein hohes Beschäftigungsniveau hängt wiederum ursächlich mit Wachstum zusammen und ist eine Voraussetzung für die Teilhabe eines hohen Anteils der Bevölkerung an einer Steigerung des Wohlstandes.

Das Wirtschaftswachstum in einer Volkswirtschaft wird bestimmt durch

- erstens angebotsseitige Faktoren (die je nach Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft unterschiedliche Bedeutung haben können: z.B. Infrastruktur bei mittlerem Entwicklungsniveau; Bildung, Forschung und Entwicklung bei höherem Pro-Kopf-Einkommen),
- zweitens eine Nachfragedynamik, die mit dem Angebot mithält und dieses stimuliert,
- drittens die Stabilität von Institutionen und Erwartungen.

Diese drei Faktoren beeinflussen sich wechselseitig: so trägt die Stabilität der Erwartungen und Institutionen zur Planbarkeit und damit zur Investitionstätigkeit bei, die das Angebot steigert; eine hohe Nachfragedynamik begünstigt Ausgaben für Innovation und F&E, die von hoher Unsicherheit gekennzeichnet sind und daher vom Konjunkturzyklus beeinflusst werden.

Die Angebotsseite des Wachstumsprozesses wird üblicherweise durch eine Produktionsfunktion dargestellt. Die maximal mögliche Produktion hängt ab i) von der verfügbaren Menge und Qualität der beiden Faktoren Arbeit und Kapital sowie ii) von der Produktivität, mit der Arbeit und Kapital eingesetzt werden. Diese drei Bestimmungsgrößen werden durch viele Elemente beeinflusst, die Produktivität etwa vom technischen Fortschritt, Bildung, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur etc. Die Bedeutung dieser Elemente variiert mit dem Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft (Aghion – Howitt, 2005).

Eine Möglichkeit das Produktivitätswachstum zu erhöhen besteht darin, Innovation durch die Imitation von fortgeschrittenen Technologien zu erreichen, eine andere darin, Innovationen durch eigene wissenserweiternde F&E- und Innovationstätigkeiten zu entwickeln. Welche der beiden Strategien erfolgreich ist, hängt vom Grad der wirtschaftlichen Entwicklung und vom Abstand zur technologischen *Frontier* ab.

Wenn der Abstand zur technologischen *Frontier* groß ist, importieren Firmen üblicherweise Technologien aus dem Ausland und modifizieren diese entsprechend ihrer eigenen Erfordernisse. Technologische Entwicklungen im Inland sind meist nur sporadisch. Generell führen wenige Firmen systematische F&E-Aktivitäten durch. In diesem *imitationsbasierten* Wachstumsregime wird das Wachstum von großen Firmen angetrieben, die Skaleneffekte ausnutzen. Die Arbeitskräftemobilität zwischen Firmen ist gering; spezifische Berufsbildung und On the job – Training sind wichtiger als eine breite sekundäre und tertiäre Ausbildung. Die Wettbewerbsintensität ist niedrig und Firmen sind auf die langfristige Finanzierung durch Banken angewiesen.

Wenn Entwicklungsstand und Produktivität einer Volkswirtschaft hoch sind und sich die Firmen an der technologischen *Frontier* bewegen, ändern sich die Erfolgsfaktoren für Wachstum. Das Produktivitätswachstum wird in diesem Fall in erster Linie durch Innovationen angetrieben. In so einem *innovationsbasierten* Wachstumsregime sind folgende Faktoren entscheidend:

- Wettbewerb und ständiger Markteintritt neuer Unternehmen erhöhen die Notwendigkeit, durch Innovationen Wettbewerbsvorteile zu erzielen;
- Ein besserer Schutz von geistigem Eigentum erlaubt erfolgreichen Unternehmen von ihren Innovationen zu profitieren;
- Entwickelte Finanzmärkte fördern die Finanzierung innovativer Unternehmen;
- Ein qualitativ hochwertiges Bildungssystem, insbesondere im Bereich der tertiären Ausbildung erhöht die Fähigkeit zu Innovationen;
- Makroökonomische Stabilität erlaubt niedrigere langfristige Zinssätze und eine größere Sicherheit betreffend der Absatzerwartungen.

Ein Land wie Österreich, das sich am Übergang von einem imitationsbasierten zu einem innovationsbasierten Wachstumsregime befindet, muss sein Augenmerk verstärkt auf Faktoren wie Bildung sowie Forschung und Entwicklung legen, um sich an der technologischen *Frontier* positionieren zu können.

Die angebotsseitigen Faktoren müssen durch eine entsprechende dynamische Entwicklung der Nachfrageseite einer Volkswirtschaft ergänzt werden. Nur wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit dem Angebot mithält und es stimuliert, kann die Wirtschaft entsprechend wachsen. Die Nachfrage setzt sich aus Konsumausgaben der privaten Haushalte, privaten Investitionsausgaben, öffentlichen Ausgaben und Nettoexporten (Exporte abzüglich Importe) zusammen. Die einzelnen Aggregate werden im Konjunkturverlauf üblicherweise voneinander beeinflusst und stimulieren sich zu einem gewissen Grad gegenseitig. Die Komponenten der privaten inländischen Nachfrage – Konsum und Investitionen – hängen insbesondere von den Erwartungen der Haushalte und Unternehmen ab.

Wachstum und Beschäftigung sind jedoch nur zwei Variablen in einer mehrdimensionalen Zieldefinition. Wachstum muss einerseits nachhaltig sein, damit es langfristig ohne Beeinträchtigung von Klima und Ressourcenverfügbarkeit aufrecht erhalten werden kann. Andererseits ist eine hohe soziale und regionale Kohäsion erforderlich, um alle Menschen an den Steigerung des Wohlstands teilhaben zu lassen und den Zusammenhalt in einer Volkswirtschaft zu stärken und somit für Stabilität zu sorgen. Diese beiden Bedingungen sind daher auch als Ziele der Europäischen Union definiert.

3. Europäische Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitik

3.1 Einleitung

Das institutionelle und wirtschaftspolitische Regelwerk der Europäischen Union wird laufend verändert. Der Beginn einer neuen Amtsperiode der Europäischen Kommission und das Auslaufen der Lissabon-Strategie 2010 gaben diesen Veränderungen eine neue Dynamik. Als Nachfolger der Lissabon-Strategie wurde unter dem Namen "Europa 2020" eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie ins Leben gerufen. Auch die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie zuletzt die kritische Situation der öffentlichen Haushalte in einigen Staaten gaben Anlass für neue Vorschläge für die wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Union.

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die neue Europa 2020-Strategie und die damit verbundenen Änderungen der europäischen Rahmenbedingungen. Die neue Strategie muss jedoch in einen größeren Zusammenhang gestellt werden, um die Rahmenbedingungen für die nationale Wirtschaftspolitik ableiten zu können.

Im folgenden Abschnitt wird daher zunächst die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Wirtschaftspolitik dargestellt. Danach werden Binnenmarkt und Stabilitäts- und Wachstumspakt erläutert. Der Kern des Kapitels ist die Europa 2020-Strategie. Es werden sowohl Ziele und Inhalte, als auch Prozesse und Institutionen diskutiert. Die von der Kommission geplanten Neuerungen werden einbezogen. Der Informationsstand für dieses Kapitel ist Ende Juni 2010.

3.2 Wirtschaftspolitische Zuständigkeiten in der Union

Die grundlegende Funktionsweise der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union ist in den beiden Verträgen – "Vertrag über die Europäische Union" (EUV) und "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEUV) – festgelegt. Das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 1. Dezember 2009 hat inhaltlich in diesen Bereichen keine Veränderungen gebracht. Unter dem Begriff "Wirtschaftspolitik" wird in den Verträgen der Europäischen Union in erster Linie die Fiskalpolitik verstanden. Die Rahmenbedingungen für die übrigen für Wachstum und Beschäftigung wichtigen Politikfelder (siehe Kapitel 2) sind in eigenen Kapiteln definiert, sind jedoch auch Bestandteil der "Grundzüge der Wirtschaftspolitik" der Europäischen Union. Die Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne enthält daher auch diese Politikfelder.

Die Verträge legen die Zuständigkeiten von Union und Mitgliedsstaaten in den einzelnen Politikfeldern fest (Artikel 2-6 AEUV). Die Verantwortungen in den für Wachstum und Beschäftigung relevanten Bereichen können unterteilt werden in

- (1) Bereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit der Union
- (2) Bereiche mit geteilter Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedsstaaten
- (3) Koordination der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik

(4) Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen durch die Union (vgl. Breuss, 2005).

Die Wirtschaftspolitik (im weiteren Sinne) fällt teilweise in den Bereich der ausschließlichen Kompetenz der Union (Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, Geldpolitik), teilweise in den Bereich gemeinsamer Zuständigkeiten sowie in den Bereich koordinierter Politikmaßnahmen. Letzterer ist der für diese Studie bedeutendere, weil hier Rahmenbedingungen vorgegeben werden, innerhalb derer sich die nationale Wirtschaftspolitik bewegt.

In den Bereich ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen (Artikel 3 AEUV):

- *Zollunion*
- *Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt*
- *Währungspolitik für die Mitglieder der Eurozone*
- Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik
- *Gemeinsame Handelspolitik*
- Abschluss internationaler Übereinkünfte

In diesen Bereichen darf ausschließlich die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Der Vollständigkeit halber sind alle Bereiche angeführt. Die für Wachstum und Beschäftigung und daher für diese Studie bedeutenden Bereiche sind kursiv markiert.

Die Bereiche mit geteilter Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedsstaaten sind (Artikel 4 AEUV) sind:

- Binnenmarkt
- Sozialpolitik
- Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt
- Landwirtschaft und Fischerei
- Umwelt
- Verbraucherschutz
- Verkehr
- Transeuropäische Netze
- Energie
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- Gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der Gesundheit
- Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt
- Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

In diesen Bereichen sind sowohl die Union als auch die Mitgliedsstaaten gesetzgeberisch tätig. Der Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung sind in den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Bereichen festgelegt.

Die Wirtschaftspolitik im engeren Sinn der Verträge und die Beschäftigungspolitik fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Artikel 5 AEUV bestimmt jedoch, dass die

Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik und Beschäftigungspolitik innerhalb der Union koordinieren. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik werden auf Vorschlag der Kommission vom ECOFIN-Rat auf Basis einer Schlussfolgerung des Europäischen Rats beschlossen (Art. 121 AEUV). Die beschäftigungspolitischen Leitlinien werden vom BESO-Rat, ebenfalls auf Vorschlag der Kommission Basis einer Schlussfolgerung des Europäischen Rats beschlossen, wobei das Europäische Parlament ein Anhörungsrecht hat (Art. 148 AEUV). Beide gemeinsam werden Integrierte Leitlinien genannt. Den Beschlüssen geht eine längere Diskussion des Vorschlags in unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Gremien voraus. Zu diesen Gremien zählen der wirtschaftspolitische Ausschuss (WPA oder englisch EPC), der Finanz- und Währungsausschuss (WFA oder englisch EFC), der beschäftigungspolitische Ausschuss (EMCO) sowie die Hochrangige Gruppe zur Wettbewerbsfähigkeit der Union (HLG). In diesen Gremien diskutieren jeweils Vertreter der Länder mit Vertretern der Kommission; Änderungen des Kommissionsvorschlags sind wie geschildert je nach Qualität der Position und/oder Zahl der gemeinsam argumentierenden Länder oft möglich. EMCO und EPC legen ihre Diskussionsergebnisse dem EFC vor; das Diskussionsergebnis des EFC geht dann unmittelbar in den Ratsbeschluss ein. Der EFC ist damit ein bedeutsames Gremium für die wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung in der Europäischen Union.

Für die Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist, können besondere Regelungen festgelegt werden.

Darüber hinaus legt Artikel 6 AEUV fest, dass die Union für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen von Mitgliedsstaaten in den Bereichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, Bildung, Jugend, Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit zuständig ist. In diesen Bereichen dürfen die Maßnahmen der Union keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten.

Fiskal- und Geldpolitik sind unter "Titel VIII – Die Wirtschafts- und Währungspolitik" (Artikel 119-144 AEUV) abgehandelt, die Beschäftigungspolitik unter "Titel IX – Beschäftigung" (Artikel 145-150 AEUV). Die Koordination der Wirtschaftspolitik im Rahmen der Europa 2020-Strategie beruht auf Artikel 121 und 148 AEUV: "*Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat [...]*" (Artikel 121 AEUV). Der Europäische Rat legt dazu auf Vorschlag der Kommission die Grundzüge der Wirtschaftspolitik fest. Die Grundzüge stellen jedoch lediglich eine Empfehlung dar, anhand derer die Kommission und der Rat die Wirtschaftspolitik der Länder überwacht (d.h., die Länder überwachen sich wechselseitig – *multilateral surveillance*). Ist die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedsstaats nicht mit den Grundzügen vereinbar, kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedsstaat richten und diese auch veröffentlichen. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Informationen an die Kommission liefern. Artikel 121 AEUV sieht vor, dass die Details des Verfahrens in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen und in einer Verordnung festgelegt werden.

Eine ähnliche Vorgehensweise ist für den Bereich "Beschäftigung" festgelegt (Artikel 148 AEUV). Auch für die Beschäftigungspolitik werden Leitlinien beschlossen, die mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik im Einklang stehen müssen. Es ist ein jährlicher Bericht durch die Mitgliedsstaaten vorgesehen, der von Kommission und Rat geprüft wird. Auf dieser Basis werden Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten für die Beschäftigungspolitik gerichtet.

Diese Rahmenbedingungen gelten für alle Mitglieder der Europäischen Union. Für die Mitglieder der Eurozone können zusätzlich nach Artikel 136 AEUV besondere Maßnahmen, zur

- Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin, und den
- Grundzügen der Wirtschaftspolitik

beschlossen werden. Diese Maßnahmen werden nur von den Euro-Mitgliedsstaaten beschlossen. Das erlaubt eine stärkere Koordination der Währungsunion als der Europäischen Union insgesamt.

Die sogenannte "offene Methode der Koordinierung" (OMK), die im Zuge des Lissabon-Prozesses geschaffen wurde, ist daher in ihren Grundzügen bereits in den Verträgen angelegt, obwohl sie nicht explizit genannt ist. Ihre wesentlichen Elemente sind die Festlegung von Leitlinien, Zeitplänen für die Berichterstattung, qualitativer und quantitativer Indikatoren für die Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie von Politikmaßnahmen, die Umsetzung der Maßnahmen in die nationale Politik, die regelmäßige Überwachung und Bewertung sowie gegenseitige Prüfung und öffentliche Bekanntgabe der Beurteilungen und Empfehlungen ("naming and shaming"). Da sie auf Artikel 121 und 148 AEUV beruht, ist ihre Verbindlichkeit geringer als der Stabilitäts- und Wachstumspakt (siehe unten).

Eine Evaluierung (*Eureval*, Ramboll Management, 2008; *European Commission*, 2010a) der bisherigen Leitlinien und Studien zur Reformwirkung der offenen Methode der Koordination (*Heidenreich – Zeitlin*, 2009; *Hemerijck – Visser*, 2001) hat gezeigt, dass die Reformanreize der offenen Methode der Koordination wesentlich weniger aus *peer* bzw. *public pressure* folgen, sondern durch die Herausbildung einer gemeinsamen Problemsicht (*framing policy issues in a consensual way*) der in den Koordinationsprozess eingebundenen Akteure (Ministerien, Sozialpartner, etc.). Die Wirkung der multilateralen Überwachung bzw. der Integrierten Leitlinien manifestiert sich so hauptsächlich in einer Stärkung der nationalen Reformkräfte: Dabei ist die offene Methode der Koordination prinzipiell sogar erfolgreicher, Reformen zu begünstigen oder zu beschleunigen, als z.B. der OECD- und IWF-Stil im Sinn der Erarbeitung von Reformvorschlägen ohne Einbindung der betroffenen Staaten. Die offene Methode kann über die Einbindung der nationalen Ebene in die Maßnahmenformulierung Reformen bewirken. Als solches markiert die offene Methode eine Ergänzung der klassischen EU-Integrationsmethode des Kompetenztransfers zur europäischen Ebene um eine "Integration durch Koordination" – Integration durch Austausch von Erfahrungen, Lernen von Anderen, die Herausbildung einer gemeinsamen Problemwahrnehmung, die schließlich zu ähnlichen Problemlösungen führt (*Borrás – Jacobsson*, 2004).

Das zweite wesentliche Element der Koordinierung in der Wirtschafts- und Währungsunion – der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) – ist ebenfalls bereits in den Verträgen grundlegend festgelegt (Artikel 126 AEUV und Protokoll Nr. 12 zu den Verträgen). Der SWP in seiner konkreten Ausgestaltung wird in Kapitel 3.4 beschrieben. Die Verträge verpflichten die Mitgliedsstaaten zur Vermeidung übermäßiger Defizite und legen den Überwachungsprozess der Kommission und des Rats für die Haushaltslage und den öffentlichen Schuldenstand fest. Die Referenzwerte für das Defizit und den Schuldenstand sind im Protokoll Nr. 12 definiert; sie sind daher ebenfalls Bestandteil des Primärrechts.

In den Bereichen mit gemeinsamer Zuständigkeit von Union und Mitgliedsstaaten sowie mit unterstützenden, koordinierenden und ergänzenden Tätigkeiten der Union – Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Umwelt, Energie, Verkehr, Forschung, Industrie, Tourismus, Bildung – sind die genauen Zuständigkeiten und Aufgaben der Union in einzelnen Artikeln des AEUV geregelt. Je nach Bereich enthalten sie Maßnahmen zur Unterstützung und Koordination der Politik der Mitgliedsstaaten, Maßnahmen zur Erreichung bestimmter Zielsetzungen, Mindestvorschriften oder die Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Auf die Auswirkungen auf die nationale Wirtschaftspolitik wird in Kapitel 6 eingegangen.

3.3 Binnenmarkt

Der Binnenmarkt ist nach den Verträgen ein "Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist" (Art. 26 AEUV). Er umfasst die Bestimmungen zur Zollunion (Verbot zwischen den Mitgliedsstaaten Ein- und Ausfuhrzölle zu erheben sowie einen gemeinsamen Zolltarif gegenüber Drittstaaten), zum Verbot mengenmäßiger Beschränkungen zwischen Mitgliedsstaaten, zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte, zum Niederlassungsrecht, zum freien Dienstleistungsverkehr sowie zum Kapital- und Zahlungsverkehr. Desweiteren gehören auch die Wettbewerbsregeln und die Bestimmungen über staatliche Beihilfen und steuerliche Vorschriften zum Regelwerk des Binnenmarkts. Die für die Umsetzung des Binnenmarkts erforderlichen Maßnahmen fallen hauptsächlich in die Zuständigkeiten der Union. Für das Funktionieren des Binnenmarkts ist (mit einigen Ausnahmen) die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehen. Im Mai 2010 wurde von *Monti* (2010) ein Bericht über den Binnenmarkt vorgelegt, der Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts enthält. Die Maßnahmen zielen einerseits auf die bessere Durchsetzung der Regeln und der sozialen Akzeptanz des Binnenmarkts und andererseits auf den Konsens über die Durchsetzung eines stärkeren Binnenmarkts ab. Vorschläge betreffen u.a. Dienstleistungen, digitale Inhalte, KMUs (besserer Zugang zum Binnenmarkt), Verbraucher (Harmonisierung von Verbraucherverträgen), ein einheitliches europäisches Vertragsrecht, die Verwaltungslast der Unternehmen, sowie die Finanzmarktgesetzgebung (siehe Kapitel 6.3).

3.4 Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist das zentrale Element der Koordinierung der Fiskalpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion. Er beruht auf Art. 126 AEUV und Protokoll Nr. 12 zu den EU-Verträgen und wurde 1997 in zwei Verordnungen konkretisiert.¹ 2005 wurden die Verordnungen geändert.²

Der SWP verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Vermeidung übermäßiger Defizite und legt den Prozess der Überwachung der Lage der öffentlichen Haushalte und des öffentlichen Schuldenstands durch Kommission und Rat fest. Das multilaterale Überwachungsprozedere sieht die Vorlage von jährlichen "Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen" (SCP) durch die Mitgliedsstaaten vor, in denen die vierjährige Budgetplanung beschrieben wird. Diese Programme werden von der Kommission geprüft und vom Rat bestätigt.

Der SWP sieht die Festlegung länderspezifischer mittelfristiger Haushaltsziele (MFZ) vor, die nahe an einem ausgeglichenen Haushalt (geringes Defizit oder Überschuss des konjunkturbereinigten Budgetsaldos) liegen. Die Mitgliedsstaaten unternehmen Schritte, um eine jährliche Minimalanpassung an das MFZ von 0,5% des BIP zu erreichen. Die Durchführung von Strukturreformen – insbesondere von Pensionsreformen – wird bei der Bewertung der jährlichen Anpassungen mitberücksichtigt.

Die Obergrenze für Budgetdefizite liegt bei 3% des BIP; für die öffentlichen Schulden bei 60% des BIP. Wird die Defizitgrenze überschritten, wird ein "Verfahren bei einem übermäßigem Defizit" eingeleitet. Ausnahmen sind ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung; sonstige Faktoren, wie die mittelfristige Wirtschaftslage und mittelfristige Haushaltslage werden bei der Bewertung ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, berücksichtigt. Das Schuldenkriterium geht nur qualitativ in die Beurteilung ein. Am Ende dieses Verfahrens sind bei unzureichender Beseitigung der Defizite Sanktionen vorgesehen, die unverzinsten Einlagen und Geldbußen beinhalten können.³

3.5 Die Europa 2020-Strategie

3.5.1 Prioritäten, Ziele und Inhalte der Europa 2020-Strategie

Die Europa 2020-Strategie wurde von der Europäischen Kommission im März 2010 vorgestellt und vom Europäischen Rat im Juni 2010 verabschiedet. Sie besteht aus den Prioritäten, den Zielen, den integrierten Leitlinien und den Leitinitiativen der Union. Die drei Prioritäten der Europa 2020-Strategie sind:

- Intelligentes Wachstum – eine auf Wissen und Innovation gestützte Wirtschaft
- Nachhaltiges Wachstum – Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft

¹ Haushaltsüberwachungsverordnung (EG) Nr. 1466/97 und Defizitverfahrensverordnung (EG) Nr. 1467/97.

² (VO) EG Nr. 1055/2005 und (VO) EG Nr. 1056/2005.

³ Für eine ausführliche Beschreibung des SWP siehe Breuss (2006).

- Integratives Wachstum – eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt

Die fünf Hauptziele der Strategie sollen diese drei Prioritäten verkörpern:

- Die Beschäftigungsquote von Frauen und Männern im Alter von 20 bis 64 Jahren soll auf 75% erhöht werden. Dies soll durch eine verstärkte Teilnahme am Arbeitsmarkt von jungen Menschen, älteren Arbeitnehmern und von Arbeitern mit geringer Qualifizierung sowie die stärkere Integration legaler Migranten erreicht werden. Das entsprechende Ziel im Rahmen der Lissabon-Strategie war eine Beschäftigungsquote von 70% der 15 bis 64-Jährigen.
- Die privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung sollen identisch zum Ziel der Lissabon-Strategie 3% des BIP betragen. Indikatoren für die F&E- und Innovationsintensität sollen entwickelt werden.
- Die Emissionen von Treibhausgasen sollen gegenüber dem Ausstoß von 1990 um 20% verringert, der Anteil erneuerbarer Energie am Energieverbrauch um 20% erhöht, und die Energieeffizienz um 20% gesteigert werden. Die Europäische Union bekennt sich dazu, den Ausstoß von Treibhausgasen um 30% zu verringern, wenn sich die anderen Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduktionen verpflichten und auch die Entwicklungsländer "adäquat" zu einer Reduktion von Treibhausgasen beitragen.
- Der Anteil der Schulabbrecher (gemäß europäischer Definition Jugendliche im Alter von 18 bis 24 Jahren, die über keinen über die Pflichtschule hinausgehenden Abschluss verfügen und sich nicht mehr in Ausbildung befinden) soll auf unter 10% abgesenkt werden, und der Anteil der 30 bis 34-jährigen mit einer abgeschlossenen tertiären Ausbildung soll wenigstens 40% betragen.
- Die Zahl der armutsgefährdeten Personen soll um mindestens 20 Millionen sinken. Für die Definition armutsgefährdeter Personen steht es den Mitgliedsstaaten frei, einen von drei Indikatoren heranzuziehen (Armutgefährdungsgrenze definiert als 60% des nationalen verfügbaren medianen Äquivalenzeinkommens; materielle Entbehrung sowie die Zahl der arbeitslosen Haushalte).

Die fünf Hauptziele sollen als grundlegende Neuerung gegenüber dem Lissabon-Prozess von den nationalen Regierungen in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission in nationale Ziele übergeführt werden. Dieser Prozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Die endgültige Festlegung der nationalen Ziele soll im Herbst 2010 zusammen mit der Veröffentlichung der nationalen Reformprogramme (siehe unten) erfolgen.

Die Kommission plant sieben Leitinitiativen, um innerhalb der einzelnen Prioritäten Fortschritte herbeizuführen:

- Innovationsunion: Neuausrichtung von F&E und Innovationspolitik auf die die Themen Klimawandel, Energie- und Ressourceneffizienz, Gesundheit und demographischer Wandel.

- Jugend in Bewegung: Steigerung der Leistung und internationalen Attraktivität der höheren Bildungseinrichtungen Europas und die Verbesserung der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU.
- Digitale Agenda für Europa: Schaffung eines digitalen Binnenmarkts auf der Grundlage des Internets sowie eines Breitbandanschlusses für jedermann und höhere Internet-Geschwindigkeiten.
- Ressourcenschonendes Europa: Übergang zu einer emissionsarmen und ressourcenschonenden Wirtschaft.
- Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung: Bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen, insbesondere für KMU für eine international wettbewerbsfähige Industriestruktur.
- Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Modernisierung der Arbeitsmärkte, Anhebung des Beschäftigungsniveaus und Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Sozialmodelle.
- Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut: Gewährleistung von wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt.

Diese sieben Leitinitiativen sollen für die EU und für die Mitgliedsstaaten bindend sein. Auf EU-Ebene sollen insbesondere die Instrumente Binnenmarkt, EU-Haushalt und EU-Außenpolitik in den Dienst der Strategie gestellt werden. Für die Mitgliedsstaaten werden ebenfalls Aufgaben im Rahmen der Initiativen definiert. Als erste Leitinitiative wurde die "Digitale Agenda für Europa" vorgestellt und im Juni 2010 vom Europäischen Rat befürwortet. Vorschläge für die weiteren Leitinitiativen seitens der Kommission werden bis Ende des Jahres erwartet.

Die Europa 2020-Strategie findet vor dem Hintergrund der Bewältigung der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise statt. Die EU-Kommission definiert daher folgende mit der Krise unmittelbar zusammenhängende Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Strategie ("unmittelbare Prioritäten"):

- Festlegung einer glaubwürdigen Ausstiegsstrategie aus den konjunkturstützenden Maßnahmen. Hier soll das Augenmerk auf den richtigen Zeitpunkt und ein abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedsstaaten gelegt werden.
- Die Reform des Finanzsystems. Es geht um die Wiederherstellung eines stabilen Finanzsektors, der in der Lage ist die Realwirtschaft zu finanzieren.
- Intelligente Konsolidierung der Haushalte im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung. Der Abbau der Budgetdefizite soll mit der Prioritätenfestlegung für wachstums- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen verbunden werden.
- Koordinierung der Wirtschafts- und Währungsunion im Hinblick auf makroökonomische Ungleichgewichte und die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten.

3.5.2 Prozesse und Institutionen der Europa 2020-Strategie

Inhaltlich besteht der Europa 2020-Ansatz aus den oben beschriebenen Prioritäten, Zielen und Leitinitiativen. Institutionell soll er durch ein Steuerungs- und Berichtssystem umgesetzt werden, das aus folgenden Elementen besteht:

- Die EU formuliert auf der Basis der Europa 2020-Strategie die "Integrierten Leitlinien", die die bisherigen Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die beschäftigungspolitischen Leitlinien zusammen führt (wie auch schon bei Lissabon II, 2005 bis 2010).
- Die fünf Hauptziele der EU werden in nationale Ziele und einen von der Ist-Situation ausgehenden entsprechenden Anpassungspfad umgesetzt. Die Länder definieren ihre nationalen Wachstumsengpässe ("Bottlenecks") und adressieren diese in den jährlichen Nationalen Reformprogrammen (NRP). Nationale Ziele und Definition von Wachstumsengpässen sind zwei wesentliche Neuerungen gegenüber dem Lissabon-Prozess.
- Die Berichterstattung über die Reformprogramme und ihre Bewertung durch Kommission und Rat erfolgt gleichzeitig mit dem Berichts- und Bewertungsprozess des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des NRP sollen dadurch mit den finanziellen Rahmenbedingungen in Übereinstimmung gebracht werden. Auf der Basis der Leitlinien, Ziele und nationalen Reformprogramme werden von der EU Empfehlungen für die nationale Wirtschaftspolitik ausgesprochen. Das Mitgliedsland legt selbst fest, wie diese zu erreichen sind. Falls das Mitgliedsland nicht auf die Empfehlung reagiert, kann die Kommission eine Verwarnung aussprechen.

Im Mai 2010 formulierte die Europäische Kommission Vorschläge für eine verstärkte Koordination der Wirtschaftspolitik auf Basis der bestehenden Verträge (*European Commission, 2010c*). Im Juni wurden diese Vorschläge weiter konkretisiert (*European Commission, 2010d*). Herzstück dieses neuen Koordinationszyklus ist das "Europäische Semester", das mit Beginn des Jahres 2011 eingeführt wird. Mit diesem sollen die bisherigen Prozesse der wirtschaftspolitischen Koordination – unter dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie unter den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Leitlinien für die Beschäftigungspolitik – stärker integriert werden. Damit sollen Budgetplanung und Programme für Wachstum und Beschäftigung gleichzeitig erfolgen und um die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte (siehe unten) ergänzt werden. Die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SCP) und die Nationalen Reformprogramme (NRP) werden künftig gleichzeitig übermittelt und bewertet. Durch das Europäische Semester in der ersten Jahreshälfte soll ein stärkerer Schwerpunkt auf die Koordination *ex ante* gelegt werden: Die Übereinstimmung der nationalen Pläne mit den Zielen der EU wird noch vor der Beschlussfassung der nationalen Budgets durch die jeweiligen Parlamente sichergestellt.

Die Koordination durch das Europäische Semester umfasst die Budgetplanung, die Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung im Rahmen der Europa 2020-Strategie sowie die Überwachung von Ungleichgewichten. Der Prozess im Rahmen des SWP bleibt

weitgehend unverändert. Der SWP wird inhaltlich allerdings verschärft. Die Qualitätsstandards für Daten und das Reporting sollen erhöht werden. Budgets sollen in Zukunft mehrjährig geplant und das Schuldenkriterium verstärkt in den SWP einbezogen werden. Eine Erweiterung der Sanktionen in Übereinstimmung mit Artikel 126 (11) AEUV wird angedacht. Eine neue Richtlinie für Daten und Reporting und Änderungen der bestehenden Verordnungen zum SWP werden im September vorgelegt.

Das zweite Element des Koordinationszyklus ist die inhaltliche Überwachung der Strukturreformen, basierend auf Artikel 121 und 148 AEUV. Das ist der eigentliche Prozess der Europa 2020-Strategie und entspricht weitgehend dem bisherigen Prozess im Rahmen der Lissabon-Strategie. Basierend auf den übermittelten Nationalen Reformprogrammen (NRP) beurteilen Kommission und Rat den Fortschritt bei der Beseitigung der nationalen Wachstumsengpässe (Bottlenecks) und der Erreichung der Hauptziele. Zusätzlich wird beurteilt, ob die Wirtschaftspolitik mit den integrierten Leitlinien übereinstimmt. Wenn der Fortschritt unzureichend ist oder die Leitlinien nicht eingehalten werden, werden länderspezifische Empfehlungen formuliert oder direkt eine Warnung der Kommission ausgesprochen. Auf Basis der Länderüberwachung wird eine Gesamteinschätzung über den Fortschritt bei der Erreichung der EU-Ziele gegeben. Die Performance wird mit Handelspartnern verglichen und die Gründe im Fall von unzureichendem Fortschritt analysiert. Der Fortschritt der Leitinitiativen auf EU- und nationaler Ebene wird ebenfalls beurteilt.

Aufgrund der jüngsten Erfahrungen werden diese beiden Prozesse durch einen neuen Prozess zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte ergänzt. Dieser soll ähnlich dem SWP aus einem präventiven und einem korrektivem Arm bestehen und basiert auf Artikel 121 und 136 AEUV. Im präventiven Arm wird eine regelmäßige jährliche Bewertung der makroökonomischen Ungleichgewichte und der damit zusammenhängenden Risiken durchgeführt. Anhand eines Set von externen und internen Indikatoren (z.B. Leistungsbilanzen, Nettoauslandsvermögen, real-effektiver Wechselkurs, Lohnstückkosten, Preisindizes, reale Hauspreise, öffentliche Verschuldung, private Verschuldung) werden die Ungleichgewichte bewertet und durch eine qualitative Einschätzung von Experten ergänzt. Im Fall von erkennbaren Risiken wird ein "Alarmmechanismus" ausgelöst, dem eine tiefergehende Länderanalyse folgt. Bestätigt diese die Risiken, dann werden entsprechende länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen. Die Überwachung der Umsetzung dieser Empfehlungen wird im korrektiven Arm gemeinsam mit den SCP und NRP durchgeführt. Eine regelmäßige Berichterstattung über Fortschritte soll vorgesehen werden. Im Extremfall wird ein Mitgliedsstaat als sich in einer "exzessiven Ungleichgewichtsposition" befindlich eingestuft. Die Kommission kann eine Warnung aussprechen. Für die Länder des Euro-Raums sollen schärfere Regeln festgelegt werden. Konkrete Vorschläge folgen im September 2010.

Der Zyklus startet im Jänner mit einem jährlichen Wachstumsbericht ("Annual Growth Survey", AGS) durch die Kommission, in dem die wirtschaftlichen Herausforderungen für die EU und den Euro-Raum insgesamt festgehalten werden. Ende Februar beschließt der Rat die strategischen Vorgaben für SCP und NRP. Die beiden Berichte werden von den

Mitgliedsstaaten im April übermittelt. Anfang Juli formuliert der Rat seine länderspezifischen Empfehlungen. In der zweiten Jahreshälfte schließen die Mitgliedsstaaten ihre Budgetplanung ab. Im AGS des darauf folgenden Jahres führt die Kommission schließlich eine Bewertung durch, inwieweit die Mitgliedsstaaten die strategischen Vorgaben berücksichtigt haben.

3.5.3 Erste Umsetzungsschritte – Leitlinien, Bottlenecks, nationale Ziele

Als ersten Schritt in der Umsetzung der Europa 2020-Strategie wurden vom Europäischen Rat am 27. April 2010 die integrierten Leitlinien beschlossen. Sie setzen die Rahmenbedingungen für die nationale Wirtschaftspolitik, die in den nationalen Reformprogrammen festgelegt werden sollen. Die bisherigen 24 Leitlinien der Lissabon-Strategie wurden auf insgesamt 10 reduziert. Die fünf Hauptziele der Europa 2020-Strategie finden sich in den Leitlinien wieder; sie werden durch die Leitlinien zu den Themen öffentliche Finanzen, Ungleichgewichte, Binnenmarkt und KMUs sowie Verbesserung der Ausbildung der Arbeitsbevölkerung ergänzt.

Die integrierten Leitlinien bestehen aus zwei Teilen:

- Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Union – Teil I der integrierten Leitlinien
- Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen – Teil II der integrierten Leitlinien

Der erste Teil der Leitlinien basiert auf Artikel 121 AEUV, der zweite auf Artikel 148 AEUV (siehe Kapitel 3.2).

Die einzelnen Leitlinien sind:

1. Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen
2. Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte
3. Abbau von Ungleichgewichten in der Eurozone
4. Optimierung der F&E- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potentials der digitalen Wirtschaft
5. Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgasemissionen
6. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmer und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis
7. Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit
8. Heranbildung von Arbeitskräften, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens
9. Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung
10. Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut

Ziel ist, die integrierten Leitlinien bis 2014 unverändert zu lassen und das Hauptaugenmerk auf ihre Umsetzung zu richten. Auf die detaillierten Inhalte der Leitlinien wird im Kasten und in den jeweiligen thematischen Abschnitten in Kapitel 6 eingegangen.

Kasten 1: Die Leitlinien im Detail

Leitlinie 1: Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

- Verbesserung des strukturellen Defizits um mehr als 0,5% des BIP jährlich, bis das mittelfristige Budgetziel erreicht wird;
- Beginn der Konsolidierung 2011; wenn die Konjunktur es zulässt, bereits früher;
- Vorrang für Steuern, die Wachstum nicht beeinträchtigen sowie für wachstumsfördernde Ausgaben (Bildung, Qualifizierung und Förderung von Beschäftigungsfähigkeit, Forschung und Entwicklung, Innovation, Investitionen in Netzwerkinfrastruktur);
- Steuererhöhungen zur wachstumsfreundlicheren Gestaltung des Steuersystems nutzen; Faktor Arbeit entlasten;
- Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch Schuldenabbau, die Reform der altersbedingten Ausgaben und eine Anhebung des effektiven Pensionseintrittsalters gewährleisten.

Leitlinie 2: Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte

- Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte; insbesondere in der Leistungsbilanz, in Vermögensmärkten sowie Haushalts- und Unternehmensbilanzen;
- Leistungsbilanzungleichgewichte aufgrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit oder infolge der Aufsichts- und Steuerpolitik durch Beseitigung der tiefer liegender Ursachen in Fiskalpolitik, Lohnentwicklung und Strukturreformen auf den Produkt-, Finanz- und Arbeitsmärkten verringern;
- Schaffung der Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungssysteme und eine mit Preisstabilität und Produktivitätstrends sowie der Notwendigkeit, externe Ungleichgewichte abzubauen, konsistente Arbeitskostenentwicklung;
- Lohnentwicklungen sollen Qualifikationsunterschiede, lokale Arbeitsmarktbedingungen und regionale Divergenzen berücksichtigen.

Leitlinie 3: Abbau von Ungleichgewichten in der Eurozone

- Leistungsbilanzungleichgewichte sind eine Angelegenheit von gemeinsamen Interesse; Maßnahmen sollen gemeinsam getroffen werden;
- In Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit durch spürbare jährliche strukturelle Verbesserungen ausgleichen; Senkung der realen Lohnstückkosten;
- Länder mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen sollen Maßnahmen ergreifen, um strukturelle Hemmnisse für den privaten Verbrauch zu beseitigen;
- Übermäßige private Verschuldung und divergierende Inflationstrends abbauen und verhindern.

Leitlinie 4: Optimierung der F&E- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potentials der digitalen Wirtschaft

- Nationale (und regionale) F&E- und Innovationssysteme im Hinblick auf angemessene und wirkungsvolle öffentliche Investitionen, Wachstumsorientierung und Ausrichtung auf gesellschaftliche Herausforderungen (Energie, Ressourceneffizienz, Klimawandel, sozialer Zusammenhalt, Alterung, Gesundheit, Sicherheit) prüfen;
- Reformen sollen Exzellenz, intelligente Spezialisierung, Kooperation zwischen allen Partnern und die Entwicklung von Netzwerken für den Wissenstransfer fördern;

- Modernisierung der universitätsbasierten Forschung, Entwicklung von Weltklasseinfrastrukturen, Förderung von attraktiven Karrieren und Mobilität von Forschern;
- Staatliche Finanzierungs- und Beschaffungssysteme sollen angepasst und vereinfacht werden, um die grenzübergreifende Zusammenarbeit, den Wissenstransfer und den Leistungswettbewerb zu erleichtern;
- F&E- und Innovationspolitik in den europäischen Kontext stellen, Bündelung öffentlicher und privater Mittel und Finden von Synergien mit EU-Mitteln, um eine ausreichende Größenordnung zu erreichen und eine Fragmentierung zu verhindern;
- Innovation in alle Politikbereiche einbeziehen und im weitesten Sinne fördern;
- Rahmenbedingungen für private Investitionen in Forschung und Innovation verbessern;
- Vermittlung breiter Qualifikationsgrundlagen für Innovation;
- Sicherung eines ausreichenden Angebots an mathematischen und technisch-naturwissenschaftlichen Studiengängen;
- Ausrichtung der Lehrpläne auf die Förderung von Kreativität, Innovation und Unternehmergeist;
- Förderung von Ausbau und Akzeptanz des Hochgeschwindigkeitsinternets;
- Rahmenbedingungen für den Aufbau eines digitalen Markts schaffen;
- Öffentliche Finanzierung für Regionen, die nicht in vollem Umfang mit privaten Investitionen bedient werden.

Leitlinie 5: Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgasemissionen

- Wirtschaftswachstum von Ressourcennutzung abkoppeln, umweltpolitische Herausforderungen in Wachstumschancen verwandeln, Ressourcen effizient nutzen;
- Implementierung struktureller Reformen, um Erfolg unter zunehmend schwierigeren weltweiten Rahmenbedingungen im Hinblick auf CO₂-Emissionen und Ressourcenverfügbarkeit sicherzustellen;
- Verwendung marktwirtschaftlicher Elemente, insbesondere Steuern, um grünes Wachstum zu unterstützen und Anreize für die Verwendung erneuerbarer Energien und sauberer, klimafreundlicher Technologien schaffen sowie Energieeinsparungen und Öko-Innovationen zu fördern;
- Auslaufenlassen umweltgefährdeter Subventionen;
- Faire Verteilung von Kosten und Nutzen; Ausnahmen für sozial bedürftige Menschen;
- Alle gesetzgeberischen, politischen und fiskalischen Instrumente für die kosteneffiziente Anpassung der Produktions- und Verbrauchsmuster fördern, z.B. Energiestandards für Produkte und Gebäude, Subventionen, bevorzugte Kredite, grüne Beschaffung;
- Entwicklung intelligenter, moderner, und vollständig vernetzter Verkehrs- und Energieinfrastrukturen;
- Informations- und Kommunikationstechnologie zur Produktivitätssteigerung nutzen.

Leitlinie 6: Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmer und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis

- Schaffung gut funktionierender, offener, wettbewerbsfähiger Güter- und Dienstleistungsmärkte;
- Modernisierung der staatlichen Verwaltung und Bürokratieabbau, einschließlich des Ausbaus elektronischer Behördendienste;
- Unterstützung kleinerer und mittlerer Unternehmen;
- Gewährleistung stabiler und integrierter Finanzdienstleistungsmärkte;

- Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln;
- Durchsetzbarkeit von Rechten an geistigem Eigentum;
- Unterstützung der Internationalisierung des Mittelstands;
- Förderung des Unternehmertums;
- Umstrukturierungen erleichtern.

Leitlinie 7: Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit

- Integration und Anwendung der Flexicurity-Grundsätze in der Arbeitsmarktpolitik;
- Erhöhung der Beschäftigungsquote;
- Entgegenwirken von Segmentierung des Arbeitsmarkts, Nichterwerbstätigkeit und Ungleichbehandlung von Männern und Frauen;
- Abbau struktureller Arbeitslosigkeit;
- Ausgewogene Maßnahmen zur Erhöhung von Flexibilität und Sicherheit;
- Flexible und rechtssichere Arbeitsverträge;
- Aktive Arbeitsmarktpolitik;
- Effektives lebenslanges Lernen;
- Förderung der Arbeitskräftemobilität;
- Angemessene Systeme sozialer Sicherung;
- Festlegung der Rechte von Arbeitslosen, Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche;
- Verstärkung des sozialen Dialogs;
- Maßnahmen zur Überwindung befristeter und prekärer Beschäftigungsverhältnisse, Unterbeschäftigung und nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit;
- Belohnung der beruflichen Mobilität;
- Vorgehen gegen Niedriglöhne;
- Sozialversicherungsschutz für befristete Arbeitsverträge und Selbständige;
- Ausbau der Arbeitsvermittlung;
- Zugänglichkeit der Arbeitsvermittlung für junge und von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen;
- Spezielle Dienstleistungen für auf dem Arbeitsmarkt schwer vermittelbare Menschen;
- Förderung des aktiven Alterns, der Gleichstellung der Geschlechter, gleicher Entlohnung und Arbeitsmarkeingliederung von jungen Menschen, Behinderten, legalen Migranten;
- Schaffung von erschwinglichen Betreuungsmöglichkeiten und arbeitsorganisatorische Innovationen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie;
- Hochqualifizierte Frauen im wissenschaftlichen und technischen Bereich im Beruf halten;
- Hindernisse für den Eintritt in den Arbeitsmarkt von Berufsneulingen beseitigen;
- Förderung von Existenzgründungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich grüner Beschäftigung und Pflege zu fördern.

Leitlinie 8: Heranbildung von Arbeitskräften, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens

- Hochwertige Erstausbildung;
- Attraktive Weiterbildungsangebote;
- Möglichkeiten zur Höherqualifizierung;
- Gezielte Migrations- und Integrationspolitik;
- Systeme zur Anerkennung erworbener Kompetenzen;

- Beseitigung von Hemmnissen für berufliche und geographische Mobilität;
- Förderung des Erwerbs bereichsübergreifender Kompetenzen und von Kreativität;
- Förderung geringqualifizierter und älterer Arbeitnehmer;
- Förderung von Weiterbildung, Qualifizierung und Berufserfahrung hochqualifizierter Arbeitskräfte;
- Verbesserung des Zugangs zur Ausbildung;
- Systematische Bereitstellung von Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Gemeinsame Finanzielle Beiträge von Regierungen, Einzelnen und Arbeitgebern;
- Programme zur Unterstützung junger Menschen bei Jobsuche oder weiterer Bildung nach dem Schulabschluss;
- Regelmäßige Überwachung der Fortschritte im Bereich qualifizierender und antizipativer Maßnahmen;
- Verstärkte Ausrichtung des Ausbildungssystems auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts.

Leitlinie 9: Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung

- Investitionen ins Bildungswesen;
- Qualifikationsniveau der Erwerbsbevölkerung anheben;
- Alle Bereiche (von frühkindlicher Erziehung bis zur Hochschulbildung, sowie Berufs- und Erwachsenenbildung) einbeziehen;
- Erwerb von Kenntnissen für die wissensgestützte Wirtschaft;
- Lernmobilität junger Menschen und Lehrer zur Regel machen;
- Einführung nationaler Qualifikationsrahmen;
- Flexible Bildungswege;
- Partnerschaften zwischen Bildungseinheiten und Arbeitswelt;
- Attraktiver Lehrerberuf;
- Öffnung des Hochschulsektors für Lernende ohne traditionelles Profil;
- Zahl der Hochschulabsolventen steigern;
- Vorbeugende Maßnahmen gegen Schulabbruch.

Leitlinie 10: Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut

- Förderung einer uneingeschränkten Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, sowie die Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Sicherstellen des Zugangs zu erschwinglichen, nachhaltigen, qualitativ hochwertigen Dienstleistungen und öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere der Gesundheitsversorgung;
- Einführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen;
- Verbesserung der sozialen Systeme;
- Lebenslanges Lernen;
- Integrationsorientierte Politik, um Menschen in verschiedenen Lebensphasen neue Möglichkeiten zu eröffnen und sie vor der Gefahr der Ausgrenzung schützen;
- Ausbau der Systeme der sozialen Sicherung und der Altersvorsorge, um sozialen Zusammenhalt und die finanzielle Tragfähigkeit zu gewährleisten;
- Einkommenssicherheit in Situationen beruflichen Übergangs gewährleisten, insbesondere der von Ausgrenzung bedrohten Gruppen;
- Förderung der Sozialwirtschaft und sozialer Innovationen.

Die Überführung der Europa 2020-Ziele in nationale Zielsetzung und die Festlegung der Wachstumsengpässe in Österreich ist noch nicht abgeschlossen. Die Ziele für die Beschäftigungsquote, die F&E-Quote und das Bildungsziel werden voraussichtlich im Herbst 2010 beschlossen. Die Ziele zu den Treibhausgasreduktionen und erneuerbaren Energien wurden bereits im Rahmen des Klima-/Energiepakets fixiert; beim Energieeffizienzziel sollen die derzeit vorgesehen Zielsetzungen beibehalten werden. Für das Ziel bezüglich Armut gibt es noch keine Festlegungen. Der Beschäftigungsrat am 7./8. Juni 2010 einigte sich auf ein absolutes Armutsreduktionsziel (Verringerung der armutsgefährdeten Personen in der EU um 20 Mio. bis 2020). Drei Indikatoren stehen der nationalen Zielformulierung zur Verfügung: Armutsgefährdung, materielle Deprivation, Personen in erwerbslosen Haushalten.

Für die Wachstumsengpässe in Österreich sind folgende Punkte in Diskussion:

- Budgetkonsolidierung in Verbindung mit einer Umschichtung der öffentlichen Ausgaben in wachstumsfördernde Bereiche;
- Sicherstellen eines gut funktionierenden und stabilen Finanzsektors;
- Stärkung der Inlandsnachfrage;
- Anstieg der Teilnahme am Arbeitsmarkt;
- Sicherstellen des Beitrags des Bildungssystems zur Humankapitalbildung und Förderung von Innovationskapazitäten um Investitionen zu fördern.

3.5.4 *Einschätzung der Europa 2020-Strategie aus wachstumstheoretischer Sicht*

In einer hoch entwickelten Volkswirtschaft, die sich an der technologischen *Frontier* bewegt, wird das Produktivitätswachstum in erster Linie von Innovationen angetrieben (siehe Kapitel 2). In einem *innovationsbasierten* Wachstumsregime sind folgende Faktoren entscheidend:

- Wettbewerb und ständiger Markteintritt neuer Unternehmen erhöhen die Notwendigkeit, durch Innovationen Wettbewerbsvorteile zu erzielen;
- Ein besserer Schutz von geistigem Eigentum erlaubt erfolgreichen Unternehmen von ihren Innovationen zu profitieren;
- Entwickelte Finanzmärkte fördern die Finanzierung innovativer Unternehmen;
- Ein qualitativ hochwertiges Bildungssystem, insbesondere im Bereich der tertiären Ausbildung erhöht die Fähigkeit zu Innovationen;
- Makroökonomische Stabilität erlaubt niedrigere langfristige Zinssätze und eine größere Sicherheit betreffend der Absatzerwartungen.

Diese angebotsseitigen Faktoren müssen durch eine entsprechende dynamische Entwicklung der Nachfrageseite einer Volkswirtschaft ergänzt werden, die mit dem Angebot mithält und es stimuliert. Wachstum muss jedoch auch einerseits nachhaltig sein, damit es langfristig ohne Beeinträchtigung von Klima und Ressourcenverfügbarkeit aufrecht erhalten werden kann. Andererseits ist eine hohe soziale und regionale Kohäsion erforderlich, um alle Menschen am Wohlstand teilhaben zu lassen und den Zusammenhalt in einer Volkswirtschaft zu stärken und somit für Stabilität zu sorgen.

Die Europa 2020-Strategie zielt in ihren wesentlichen Punkten auf die Elemente einer wissensbasierten Wachstumsstrategie ab. Die drei Prioritäten "Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum" runden diese Strategie im Hinblick auf die oben beschriebenen Rahmenbedingungen ab. Die fünf Hauptziele enthalten ein Nachhaltigkeitsziel (Emissionen und Energie), ein Integrationsziel (Armut) und zwei unmittelbar für innovationsbasiertes Wachstum wichtige Ziele (Forschung und Entwicklung, Bildung). Das fünfte Ziel, die Zunahme der Beschäftigungsquote dient sowohl der Integration als auch der Beschäftigung. Die Konzentration wirtschaftspolitischer Anstrengung auf diese fünf Ziele sowie vor allem deren Überführung in nationale Ziele und die dadurch gestärkte Verantwortung der Mitgliedsstaaten wird dazu beitragen, dass die Hauptziele erreicht werden können.

Die Integrierten Leitlinien wurden gegenüber der Lissabon-Strategie reduziert und die fünf Hauptziele in die Leitlinien integriert. Die einzelnen Leitlinien enthalten jedoch sehr viele unterschiedliche Unterpunkte, die eine klare Fokussierung erschweren. Auch sind sie relativ allgemein gehalten, so dass entsprechend hoher Freiraum für die Ausgestaltung der nationalen Wirtschaftspolitik bestehen bleibt. Die Inhalte der Leitlinien stimmen jedoch weitgehend mit den Eckpunkten einer künftigen innovationsbasierten Wachstumsstrategie überein.

Die Prozesse und Institutionen der Europa 2020-Strategie basieren auf den EU-Verträgen und entsprechen daher auch weitgehend denen der bisherigen Lissabon-Strategie. Die Neuerungen betreffen die Einführung eines "Europäischen Semesters" und die stärkere Koppelung der Europa 2020-Strategie mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Eine stärkere Verantwortung der Mitgliedsstaaten für die Zielerreichung und die konsequentere Diskussion der nationalen Reformprogramme wird die Umsetzung der Strategie fördern.

4. Elemente des bisherigen wirtschaftspolitischen Kurses in Österreich

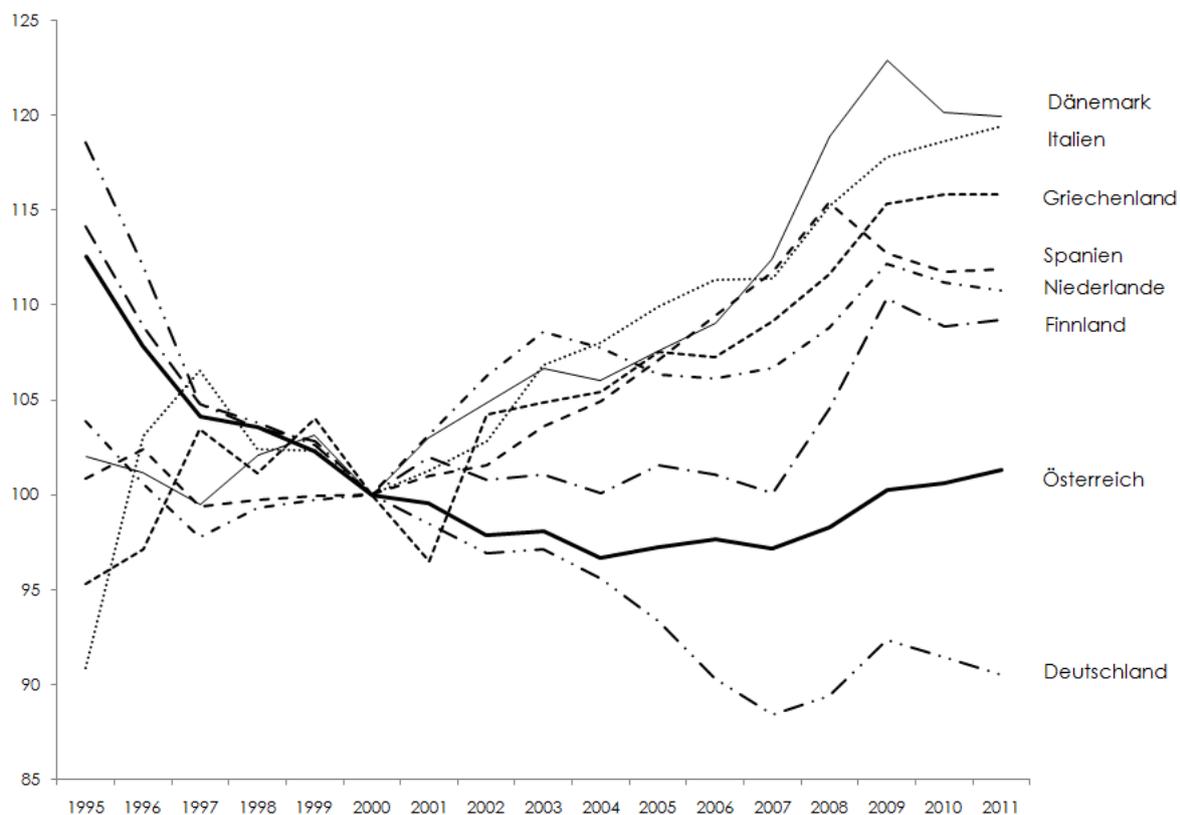
Der bisherige wirtschaftspolitische Kurs in Österreich seit dem EU-Beitritt 1995 ist durch eine hohe Orientierung an der Erhaltung und Verbesserung der preislichen und qualitativen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gekennzeichnet. Als kleine, offene Volkswirtschaft mit einem hohen Anteil des Außenhandels am BIP und einer vergleichsweise kleinen Binnenwirtschaft ist Österreich in hohem Maße davon abhängig, auf internationalen Märkten erfolgreich zu sein. Die geographische Lage Österreichs unterstützte die starke Ausrichtung auf die Handelspartner in Ost- und Westeuropa. Die Unternehmen in den Sektoren, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, profitierten vor allem von der Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, F&E-Stützungen und einer niedrigen Unternehmenssteuerbelastung.

4.1 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit

Die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich an der Entwicklung des real-effektiven Wechselkurses (Abbildung 1). Im Gegensatz zu den meisten Ländern der Europäischen Union konnte Österreich seine relative preisliche Wettbewerbsfähigkeit seit dem EU-Beitritt verbessern. Nur in Deutschland sank der real-effektive Wechselkurs in diesem Zeitraum noch stärker. Dies wurde durch das Zurückbleiben der realen Lohnsteigerungen hinter dem Wachstum der Arbeitsproduktivität erreicht.

Zwischen 1995 und 2007 nahm die gesamtwirtschaftliche Produktivität jährlich um 1,6% zu, die Nominallöhne pro Kopf stiegen jedoch nur um 2% p.a. (Übersicht 1). Die nominellen Lohnstückkosten, die der wichtigste Einflussfaktor auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit sind, nahmen in diesem Zeitraum daher um nur 0,4% pro Jahr zu. Die Preise (Konsumdeflator) stiegen zwischen 1995 und 2007 um 1,7%; die Reallöhne pro Kopf nahmen daher nur um 0,3% p.a. zu. Die realen Lohnstückkosten gingen dementsprechend jedes Jahr um 1,3% zurück. Aufgrund der Rezession kehrte sich diese Entwicklung in den Jahren 2007/2009 um. Die Produktivität nahm konjunkturbedingt ab, wohingegen die Löhne weiter stiegen. Auch die Preisentwicklung verlangsamte sich deutlich. Damit stiegen in diesem Zeitraum die nominellen Lohnstückkosten um 3,8% p.a. und die realen Lohnstückkosten um 2,9% p.a. Im gesamten Zeitraum 1995/2009 nahmen die Reallöhne pro Kopf um nur 0,4% jährlich zu; die Produktivität wuchs im Gegenzug um 1,1% p.a. Die realen Lohnstückkosten nahmen somit um jährlich 0,7% ab. Während diese Entwicklung die preisliche Wettbewerbsfähigkeit stärkt und die Exporte fördert dämpft sie auf der anderen Seite die privaten Konsumausgaben (siehe Kapitel 6.6).

Abbildung 1: Real effektiver Wechselkurs, basiert auf Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft
Performance relativ zum Rest der ehemaligen EU 15; doppelte Exportgewichtung



Q: Eurostat (AMECO, Mai 2010).

Übersicht 1: Produktivität, Löhne und Preise

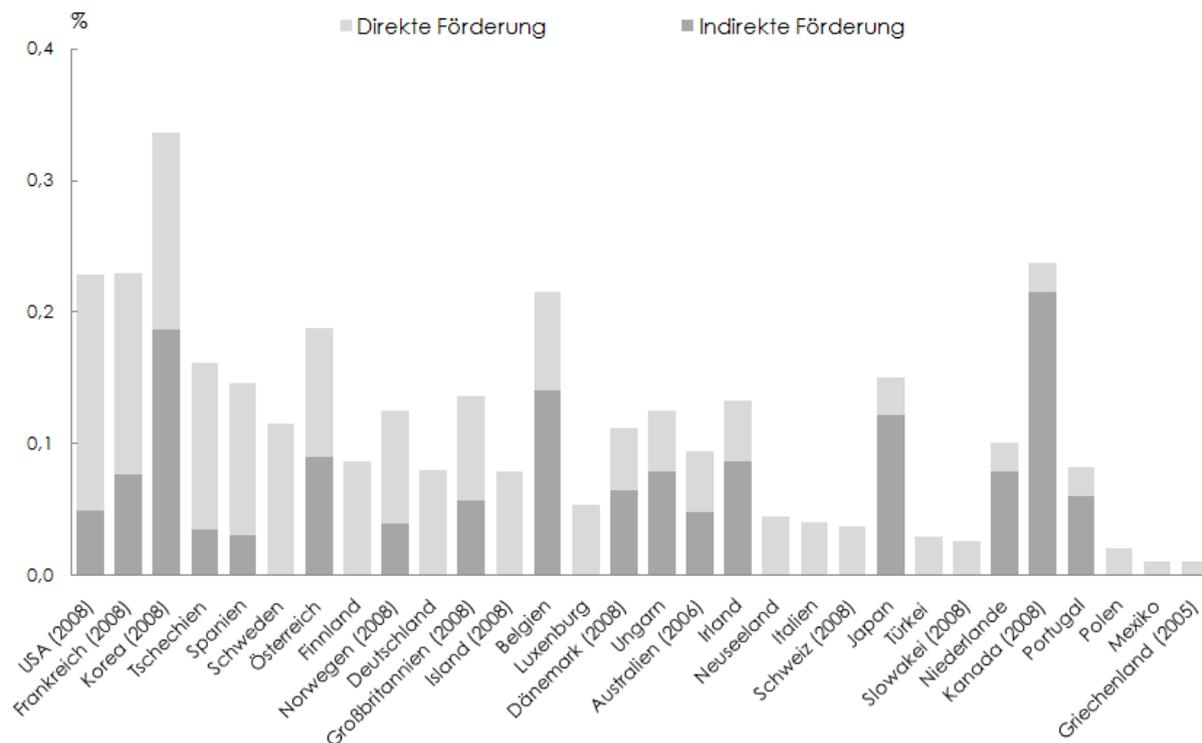
	1976/1995	1995/2009	1995/2000	2000/2007	2007/2009
	ø jährliche Veränderung in %				
Produktivität	+ 1,8	+ 1,1	+ 1,8	+ 1,4	- 1,6
Löhne/Kopf, nominell	+ 5,3	+ 2,0	+ 1,7	+ 2,1	+ 2,1
Lohnstückkosten, nominell	+ 3,4	+ 0,9	- 0,1	+ 0,8	+ 3,8
Konsumdeflator	+ 3,6	+ 1,6	+ 1,3	+ 1,9	+ 0,9
Löhne/Kopf, real	+ 1,6	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,2	+ 1,2
Lohnstückkosten, real	- 0,2	- 0,7	- 1,4	- 1,1	+ 2,9

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

4.2 Forschungs- und Innovationspolitik

Eine der am deutlichsten sichtbaren wirtschaftspolitischen Anstrengungen seit 1995 ist der österreichische F&E-Aufholprozess. Vor dem Hintergrund des österreichischen strukturellen Paradoxons – wirtschaftlicher Erfolg in "alten", wenig forschungsintensiven Strukturen – (Peneder, 1999) sowie dem Beitritt zum größten Binnenmarkt der Welt mit entsprechenden Konsequenzen für die Wettbewerbsintensität auf Inlands- und Auslandsmärkten stieg die F&E-Quote um 1,2 Prozentpunkte seit 1995, ein europäischer Wachstums-Spitzenwert (BMW, BMWIT, BMWFJ, 2010) (Abbildung 3). In Europa liegen damit im Wesentlichen nur mehr Finnland, Schweden und die Schweiz vor Österreich. Dänemark, Deutschland und die USA weisen eine ähnlich hohe F&E-Intensität auf.⁴ Der Durchschnitt der EU-15 wurde 1998, jener der OECD im Jahr 2003 übertroffen. Untersuchungen zeigen, dass Österreich relativ zu seiner industriellen Struktur bereits eine sehr hohe F&E-Intensität aufweist, d.h. Österreich ist in Sektoren spezialisiert, die eine eher geringe F&E-Intensität aufweisen (Reinstaller – Unterlass, 2008).

Abbildung 2: Öffentliche Finanzierung von Forschungsausgaben im Unternehmenssektor, 2007



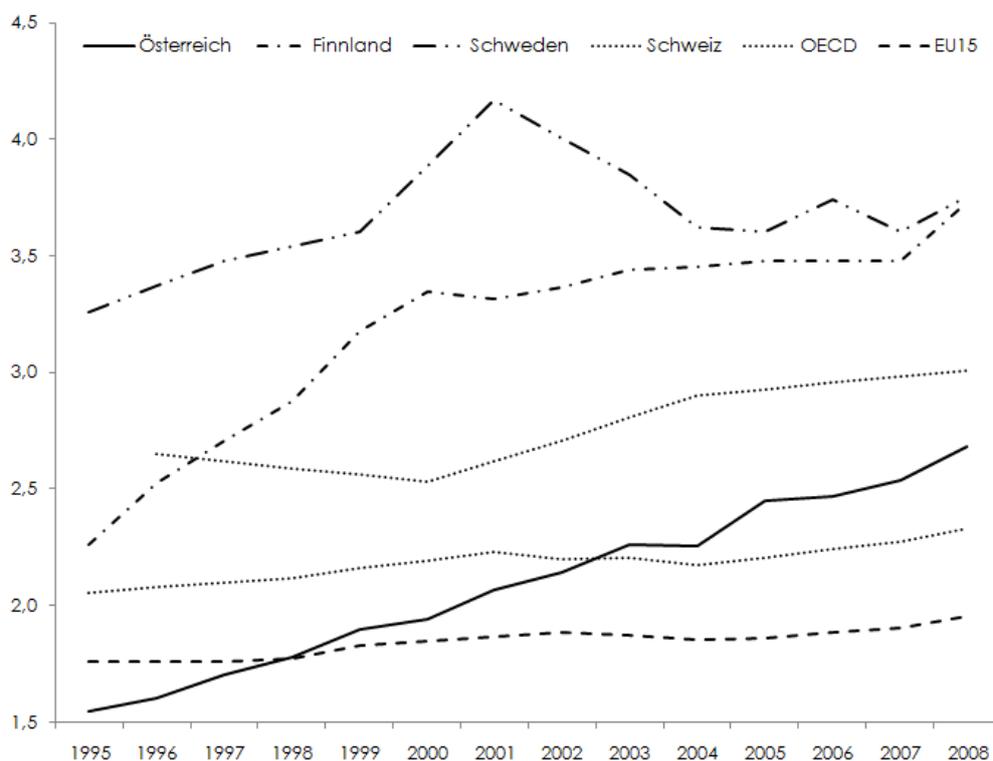
Q: OECD.

⁴ Wobei die USA trotz eines sehr hohen Anteils an der Wertschöpfung des weniger F&E-intensiven Dienstleistungssektors diese F&E-Quote erreichen.

Haupttreiber dieser Entwicklung waren sowohl der private als auch der öffentliche Sektor mit durchschnittlichen Steigerungsraten von 7,9% bzw. 6,5% über den Zeitraum 1995 bis 2010. Es ist allerdings fraglich, ob diese Dynamik weiter zu verzeichnen sein wird. In den Krisenjahren 2009 und 2010 stagnierten die privaten Ausgaben, während die öffentlichen um fast 10% p.a. zulegten und so einen Anteil an den Gesamtausgaben von 41% erreichten.⁵ Der Zielwert für den Anteil der öffentlichen Ausgaben an den Gesamtausgaben liegt bei 33%. Der Finanzierungsanteil des öffentlichen Sektors an den im Unternehmenssektor durchgeführten Forschungsaktivitäten hat deshalb ein international hohes Niveau erreicht.⁶

In den nächsten Jahren wird die Budgetkonsolidierung zu wesentlich langsameren Steigerungsraten bei den öffentlichen Forschungsausgaben sorgen, sodass von privater und von öffentlicher Seite mit einem gegenüber dem Zeitraum 1995 bis 2010 geringeren Steigerungspotenzial zu rechnen sein wird. Selbst wenn sich die Wirtschaft wieder dynamischer entwickeln sollte, ist aufgrund der strukturell hohen F&E-Intensität keine wesentliche Zunahme der F&E-Intensität mehr zu erwarten, außer es findet ein Strukturwandel in Richtung forschungsintensivere Unternehmen statt.

Abbildung 3: F&E-Ausgaben in % des BIP



⁵ Die Werte für die Jahre 2008 bis 2010 beruhen auf Schätzungen der Statistik Austria (Globalschätzung der F&E-Quote), die nach Vorliegen der Ergebnisse der F&E-Erhebung 2009 im Jahr 2011 noch revidiert werden können.

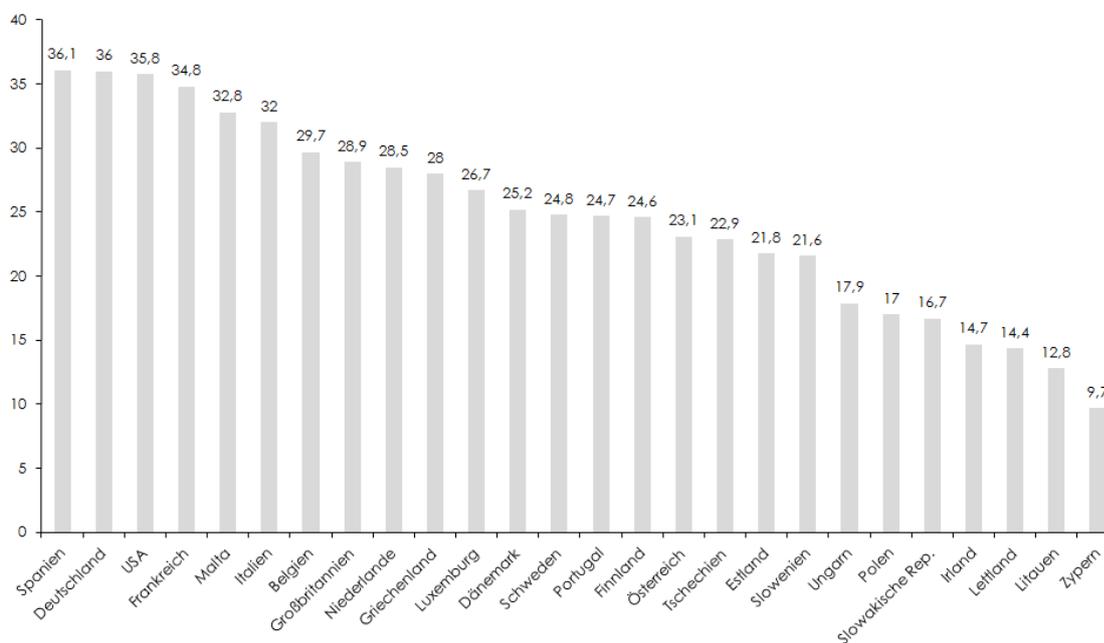
⁶ Die OECD-Daten beruhen auf der Forschungsprämienstatistik der Statistik Austria, nach der BMF-Statistik wäre die Förderung in Österreich daher etwas höher dargestellt (siehe Janger et al., 2010).

Q: OECD, Main Science and Technology Indicators.

4.3 Unternehmensbesteuerung

Im Zuge mehrerer Reformen wurde die Unternehmensbesteuerung, d.h. die Körperschaftsteuer, gesenkt und die Gruppenbesteuerung eingeführt. International vergleichende Statistiken zur effektiven Besteuerung von Unternehmen sind mit Vorsicht zu interpretieren, aber der Ansatz des ZEW (ZEW-BAK, 2008) ist methodisch zweifelsohne von großer Sorgfalt geprägt. Österreich liegt bei der effektiven Unternehmensbesteuerung im unteren europäischen Mittelfeld. Noch niedrigere Besteuerung weisen in der Regel neue EU-Mitgliedsstaaten auf.

Abbildung 4: Effektive Steuerbelastung von Unternehmen 2005



Q: ZEW.

4.4 Zusammenfassende Einschätzung

Der wirtschaftspolitische Kurs seit dem EU-Beitritt 1995 ist damit insgesamt als klarer "Wettbewerbsfähigkeitskurs" einer kleinen, offenen Volkswirtschaft einzuschätzen, der insbesondere die dem Wettbewerb ausgesetzten Sektoren über preisliche und qualitative Wettbewerbsfähigkeit gestärkt hat: Vor allem für Industrieunternehmen, aber auch für Dienstleistungsunternehmen, die international expandieren wollten (z.B. Banken und Versicherung im Mittelosteuropa). Diese Unternehmen profitieren besonders von preislicher Wettbewerbsfähigkeit, F&E-Stützungen und niedriger Steuerbelastung. Dieser

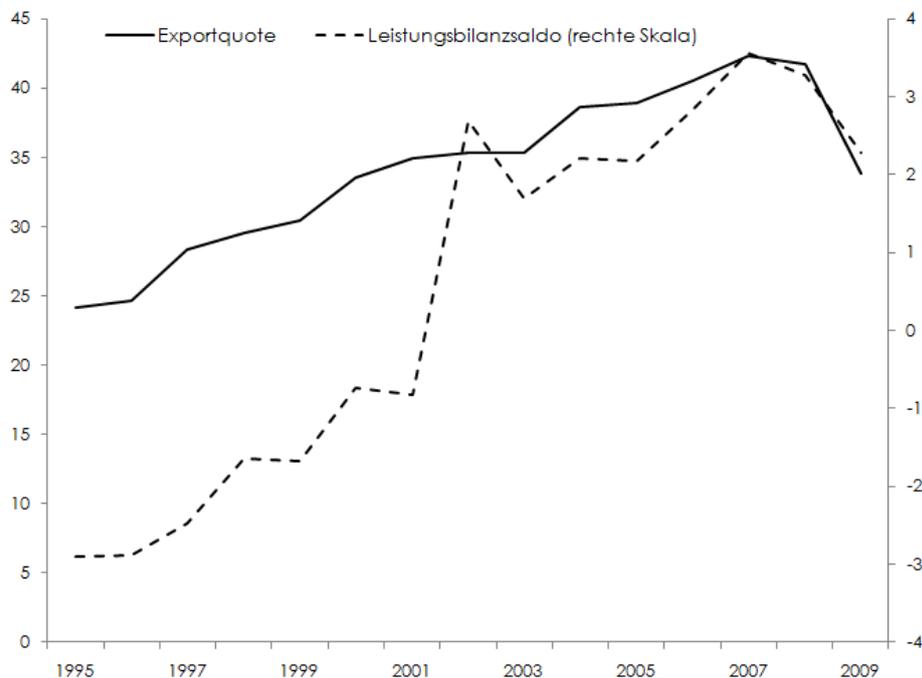
wirtschaftspolitische Kurs schlug sich auch in den Stärken nieder, wie im nächsten Kapitel gezeigt werden wird.

5. Stärken der österreichischen Wirtschaft

5.1 Exporte

Der Erfolg der auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Wirtschaftspolitik in den vergangenen Jahren zeigt sich am österreichischen Außenhandel. Die Warenexporte nahmen von 1995 bis 2009 jährlich im Durchschnitt real um 5,4% zu. Die Exportquote stieg von knapp 25% (1995) auf über 40% (2007). Die Importe nahmen – zum Teil wegen des hohen Importanteils von Exportgütern – ebenfalls stark zu; der Zuwachs war jedoch geringer als bei den Exporten. Die Leistungsbilanz konnte daher deutlich verbessert werden. Von einem Defizit von nahezu 3% des BIP (1995) stieg der Leistungsbilanzsaldo auf einen Überschuss von mehr als 3% (2007). Durch den starken Einbruch des Welthandels während der Finanz- und Wirtschaftskrise gingen die Exporte von 2007 bis 2009 drastisch zurück. Die Exportquote sank auf 34% des BIP, der Leistungsbilanzsaldo auf 2% (siehe Abbildung 5). Mit der kräftigen Erholung des Welthandels in der ersten Jahreshälfte 2010 ist jedoch zu erwarten, dass sich diese Entwicklung wieder umkehrt.

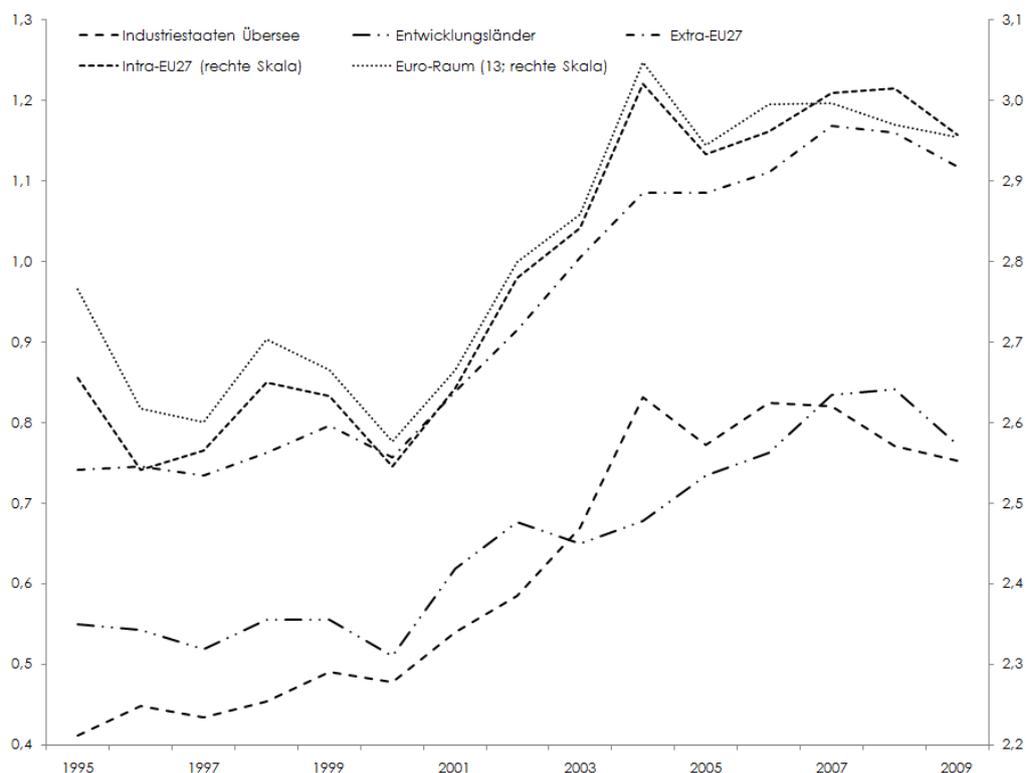
Abbildung 5: Leistungsbilanzsaldo und Exportquote in % des BIP



Q: WIFO-Berechnungen.

Die großen Exporterfolge zeigen sich auch in den Marktanteilen Österreichs an den OECD-Exporten (Abbildung 6). Bis 2004 konnten in allen Exportregionen Marktanteile dazu gewonnen werden. Seither stagniert diese Entwicklung insbesondere in Europa allerdings etwas. Nur in den Entwicklungsländern stieg der Marktanteil auch von 2004 bis 2007 weiter an.

Abbildung 6: Österreichs Marktanteil am Export der OECD in %



Q: OECD. – OECD: 24 Länder ohne Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei.

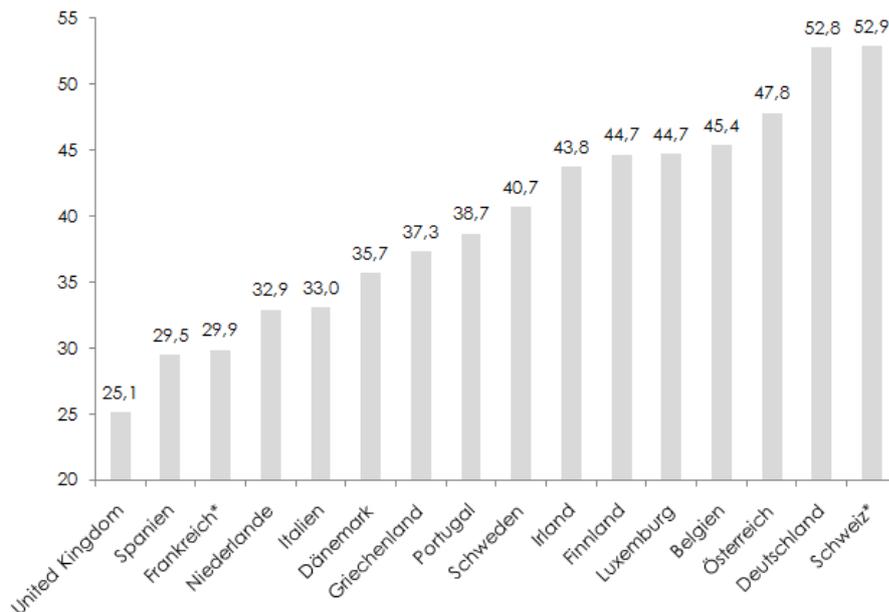
5.2 Innovative KMUs

Hinter Deutschland und der Schweiz ist der Anteil innovativer kleiner und mittlerer Unternehmen an allen KMUs der dritthöchste Europas. Der in den Europäischen Innovationsumfragen abgefragte Innovationsbegriff ist wesentlich breiter als reine F&E-Aktivitäten und widerspricht daher nicht der als Schwäche diagnostizierten Konzentration der F&E-Ausgaben auf wenige Unternehmen (siehe unten). Er enthält wesentliche Bausteine der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf Unternehmensebene, wie z.B. die Anpassung und Integration von auswärtig entwickelten Technologien, nicht-technologische Innovation, die inkrementelle Anpassung von Produktionsprozessen etc.

Abbildung 7 ist damit wohl breiter zu verstehen als ein reiner Innovationsindikator. Sie spiegelt die oft beschriebene Flexibilität der österreichischen klein- und mittelständischen Wirtschaft wider, die erfolgreiche Behauptung in Nischen, die kundenorientierte Entwicklung von

qualitativ hochstehenden Produkten und Prozessen (siehe z.B. *Peneder, 1999*). Der hohe Anteil von KMUs mit Innovationsaktivitäten dürfte nicht zuletzt auf das Berufsausbildungssystem zurückzuführen sein. Dadurch stehen KMUs technisch ausgebildete FacharbeiterInnen für Innovationsprozesse zur Verfügung (Lehre und HTL).

Abbildung 7: Anteil innovativer KMUs 2006



Q: Eurostat, Europäische Innovationserhebung 2004-2006.

5.3 Institutionelle und soziale Stabilität

Umfangreiche und methodisch sorgfältig konstruierte Indikatoren der Weltbank (*Kaufmann et al., 2009*) belegen die im internationalen Vergleich nach wie vor hohe institutionelle Qualität und Stabilität. Übersicht 2 zeigt, dass sich Österreich in zentralen Kategorien der institutionellen Qualität und Stabilität unter den 1 bis 9% der diesbezüglich bestgereihten Länder der Welt befindet, d.h. unter den 2 bis 20 besten (insg. wurden 212 Länder untersucht). Diese Umfeldfaktoren sind wichtig für die Planbarkeit von Investitionen und für die Qualität als Standort für ausländische Unternehmen.

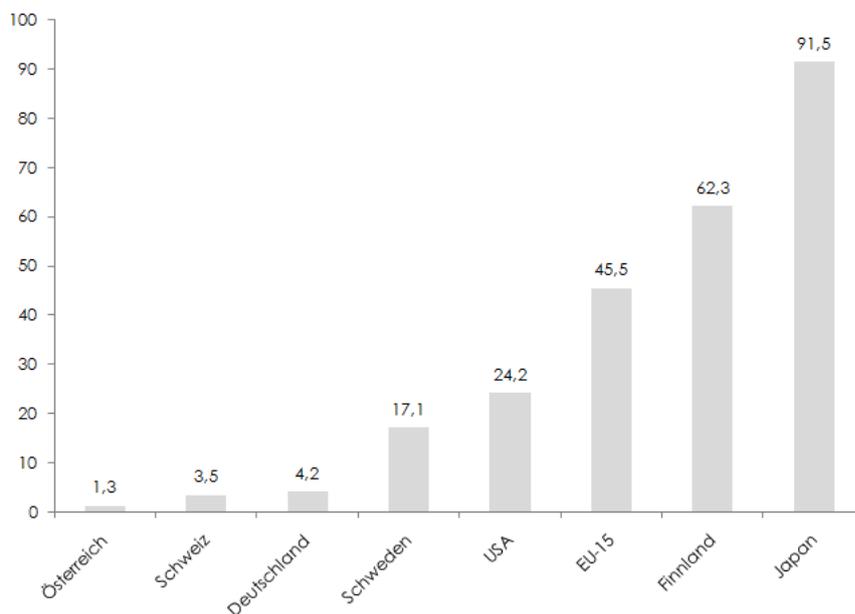
Übersicht 2: Indikatoren zur Beurteilung der institutionellen Stabilität und Qualität, 1996 vs. 2008

	Jahr	Perzentil-rang 0 bis 100
Demokratie und Rechenschaftspflicht	2008	93,8
	1996	91,9
Politische Stabilität	2008	95,7
	1996	98,1
Effektivität der Regierung	2008	93,8
	1996	94,3
Qualität der Regulierung	2008	94,2
	1996	91,7
Rechtsstaatlichkeit	2008	99
	1996	98,1
Korruptionskontrolle	2008	93,7
	1996	94,7

Q: Kaufmann et al. (2009).

Die Qualität der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen ist in Österreich gemessen an den durch Streik verlorenen Arbeitstagen nach wie vor sehr niedrig (Abbildung 8). Abgesehen von der damit einhergehenden relativ hohen Arbeitsleistung zeugt dies von einer Problemlösungs- und Anpassungsfähigkeit der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, mit der offensichtlich beide Seiten – zumindest im internationalen Vergleich – zufrieden sind.

Abbildung 8: Streikdauer: Verlorene Arbeitstage pro Jahr je 1.000 unselbständig Beschäftigte (Durchschnitt 1997 bis 2007)



Q: Wirtschaftskammer Österreich (Institut der deutschen Wirtschaft, ILO, OECD, Eurostat); Stand November 2009.

5.4 Tourismus und geographische Lage

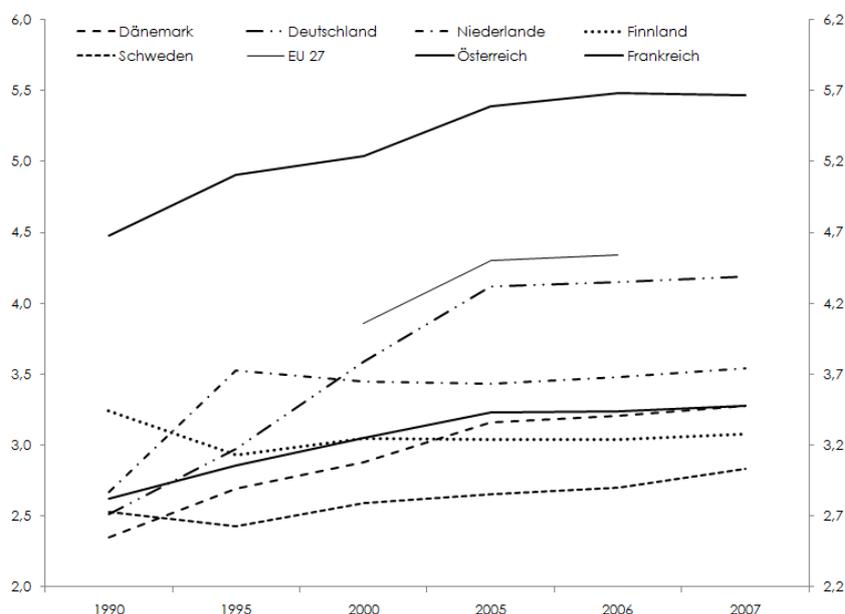
Wenn manchmal gesagt wird, Österreich verfüge über keine Rohstoffe, muss das etwas relativiert werden. Die Alpen und die Kulturstädte sind schwer kopierbare Vorteile des österreichischen Tourismus, der im internationalen Vergleich überdurchschnittlich zur Beschäftigung beiträgt (Abbildung 9) und damit auch für relativ gering qualifizierte Arbeitskräfte Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Österreichs niedrige Arbeitslosenrate profitiert sicherlich von der starken Tourismusbedeutung. Abbildung 9 zeigt aus Gründen der statistischen Verfügbarkeit nur das Beherbergungs- und Gaststättenwesen; die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte des Tourismus trugen 2008 aber mit 9,9% zur Gesamtbeschäftigung bei (Erwerbstätige auf Basis von Vollzeitäquivalenten, *Laimer – Ostertag – Smeral, 2010*).

Aus *Smeral (2006, S. 8)*: "In Österreich ist die Erstellung touristischer Dienstleistungen relativ standortsicher, da diese Großteils eine standortbedingte Quasi-Monopolstellung innehaben. So gesehen verfügt der österreichische Tourismus über bedeutende und auch nur schwer kopierbare Angebotssegmente im Bereich des Winter-, Städte- und Kulturtourismus, die darüber hinaus durch ihre Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten und Klischees sowie dem jeweiligen Ambiente weitgehend einzigartig sind und eine weltweite Spitzenstellung erreicht haben. Ebenso ist eine Abwanderung der Produktion in Niedriglohnländer nur schwer vorstellbar. Beispiele in diesem Zusammenhang sind der alpine Schillauf, der ‚Hüttenzauber‘, Kulturdenkmäler, die Salzburger Festspiele, das Flair der Donaumonarchie sowie Musik- und Theaterveranstaltungen." Natürlich sind diese Vorteile nicht ebenso unverrückbar wie z.B. Bodenschätze – die preisliche und qualitative Wettbewerbsfähigkeit in der Tourismusindustrie muss gegeben sein.

5.5 Agglomerationsvorteile

Die neue ökonomische Geographie hat gezeigt, wie die Lage in einer großräumigen Agglomeration über wirtschaftliche Dichtevorteile zu Produktivitätsgewinnen führen kann (*Krugman, 1998*). Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs ist Österreich wieder in die Mitte Europas gerückt und kann jetzt die jahrzehntelange Benachteiligung wieder aufholen. Auch die Verkehrsverbindungen, die diese Agglomerationsvorteile schließlich möglich machen, haben sich in den letzten Jahren weiter verbessert. In der Unternehmensumfrage von *Sieber (2008)* sind die internationale Verkehrsanbindung für Personentransporte sowie die geografische Nähe zu Zielmärkten wichtige Standortkriterien (die drei wichtigsten sind die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal, Politische Stabilität und Rechtssicherheit sowie das Ausbildungsniveau am Standort).

Abbildung 9: Unselbständig Beschäftigte im Beherbergungs- und Gaststättenwesen
Anteil an der Gesamtbeschäftigung in %



Q: OECD National Accounts, VGR, wiw. – EU 27 ohne Malta, Zypern.

6. Schwächen der österreichischen Wirtschaft

6.1 Die Humankapitalbasis für Innovation⁷

Qualitätsaspekte im Aus- und Weiterbildungssystem und eine gut ausgebildete Bevölkerung sind wichtige Voraussetzungen für wirtschaftliche Erfolge und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft sowie eine wichtige Basis für die Fähigkeit, technische, soziale und organisatorische Innovationen durchzuführen. Mit steigendem Einkommensniveau einer Volkswirtschaft wird Humankapital immer wichtiger für die wirtschaftliche Entwicklung. Aus- und Weiterbildung ist auch die Grundlage für die Partizipation am Arbeitsmarkt und die effektivste Möglichkeit zur Reduktion von Armut. Gleichzeitig helfen Aus- und Weiterbildung, die Herausforderungen, die aus Globalisierung oder Alterung resultieren, zu bewältigen; sie schaffen die Rahmenbedingungen, auf technologischen Wandel zu reagieren und aus der Globalisierung Nutzen zu ziehen. Auf individueller Ebene schlägt sich höhere Ausbildung, die am Arbeitsmarkt verwertbar ist, in höheren persönlichen Einkommen nieder und reduziert das Arbeitslosigkeitsrisiko, insbesondere jenes im Alter.

Diese Ergebnisse sind für Österreich wie für andere entwickelte Industrieländer von besonderer Bedeutung, da sich in den vergangenen zwanzig Jahren im Unternehmenssektor ein nachhaltiger Strukturwandel hin zu ausbildungsintensiven Branchen vollzogen hat.

⁷ Dieses Kapitel stützt sich stark auf Janger (2009).

Peneder (2008) zeigt, dass der Wertschöpfungsanteil der Sektoren mit besonders hoher Ausbildungsintensität von 10,5% (1985), auf 13,1% (1995) und 15,6% (2005) angestiegen ist; jener der Sektoren mit besonders hoher Innovationsintensität von 7,3% (1985) auf 8,0% (1995) und 9,2% im Jahr 2005.⁸ Dementsprechend ist die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften (Matura oder höher) zwischen 1990 und 2004 um 50% gestiegen. Die Nachfrage nach Personen mit mittleren Qualifikationen hingegen (Berufsschule, Lehre) ist im selben Zeitraum lediglich um 3% gestiegen, während die Nachfrage an Geringqualifizierten (Pflichtschulabschluss) um 26% zurückgegangen ist (vgl. *Peneder et al.*, 2006). Neuere Daten deuten darauf hin, dass sich dieser Trend bis zur Wirtschaftskrise des Jahres 2009 fortgesetzt hat. Es ist zu erwarten, dass er sich in weiterer Folge noch verschärft hat, bzw. noch weiter verschärfen wird. Damit kommt der Entwicklung des Humankapitals in Breite und Spitze eine zentrale Rolle für Wachstum und Innovation in Österreich zu: Verbreiterung der Humankapitalbasis und Entwicklung der Spitze wirken positiv auf Innovation, umso mehr je entwickelter ein Land ist.

Übersichten 3 und 4 zeigen einige Indikatoren, die die Quantität der Breite und der Spitze sowie die Qualität der Breite der österreichischen Humankapitalbasis für Innovation abbilden. Unter der Breite der Humankapitalbasis wird hier das allgemeine, innovationsrelevante Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen verstanden, das sind obere Sekundarabschlüsse mit technischem Bezug sowie tertiäre Abschlüsse außerhalb der naturwissenschaftlich-technischen Studienrichtungen; die Spitze der Humankapitalbasis umschreibt jene Humanressourcen, die ursächlich an der Entwicklung und der Umsetzung technologischer Innovationen beteiligt sind.

6.1.1 Breite der Humankapitalbasis: Quantität

Spalte (1) in Übersicht 3 zeigt, dass in Österreich im internationalen Vergleich ein hoher Anteil der 25 bis 34-Jährigen die obere Sekundarstufe abschließt, nicht zuletzt wegen der Lehre, die als obere Sekundarstufe gewertet wird. Trotzdem wird der Anteil von einigen Ländern noch übertroffen. Spalte (2) zeigt, dass der Anteil an SchülerInnen, die die Universitätsreife erlangen, in Österreich im internationalen Vergleich sehr niedrig liegt. Die Übertrittsrate auf die Universität ist aber sehr hoch.⁹ Im Endergebnis zeigt sich dadurch eine niedrigere erfolgreiche Partizipation an tertiärer Bildung in Österreich (Spalten 3 und 4) als in OECD Ländern ähnlicher Größe. Die Partizipation steigt nur sehr langsam über die Zeit, auch dies ist ein merklicher Unterschied zu etwa den skandinavischen Ländern, aber auch zu Ländern wie z.B. Südkorea, die in den letzten Jahrzehnten massiv die Beteiligung an Hochschulbildung erhöht haben.

⁸ Es besteht eine Strukturlücke relativ zu den EU15-Ländern. Sie ist trotz der großen Veränderungen in der Gruppe der Sektoren mit Hoher Ausbildungsintensität von 3,6 Prozentpunkten (1985) auf 4,1 Prozentpunkte (2005) weiter angewachsen (vgl. dazu auch *BMWF und BMVIT*, 2009).

⁹ In der Schweiz liegen die Eintrittsraten in tertiäre Programme aufgrund der höheren Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen deutlich über den Abschlussraten oberer Sekundarprogramme (z.B. Studienberechtigungsprüfung nach Lehre).

Übersicht 3: Indikatoren für die Breite der Humankapitalbasis – Quantität

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
	Anteil der 25-34-jährigen mit abgeschlossener oberer Sekundar- ausbildung [§]	Abschluss- raten oberer Sekundar- programme mit Universitäts- reife ^{§, **}	Eintritts- raten in tertiäre Studien (längeren Typs) [§]	Anteil der Bevölkerung der typischen Alterskohorte (20-29 Jahre) mit tertiärem Abschluss (ISCED 5A/6) [§]	Anteil der Bevölkerung (25-64) mit tertiärem Abschluss [§]	Lebenslanges Lernen: Prozentsatz der an Aus- und Weiterbildungs- maßnahmen teilnehmenden erwachsenen Bevölkerung im Alter von 25-64 Jahren ^{§§, *}
	2007	2007	2007	2007	2007	2008
Österreich	87	41,5	38,9	22,1	18	13,2
Deutschland	85	41,3	34,4	23,4	24	7,9
Schweiz	90	26,4	39	31,4	31	27,9
Dänemark	85	55,2	57,5	47,3	32	30,2
Finnland	90	96,8	71,2	48,5	36	23,1
Schweden	91	73,6	73,1	39,9	31	32,4
OECD	79	61	56	38,7	28	n.v.
EU 19	81	62,6	55,2	36,7	24	10,9

Q: § OECD, Education at a Glance 2009; §§ Eurostat Strukturindikatoren.

Anmerkungen: * Wert für Schweden 2007; ** Inklusive ISCED 4A (Berufsbildende Höhere Schulen).

Diese Zahlen werden in Österreich immer wieder intensiv diskutiert, u.a. mit dem Hinweis auf Klassifikationsprobleme insbesondere der berufsbildenden höheren Schulen (BHS), zuletzt etwa im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Nationalen Qualifikationsrahmens (NQR, siehe die Studien in 3s et al., 2007). Inkludiert man die BHS wie z.B. Handelsakademien (HAK) und Höhere technische Bundeslehranstalten (HTL), so steigert sich die tertiäre Partizipation in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen auf den OECD-Durchschnitt von 27% (Janger – Leibfritz, 2007).

Dabei gilt es aber drei Aspekte zu beachten. Zunächst erreichen Innovationsspitzenreiter wie Finnland, Schweden, Japan, Korea, Kanada und die USA Werte zwischen 40% und 50%. Dann ist ungeklärt, ob etwa eine HAK wirklich mit einem dreijährigen Wirtschaftsstudium gleichwertig ist. Hierfür wären mehr Studien notwendig, die das Einsatz- und Anforderungsprofil von Schulabschlüssen und Berufen vergleichen. Grundsätzlich weisen jedoch österreichische SchülerInnen, die eine HAK oder HTL besuchen, gegenüber SchülerInnen in Vergleichsländern, die zunächst eine allgemeine Ausbildung auf Sekundarebene und dann eine dreijährige Spezialisierung an einer Hochschule absolvieren, eine stärkere Berufsbezogenheit bzw. eine stärkere Spezialisierung in einem wesentlich früheren Alter auf. In gleichen Berufen werden daher z.B. HTL-Ausgebildete anders als tertiär Gebildete an Probleme herangehen. In berufsbildenden Schulen werden jedenfalls weniger berufsübergreifende Fähigkeiten vermittelt. Gerade letztere sind für fundamentalere Innovation und für Länder, die sich der technologischen Spitze annähern, von Bedeutung.

Studien gelangen zum Ergebnis, dass die stärkere Vermittlung solcher Fähigkeiten in den USA gegenüber Kontinentaleuropa für innovationsbedingte wirtschaftliche Wachstumsunterschiede verantwortlich ist (*Krueger - Kumar, 2004*). An Hochschulen gelangen StudentInnen in Kontakt mit forschungsaktiven Lehrenden (Stichwort forschungsgeleitete Lehre), dies ist in BHS wesentlich weniger der Fall. Es ist daher auch zu erwarten, dass ein Hochschulabschluss wissenserweiternde Forschungstätigkeit gegenüber einer berufsbildenden Schule stark begünstigt. BHS-Absolventen werden überwiegend nach der ISCO-Klassifikation "TechnikerInnen", Hochschulabsolventen "WissenschaftlerInnen" (*3s et al., 2007*).

Schließlich besuchen BHS-SchülerInnen immer häufiger tertiäre Ausbildungseinrichtungen (die Übertrittsraten steigen, siehe Hochschulplanungsprognose, Kapitel 3.9.2 im Universitätsbericht 2008 (*BMWF, 2008*), d.h. die SchülerInnen selbst sind offenbar der Meinung, dass ein BHS-Abschluss nicht mit einem Hochschulabschluss äquivalent ist.¹⁰

Im Hinblick auf die Bedeutung von unterschiedlichen Bildungsabschlüssen für Innovation (und nicht nur für Einkommens- und Beschäftigungsprofile) ist daher die Gleichwertigkeit von berufsbezogenen Ausbildungen auf der oberen Sekundärebene mit tertiären Ausbildungen stark in Zweifel zu ziehen.

6.1.2 Breite der Humankapitalbasis: Qualität

Übersicht 4 fasst einige wichtige Indikatoren der PISA Erhebung zusammen. Die Beurteilung der Qualität der Grundausbildung anhand der PISA-Ergebnisse zeigt ein relativ klares Bild.¹¹ Spalte (1) in Übersicht 4 zeigt, dass die Fähigkeiten der österreichischen SchülerInnen nach der fünften Schulstufe im OECD-Vergleich durchschnittlich bis leicht überdurchschnittlich sind: in Lesen und Mathematik durchschnittlich, in Naturwissenschaften leicht, aber signifikant überdurchschnittlich. Diese Ergebnisse sind auch deshalb sehr wichtig, weil in Studien immer wieder bestätigt wird, dass eine gute Grundausbildung auch die Weiterbildung im späteren Leben, bzw. die berufliche Ausbildung positiv beeinflusst (siehe z.B. (*Booth et al., 1996*).

Spalte (2) zeigt, dass Mädchen im Lesen signifikant besser als Buben, in Mathematik signifikant schlechter als Buben (insbesondere bei PISA 2006, wo Mathematik allerdings nicht Schwerpunktthema war) sind. Bei PISA 2006 zeigt sich in Österreich sogar der OECD-weit höchste Abstand in den Mathematikleistungen zwischen Buben und Mädchen. In Naturwissenschaften, dem Schwerpunktthema 2006, zeigen sich insgesamt keine signifikanten Unterschiede zwischen Buben und Mädchen, nur in Teilbereichen (Mädchen sind beim

¹⁰ Selbst wenn die Übertrittsraten von den BHS zur Hochschule auf 100% steigen würden, wäre aus Innovationsperspektive immer noch ein Unterschied zu Ländern gegeben, die auf Sekundärebene verstärkt allgemeine, berufsübergreifende Kompetenzen vermitteln.

¹¹ Der PISA-Test kann weder alle innovationsrelevanten Fähigkeiten noch alle Aufgaben des sekundären Schulsystems abdecken. Dennoch ist er eine unverzichtbare Hilfe für den Vergleich von Schulsystemen. Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die PISA Erhebung von 2006. Ergebnisse der letzten PISA Erhebung von 2009 werden voraussichtlich erst im Herbst 2010 zur Verfügung stehen.

Erkennen naturwissenschaftlicher Fragestellungen besser, Buben beim naturwissenschaftlichen Erklären von Phänomenen).

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Buben und Mädchen besteht in der geringen instrumentellen Motivation (vgl. Spalte 3) der Mädchen in Mathematik und Naturwissenschaften, d.h. die Mädchen schreiben diesen beiden Disziplinen keine Bedeutung für ihr späteres Berufsleben zu (Schreiner, 2007a). "Weder im Unterricht noch im familiären Umfeld gelingt es in Österreich offenbar, Jugendlichen den hohen Stellenwert und die Möglichkeiten innerhalb der naturwissenschaftlich-technischen Berufe ausreichend nahe zu bringen", Schreiner, 2007b, S. 69). Die instrumentelle Motivation zeigt zwar nur einen geringen Zusammenhang mit den PISA-Leistungen, aber in Studien erweist sie sich als wichtige Determinante der späteren Ausbildungs- bzw. Berufswahl (OECD, 2007).

Die Leistung von SchülerInnen mit Migrationshintergrund (13% aller SchülerInnen) ist signifikant schlechter als jener ohne (vgl. Spalte 4); bei PISA 2003 verbesserte sich die Leistung geringfügig zwischen den Kindern erster und zweiter Generation, bei PISA 2006 verschlechterte sie sich. Ihre schlechte Leistung wird vom sozioökonomischen Status der Eltern beeinflusst, sprich ihre Eltern stammen überwiegend aus bildungsfernen Schichten (Schreiner, 2007b). Allgemein wird Österreichs Abschneiden bei PISA jedoch nicht von SchülerInnen mit Migrationshintergrund verändert, Charakteristika wie die starke Leistungsstreuung treffen auch auf SchülerInnen ohne Migrationshintergrund zu (OECD, 2007). So zeigt Spalte (5), z.B., dass für die SchülerInnen ohne Migrationshintergrund, der Anteil der SchülerInnen unter oder auf Niveaustufe 1 in Mathematik in Österreich relativ hoch ist (vgl. auch OECD, 2006, Tabelle 6.2a).

Der Anteil an SchülerInnen in berufsbezogenen Ausbildungen der oberen Sekundarstufe (z.B. Lehre) liegt in Österreich weit über dem OECD-Durchschnitt, der Anteil in allgemeinen Programmen (z.B. AHS) weit darunter (vgl. Spalte 6). Damit ist das Bildungssystem in Österreich a priori wesentlich weniger stark auf eine Erhöhung des Anteils an Personen mit Abschlüssen im Tertiärbereich ausgerichtet.

Übersicht 4: Indikatoren für die Breite der Humankapitalbasis – Qualität

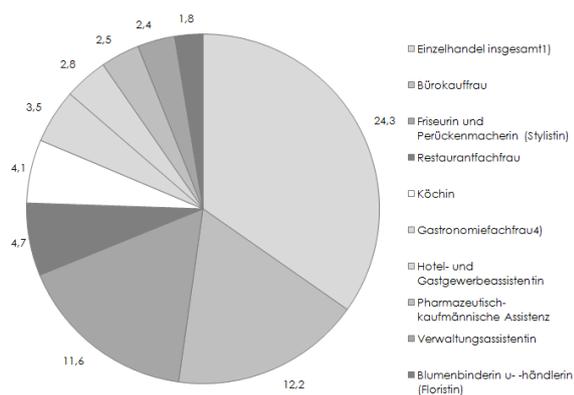
	(1) PISA-Mittelwerte in Lesen, Naturwissenschaft und Mathematik [§]			(2) Geschlechterdifferenzen bei Mathematik, Naturwissenschaften, Lesen ^{§,*}			(3) Differenz zwischen Buben und Mädchen in der instrumentellen Motivation ^{§§§}	(4) Leistungsdifferenzen in Mathematik zwischen Kindern mit Migrationshintergrund und ohne [§]		(5) Anteil der SchülerInnen ohne Migrationshintergrund in den untersten Leistungsstufen. Mathematik [§]	(6) Anteil der SchülerInnen in berufsbezogenen Sekundarausbildungen ^{§§}		
	2006		Lesen	2006		Lesen	2006	2006		2006	2006		
	Naturwissen- schaft	Mathe- matik		Mathe- matik	Erkennen naturwiss. Fragestel- lungen		Phänomene naturwiss. erklären	Erste Generation vs. Einheimische	Zweite Generation vs. Einheimische		vor-berufliche Orientierung	berufs- orientiert	
Österreich	511	505	490	23	-22	19	-45	0.58	-65	-81	15.6	6.6	70.7
Deutschland	516	504	495	20	-16	21	-42	0.44	-65	-78	13	n.v	57.4
Schweiz	512	530	499	13	-10	18	-31	0.7	-88	-62	9.3	n.v	64.8
Dänemark	496	513	494	10	-11	21	-30	0.38	-80	-63	13.6	n.v	47.7
Finnland	563	548	547	12	-26	9	-51	0.32	n.v	n.v	X	n.v	66.7
Schweden	503	502	507	5	-16	12	-40	0.3	-64	-42	14.3	1	56.2
OECD	500	498	492	-	-	-	-	0.25	-49	-45	X	3.9	43.8

Q: § OECD Pisa Studie 2006; §§ OECD Education at a Glance 2009; §§§ OECD Education at a Glance 2007.

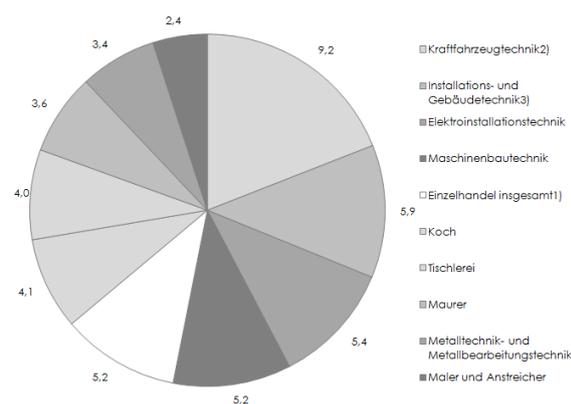
Anmerkung: * Naturwissenschaften war 2006 Schwerpunkt und gliederte sich in die Teilbereiche "Erkennen naturwissenschaftlicher Fragestellungen", "Phänomene naturwissenschaftlich erklären" und einen weiteren; die Differenz zwischen Mädchen und Buben über alle drei Teilbereiche hinweg war in den meisten Ländern nicht signifikant.

Abbildung 10: Die zehn häufigsten Lehrberufe 2009

Mädchen



Burschen

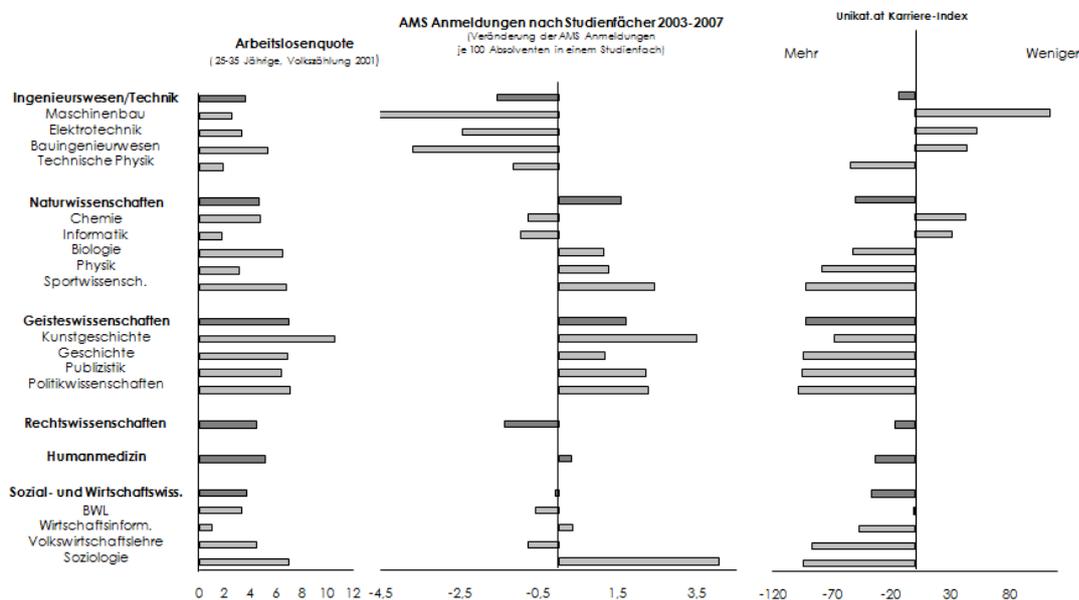


Q: Lehrlingsstatistik, Stichtag 31.12.2009, Wirtschaftskammer Österreich.

Ein weiterer wichtiger Indikator zur Beurteilung der Qualität der Breite ist die Verteilung der Lehrberufe. Die Lehrlingsstatistik der Wirtschaftskammer zeigt insbesondere bei Mädchen eine starke Konzentration auf wenige, traditionelle Lehrberufe ohne großes Zukunftspotential, bei Buben ist die Verteilung zwar besser, aber auch weit entfernt von einer Konzentration auf zukunftsorientierte Lehrberufe in wachsenden Branchen.

In Bezug auf die Quantität der Spitze zeigt Spalte (1) in Übersicht 5, dass Österreich bei den AbsolventInnen naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen pro 1.000 Einwohner im Alter von 20 bis 29 Jahren unter den Werten anderer innovationsstarker Länder wie Finnland, Schweden oder der Schweiz liegt. Allerdings ist die Entwicklung steigend, in Österreich und auch in der EU (im Gegensatz zu den stagnierenden USA). Zum österreichischen Niveau können auch die AbsolventInnen der HTLs hinzugerechnet werden, mit diesen würde der europäische Durchschnitt erreicht werden. Wie schon oben ausgeführt, ist dabei jedoch von keiner funktionalen Äquivalenz in Bezug auf Forschungs- und Innovationstätigkeiten auszugehen. Der Vergleich von AMS-Arbeitslosenquoten und dem Uni.kat-Karriereindex deutet auf Engpässe insbesondere bei Absolventen von Maschinenbau, Elektrotechnik und Bauingenieurwesen hin. Dies zeigt auch Probleme bei der Ausrichtung des Hochschulsystems auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts.

Abbildung 11: Arbeitslosenquote 2001 nach Studienrichtungen, Veränderung der AMS-Meldungen 2003 bis 2007, Unikat.at Karriere-Index für das Jahr 2007



Q: Statistik Austria, Volkszählung 2001, AMS Meldestatistik, UNIKAT Hochschul- Informationssysteme GmbH. WIFO-Darstellung. Arbeitslosenquote nach Lebensunterhalt I: Arbeitslose inkl. erstmals Arbeitssuchende und KarenzgeldbezieherInnen (wenn vorher arbeitslos); Erwerbstätige: unselbständig Beschäftigte inkl. geringfügig Beschäftigte, KarenzgeldbezieherInnen (wenn vorher erwerbstätig) aus FTB 2009, S.105.

Die geringe instrumentelle Motivation der Mädchen in der Schule (vgl. vorheriger Abschnitt) spiegelt sich tatsächlich in der Studienwahl wider (Spalten 1 und 2). Die Entwicklung ist nach Disziplinen unterschiedlich – in den Naturwissenschaften stieg die Zahl der Abschlüsse von Frauen seit dem Jahr 2000 massiv an und liegt über der Zahl der Männer; bei den Technik- und Montanwissenschaften vergrößerte sich jedoch der Abstand zwischen Abschlüssen von Frauen und Männern. Insgesamt ist der Anteil von Frauen an den Tertiärabschlüssen in Mathematik und Ingenieurwissenschaften unter dem OECD Schnitt und unter den Werten von Ländern mit einer hohen Innovationsleistungsfähigkeit wie Schweden oder Dänemark. Der Anteil der AbsolventInnen (Männer und Frauen) naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen an allen Studienrichtungen ist indes in Österreich relativ hoch. Die insgesamt niedrige AbsolventInnenrate naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen liegt demnach eher in der geringen Beteiligung an tertiärer Ausbildung und weniger im mangelnden Interesse (insbesondere bei Männern) an diesen Studienrichtungen begründet.

Übersicht 5: Indikatoren für die Spitze der Humankapitalbasis – Quantität

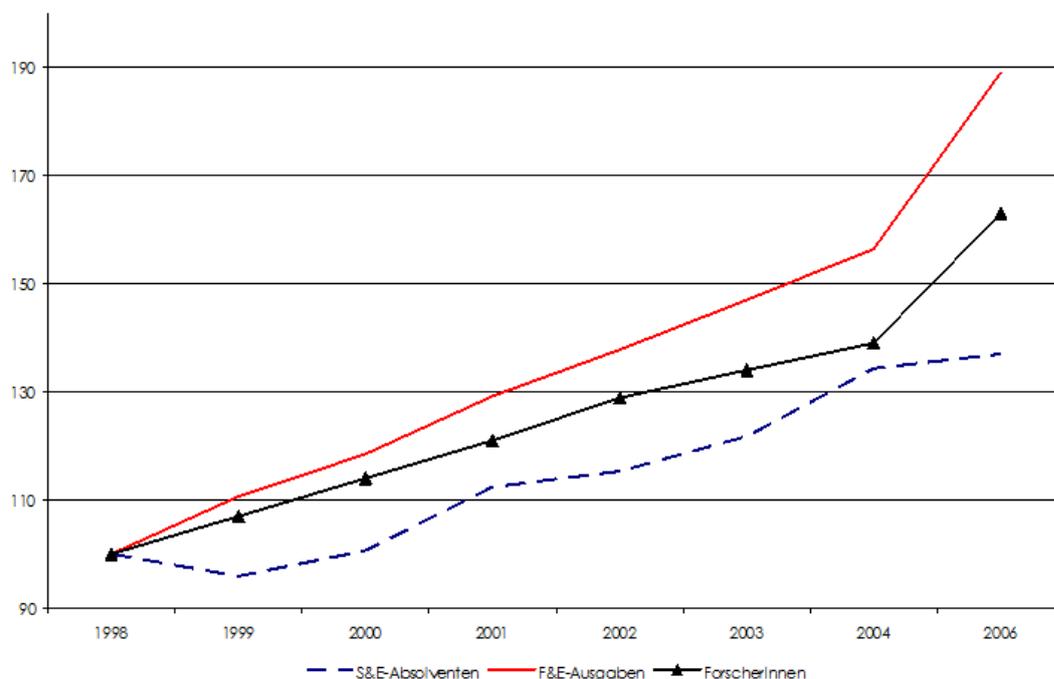
	(1)		(2)			(3)	(4)			
	Absolventen (ISCED 5-6) in Mathematik, Wissenschaft und Technologie §		Anteil der Tertiärabslüsse von Frauen an allen Abschlüssen, Mathematik und Computerwissenschaften im Vergleich mit dem Durchschnitt über alle Studienrichtungen (ISCED 5A/6**) §§				Forscher je 1000 Beschäftigten***			
	Gesamtzahl pro 1 000 der Bevölkerung im Alter von 20-29 Jahren	Weibliche Absolventen pro 1 000 der weiblichen Bevölkerung im Alter von 20-29 Jahren	Alle Fächer: Erstabschluss	Mathematik und Informatik	Ingenieurwissenschaften	Höhere Forschungsstudien (Doktorat) §§	Gesamt	Anteil Unternehmenssektor		
	2000	2007	2000	2007	2007	2007	2007			
Österreich	7.2	11.1	2.9	5.3	54	20	23	1.8	7.7	63.64%
Deutschland	8.2	11.4	3.6	6.9	52	33	22	2.3	7.1	60.56%
Schweiz*	15.1	17.9	4.6	6.4	51	15	16	3.3	6.1	49.18%
Dänemark	11.7	16.4	6.8	11.9	62	25	31	1.3	10.2	61.76%
Schweden	11.6	13.6	8.9	11.1	65	31	29	3.3	10.5	64.76%
Finnland	16	18.8	7.6	9.2	64	34	22	2.9	15.6	56.41%
OECD	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	58	27	26	1.5	7.4	64.86%
EU15/EU19	10.1	n.v.	6.3		60	27	27	1.7	n.v.	n.v.

Q: §: Eurostat Datenbank; §§: OECD Education at Glance 2009, Table 3.6; §§§ OECD STI Scoreboard 2009. Anmerkungen: * Schweiz: Wert für 2000 entspricht 2002; ** ISCED 5A/6: Universitärer Tertiärbereich und Höhere Forschungsprogramme.

Der Anteil an abgeschlossenen Doktoratsstudien (vgl. Übersicht 5, Spalte 3) ist im internationalen Vergleich relativ zur insgesamt niedrigen tertiären Abschlussrate (vgl. Übersicht 5, Spalten 3 und 4) hoch. Dies würde auf ein relativ hohes Potential für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten hindeuten. Allerdings kann das traditionelle österreichische Doktoratsstudium nicht einem forschungsorientierten Ph.D.-Studium gleichgesetzt werden: es führt vielfach nicht zur Befähigung für eigenständige Forschung, die im Sinn der Wissenserweiterung erfolgreich ist (Janger – Pechar, 2008; BMWF, BMVIT, BMWFJ, Kapitel 3.3, 2008).¹² Die "offizielle" Forschungsreife wird in Österreich erst mit der Habilitation erlangt. Die eher niedrige Anzahl der ForscherInnen pro 1.000 Einwohner (vgl. Spalte 4) bestätigt die These, dass Doktoratsstudien in Österreich oft nicht belegt werden, um sich auf eine wissenschaftliche Karriere vorzubereiten. Eine Umfrage unter Doktoratsstudierenden ergab, dass nur etwa ein Drittel das Doktoratsstudium auch mit einer Karriereplanung in der Wissenschaft verknüpft, wobei es starke Unterschiede je nach Disziplin gibt (BMWF, BMVIT, BMWFJ, Kapitel 3.3, 2008).

¹² Die Doktoratsstudien werden derzeit teilweise auf Ph.D.-Studiengänge umgestellt. Nach Informationen des BMWF sind per Anfang 2010 ca. 38% aller Doktoratsstudien Ph.D.-Studien. Es gibt allerdings kein gesetzliches Auslaufdatum für die "klassischen" Doktoratsstudien. Selbst bei Umstellung auf das Ph.D.-System gilt es zu beachten, dass auch für Ph.D.-Studien viele unterschiedliche Organisationsmöglichkeiten bestehen, die die Qualität der ForscherInnenausbildung beeinflussen können (Janger – Pechar, 2008).

Abbildung 12: Wachstumsvergleich F&E-Ausgaben, Zahl der ForscherInnen und AbsolventInnen naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen auf Indexbasis (1998=100), 1998 bis 2006



Q: OECD, Eurostat, WIFO-Berechnungen (vgl. Janger, 2009).

Der Vergleich der Wachstumsentwicklung der Zahl der ForscherInnen mit den österreichischen Gesamtausgaben für F&E lässt auf eine Reaktion des ForscherInnen-Angebots auf die sehr stark steigenden Ausgaben schließen. Die sich öffnende Schere lässt sich teils durch angemessene Lohnsteigerungen erklären; die in Österreich sehr niedrige Personalintensität der F&E-Ausgaben könnte aber auch vermehrt zu Substitutionsprozessen von F&E-Personal durch physische Forschungsinfrastruktur führen, die begrenzt möglich ist.¹³ Die steigenden F&E-Ausgaben dürften damit jedenfalls nicht zu einer bloßen Ausweitung von "ForscherInnen-Löhnen" geführt haben, sondern zu einer wirklichen Ausweitung von Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen. Die Entwicklung der AbsolventInnenzahlen in naturwissenschaftlich-technischen Studienrichtungen kann nicht ganz mit dem Wachstum der ForscherInnen mithalten. AbsolventInnen könnten daher in stärkerem Ausmaß als früher ForscherInnenkarrieren einschlagen oder ForscherInnen werden zunehmend aus dem Ausland rekrutiert ("Spitzenimport"). Hier haben aber Studien gezeigt, dass nur eine geringe Migration Hochqualifizierter nach Österreich festzustellen ist (vgl. Bock-Schappelwein – Bremberger – Huber, 2008, BMWF, BMVIT, BMWFJ, 2009): Für den gesamten österreichischen Arbeitsmarkt, nicht nur für ForscherInnen, wird bestätigt, dass zwar viele AusländerInnen in Österreich

¹³Die F&E-Ausgaben werden nominell, nicht real dargestellt.

studieren, aber eher wenige Hochqualifizierte nach Österreich kommen, um hier zu leben, während gleichzeitig eine hohe Emigration hoch qualifizierter Einheimischer zu verzeichnen ist. Zusammenfassend sind damit die drei wichtigsten Schwachpunkte der Humankapitalbasis für Innovation i) die Beteiligung an tertiärer Bildung, ii) die Zahl der Absolventen naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen, insbesondere von Frauen in ingenieurtechnischen Studienrichtungen und iii) die starke Konzentration der Lehrberufswahl, insbesondere bei Frauen, auf wenige, traditionelle Lehrberufe. Die bislang starke Konzentration Österreichs auf mittlere berufsbezogene Qualifikationen, die den technologischen Aufholprozess Österreichs erfolgreich gefördert hat, wird nun schrittweise infolge des technologischen Wandels und der damit verbundenen höheren Qualifikationsanforderungen infrage gestellt. Eine radikale Reform in Richtung berufsübergreifende Qualifikationen ist nicht notwendig, aber eine Akzentverschiebung in Richtung tertiäre berufsbezogene und berufsübergreifende Qualifikationen könnte Wachstumsengpässe beseitigen; Potential liegt weiter in einer verbesserten Ausrichtung des Bildungssystems auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts, sowohl im Bereich der Berufsausbildung als auch auf Hochschulebene. Im Vergleich mit anderen Ländern zeigt sich, dass diese überwiegend auf eine Expansion der tertiären Beteiligung gesetzt haben, um steigende Qualifikationsanforderungen im Zuge des qualifikationsverzerrenden technischen Fortschritts zu erfüllen (wobei diese Entwicklung komplementär ist, d.h. mehr tertiäre Absolventen erhöhen ihrerseits die Nachfrage nach tertiären Absolventen...).

Probleme der Humankapitalbasis lassen sich auch durch die Immigration und Integration hoch qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte lindern. Das Immigrationsqualifikationsprofil Österreichs ist aber von niedrigen Qualifikationen gekennzeichnet, während die Anerkennung ausländischer Qualifikationen als Voraussetzung des adäquaten Einsatzes dieser Qualifikationen im Innovationsprozess in Österreich ebenfalls mit Hürden verbunden ist (Huber, 2010).

6.1.3 Inaktivitätsszenario

Werden keine Maßnahmen gesetzt, um die Schwächen im Bereich der Humankapitalbasis für Innovation zu beseitigen, ist eine angebotsseitige Begrenzung der Wachstumsmöglichkeiten der österreichischen Volkswirtschaft in den nächsten fünf bis zehn Jahren wahrscheinlich. WIFO-Simulationen (Kaniovski – Breuss - Url, 2006) zeigen, dass eine Anhebung des Qualifikationsindex der Beschäftigten das Niveau und das Wachstum der Produktionsmöglichkeiten heben würde.

Auf Unternehmensebene werden zusehends Engpässe bei qualifizierten Humanressourcen auftreten, die die Absorptionfähigkeit der Betriebe für neue Technologien, die Fähigkeit zu eigenen Innovationen und auch die Wachstumschancen negativ beeinträchtigen werden. Verbesserungen im Bereich der Humanressourcen für Forschung, Technologie und Innovation sollten deshalb einen der zentralen Pfeiler einer zukünftigen Wachstumsstrategie für Österreich bilden.

6.1.4 EU-Vorgaben für den Bereich Humankapitalbasis für Innovation

Inwieweit werden österreichische Maßnahmen im Bereich der Humanressourcen für Innovation von EU-Aktivitäten, insbesondere EU-2020, beeinflusst?

Die Bildungspolitik im engeren Sinn der europäischen Verträge fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Artikel 5 AEUV bestimmt jedoch, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne, darunter auch die Bildungspolitik, innerhalb der Union koordinieren. Darüber hinaus legt Artikel 6 AEUV fest, dass die Union u.a. für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen von Mitgliedsstaaten im Bereich der Bildung zuständig ist. Im Bereich der Bildung dürfen die Maßnahmen der Union aber keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten. Untenstehender Kasten zeigt die Bandbreite der europäischen Aktivitäten im Bereich der Bildung. Es geht dabei typischerweise um die Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität, der Zusammenarbeit von Institutionen, der Anerkennung von Qualifikationen und um das Austauschen von Erfahrungen. Bildung wird in den Verträgen vor allem mit Beschäftigungsfähigkeit in Zusammenhang gebracht, weniger mit Innovation. Die von der Kommission vorgeschlagene (aber noch nicht präzierte) Leitinitiative "Jugend in Bewegung" konkretisiert im Wesentlichen die EU-Aktivitäten für Bildung (Ausbau der Mobilitätsprogramme Erasmus, Tempus, Benchmarking der Hochschulen etc.), während der den Mitgliedsstaaten zugewiesene Teil den jeweiligen Leitlinien entspricht.

Kasten 2: Weitere Vertragsbestimmungen zu Bildung

Artikel 9 AEUV: Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit ... einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung ... Rechnung.

Artikel 53 AEUV: Um die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten zu erleichtern, erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten.

Artikel 145 AEUV: Die Mitgliedstaaten und die Union arbeiten nach diesem Titel auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte hin, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, um die Ziele des Artikels 3 des Vertrags über die Europäische Union zu erreichen.

Artikel 165 (Allgemeine und Berufliche Bildung) AUEV: Die Union trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.

Die Tätigkeit der Union hat folgende Ziele:

- Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten;
- Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen;
- Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten;

Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels

- erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten;
- erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.

Artikel 166 AEUV:

(1) Die Union führt eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.

(2) Die Tätigkeit der Union hat folgende Ziele:

- Erleichterung der Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse, insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung;
- Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt;
- Erleichterung der Aufnahme einer beruflichen Bildung sowie Förderung der Mobilität der Ausbilder und der in beruflicher Bildung befindlichen Personen, insbesondere der Jugendlichen;
- Förderung der Zusammenarbeit in Fragen der beruflichen Bildung zwischen Unterrichtsanstalten und Unternehmen;
- Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der Berufsbildungssysteme der Mitgliedstaaten.

Die Bildungspolitik ist damit Teil jener Bereiche, in der die europäische Ebene nationalstaatlich hauptsächlich über die "offene Methode der Koordination" Bedeutung erlangt. Im Gegensatz zur Forschung und Umwelt, wo die Union geteilte Zuständigkeit aufweist, ist die Kompetenz der Union hier allerdings besonders gering. Aufgrund der Wichtigkeit der Bildungspolitik für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedsländer scheint die Bildungspolitik aber prominent in den Integrierten Leitlinien auf (Leitlinien 8 und 9, sowie Teile von Leitlinie 4). Zudem sind gleich zwei bildungspolitische Ziele Kernziele der Europa 2020-Agenda – das Ziel für die Hochschulabsolventen und das Ziel für die Schulabbrecher.

Damit wird Bildung in den Nationalen Reformprogrammen vorkommen und die oben geschilderte multilaterale Überwachung wird auch die Bildungspolitik im Blickpunkt haben. Das Prozedere findet diesfalls wie in Kapitel 3 geschildert statt, bei einer ungenügenden

Berücksichtigung der bildungspolitischen Leitlinien bzw. fehlender Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung der nationalen Ziele für die Hochschulabsolventen und die Schulabbrecher kann es schlimmstenfalls zu einer Verwarnung durch die Kommission und Empfehlungen durch den Rat kommen. Diese Empfehlungen sind allerdings nicht verbindlich.

Die Leitlinien 8 und 9 gehören zu den Beschäftigungsleitlinien, für die vorerst nur der Kommissionsvorschlag vorliegt (*European Commission, 2010b*). Außerdem gibt es in der Leitlinie 4 – Forschung und Innovation – für die Humankapitalbasis für Innovation relevante Elemente. Im Detail geht es bei Leitlinie 8 um die Qualifikation von Arbeitskräften, während Leitlinie 9 direkter das Bildungssystem anspricht (siehe Zusammenfassung in Kapitel 3). Relevant für die Humankapitalbasis in Leitlinie 4 sind die Aufforderung zur Vermittlung breiter Qualifikationsgrundlagen für Innovation und die Sicherung eines ausreichenden Angebots an mathematisch und technisch-naturwissenschaftlich gebildeten Absolventen.

Im Abgleich¹⁴ mit den oben beschriebenen Schwachpunkten der österreichischen Humankapitalbasis für Innovation kristallisieren sich besonders folgende Teile der Leitlinien mit Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential heraus: in Leitlinie 8 die Arbeitsmarktausrichtung des Ausbildungssystems, wo es in Österreich sowohl auf Ebene des Berufsausbildungssystems als auch auf Hochschulebene Verbesserungsbedarf gibt, sowie die Integrations- und Migrationspolitik im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Qualifikationen, und in Leitlinie 9 die Steigerung der Hochschulabsolventen, analog zum europäischen Kernziel. Die Steigerung der Hochschulabsolventen ist auch relevant für die Vermittlung breiter Qualifikationsgrundlagen und die naturwissenschaftlich-technischen Absolventen (Leitlinie 4), sodass diese Bereiche gemeinsam diskutiert werden. Die sonstigen Teile der Leitlinien sind entweder sehr allgemein gehalten oder nur wenig relevant im Sinn der Fokussierung des wirtschaftspolitischen Kurses auf Schwachpunkte.

6.1.5 Umgang mit dem Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential

Die beiden Schwachpunkte des österreichischen Bildungssystems, die auch explizit in Leitlinie 8 erwähnt werden, wären auch ohne europäische Koordination durchaus prioritäre Reformkandidaten: sowohl die Arbeitsmarktausrichtung des Bildungssystems als auch eine verbesserte Migrations- und Integrationspolitik im Hinblick auf die Anerkennung von Qualifikationen könnten das Potential der knappen Humanressourcen für Innovation ausschöpfen. Gerade mit einem sich beschleunigenden technologischen Wandel und der Bevölkerungsalterung bieten sich hier zwei "Schrauben" an, mit denen das bestehende System optimiert werden kann. Fachliche oder funktionale Gründe sprechen nicht gegen Reformen in diesen Bereichen.

Die Situation ist etwas anders gelagert beim Hochschulabsolventenziel der Leitlinie 9. Wie oben beschrieben, funktioniert die offene Methode der Koordination hauptsächlich über

¹⁴ Die Integrierten Leitlinien beziehen sich auf die Politikinstrumente, während die Schwächenanalyse an der jeweiligen Leistung der Bereiche ansetzt. Es werden daher jeweils implizit die Leitlinienelemente den Schwächen zugeordnet.

einen Prozess der Konsensherstellung aufgrund unbestrittener fachlicher Übereinstimmungen. Gibt es jedoch nach Meinung der Mitgliedsstaaten funktional alternative Wege zur übergeordneten Zielerreichung – diesfalls die Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen – kann es Gründe geben, warum die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten von den Leitlinien bewusst abweichen. In Österreich könnte etwa dem Berufsausbildungssystem, bzw. der Ebene der berufsbildenden höheren Schulen, der Vorzug vor der Expansion des Hochschulsektors gegeben werden.

Österreich muss sich jedenfalls ein nationales Ziel für die Hochschulabsolventen setzen; es ist wahrscheinlich, dass für die Ausgangsbasis die berufsbildenden höheren Schulen dazugerechnet werden. Aus der Sicht der verfügbaren Evidenz zum Leistungsprofil von BHS im Vergleich mit Hochschulabsolventen und auch aufgrund der steigenden Übertrittsraten der BHS-Absolventen zum Hochschulstudium sollte eine Expansion des Hochschulsektors angestrebt werden.

Was ist bei offensichtlich gegenläufigen wirtschaftspolitischen Strategien zu erwarten? Wie oben beschrieben, muss maximal mit einer Verwarnung gerechnet werden. Aus der Praxis des Lissabon-Prozesses heraus, wie in Kapitel 3 beschrieben (Koordination durch Herausbildung gemeinsamer Problemwahrnehmung), ist aber eher mit einer anderen Entwicklung zu rechnen: sollte sich die Funktionalität des österreichischen Systems als unzulänglich herausstellen, wird der Reformdruck immer stärker werden, nicht zuletzt aufgrund der europäischen Rahmenbedingungen. Ein Element der EU-Leitinitiative "Jugend in Bewegung" könnte hier besondere Bedeutung entfalten: die Einführung eines EU-Benchmarking von Hochschulen könnte jedenfalls zu einer erhöhten Problemwahrnehmung beitragen.

6.1.6 Zusammenfassung und Ausblick

Für die Reform wesentlicher Schwachstellen der Humankapitalbasis für Innovation würde Österreich vom europäischen Koordinationsprozess unterstützt; im Fall von Inaktivität, oder auch im Fall des Setzens gegenläufiger Akzente, müsste Österreich im schlimmsten Fall mit einer Verwarnung rechnen, entsprechend dem Europa 2020-Koordinationsprozedere.

Die europäischen Empfehlungen bzw. Leitlinien werden in der Regel auf empirischen, allgemeinen und durchschnittlichen Resultaten bzw. Effekten beruhen. Nationale Sonderlösungen werden deshalb über kurz oder lang nur dann bestehen bleiben, wenn die Funktionalität entsprechend demonstriert werden kann. Solange sich Österreich wirtschaftlich relativ gut entwickelt, wird daher der Veränderungsdruck gering bleiben. Besonderer Koordinationsspielraum besteht mit Deutschland, das ebenfalls ein Berufsausbildungssystem ähnlich dem österreichischen aufzuweisen hat.

Insgesamt aber bleibt im Bildungsbereich ein sehr großer nationaler Spielraum bestehen, nicht zuletzt aufgrund fehlender EU-Zuständigkeiten und des Verbots des Erlasses von Harmonisierungsvorschriften. Wegen der Bedeutung für Innovation und Wachstum bietet sich der Bildungsbereich als Kern einer nationalen Wachstumsstrategie an. Unabhängig von der

Frage nach einer allgemeinen Expansion der Hochschulbeteiligung gibt es in diesem Bereich viele dringende Probleme. Innerhalb der Berufsausbildung ist die Verteilung der Lehrberufswahl nicht zukunftsorientiert, und die Systeme sind zu wenig auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausgerichtet, einschließlich jener für die Integration ausländischer Qualifikationen. Insgesamt wird nur ein Teil des theoretisch zur Verfügung stehenden Potentials ausgeschöpft, Beiträge zum Wachstum aufgrund von Innovationen, Verbesserungen in den Arbeitsabläufen, etc., die von qualifizierten MitarbeiterInnen erbracht werden, verteilen sich daher auf im Vergleich zum Potential zu wenige "Schultern".

6.2 Forschung und Entwicklung

6.2.1 Ist-Analyse

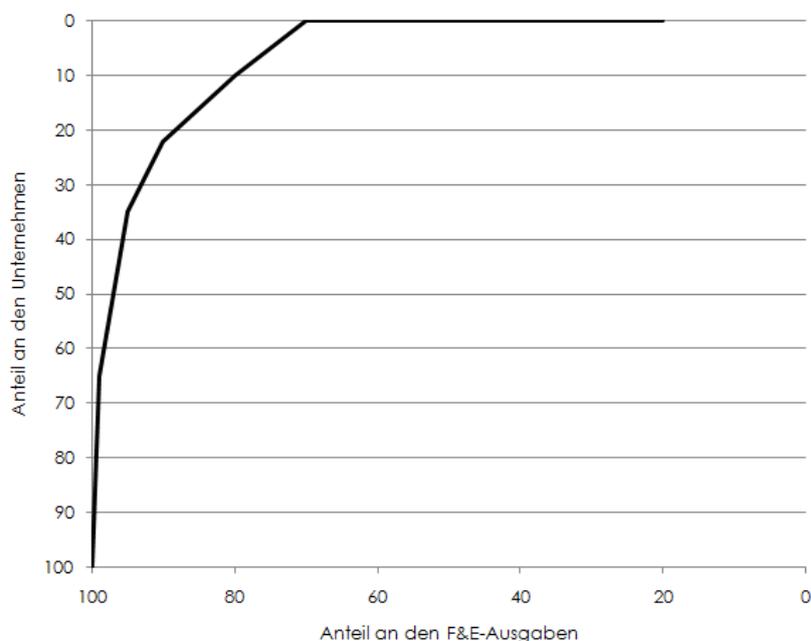
Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sind zentrale Wachstumsmotoren, die das langfristige Wachstumspotential wesentlich beeinflussen. Obwohl der Anstieg der aggregierten F&E-Quote – also der Quantität der F&E-Ausgaben - eine sehr positive Entwicklung in der österreichischen Wirtschaft ist, zeigen sich in der "Qualität" der F&E-Ausgaben noch einige Schwachpunkte.

Wie die Abbildungen 13 und 14 zeigen, sind dies insbesondere die Konzentration der F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors auf relativ wenige Unternehmen, die geringe Fokussierung der öffentlichen Forschungsausgaben auf gesellschaftlich relevante Probleme, die Qualität der universitären Forschung sowie die Gründungs- und Wachstumsdynamik der jungen, innovationsintensiven Unternehmen, die die strukturverändernde Qualität der F&E-Aktivitäten einschränkt. Diese Schwachpunkte sind miteinander verbunden, in dem eine Steigerung der Qualität der universitären Forschung auch zu mehr Strukturwandel führt, und eine verbesserte Gründungs- und Wachstumsdynamik junger innovationsintensiver Unternehmen die F&E-Aktivitäten auf eine breitere Basis verteilt.

Abbildung 13 veranschaulicht die hohe Konzentration der Unternehmensausgaben für F&E. 33 Unternehmen kommen für 50% der F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors auf, 251 für 80%, insgesamt forschen 2.521 Unternehmen in Österreich. Die forschungsmäßig kleinsten 882 Unternehmen tätigen gemeinsam 1% der F&E-Ausgaben (BMWF, BMVIT, BMWFJ, 2010). Im Verbund mit der hohen Auslandsfinanzierung der F&E in Österreich (22%) bzw. der hohen Auslandskontrolle forschungsaktiver Unternehmen in Österreich (55%) ist die hohe Konzentration aus zwei Gründen problematisch. Zunächst ist eine erhöhte Fragilität der F&E-Aktivitäten gegeben – bei Standortverlagerungen, Konkurs eines großen Forschungsunternehmens etc. könnte das Niveau der F&E-Aktivitäten in Österreich empfindlich getroffen werden. Zudem ist die Wachstumswirkung der F&E-Ausgaben reduziert, da die breitflächige Diffusion durch die Konzentration erschwert wird. Ganz allgemein deutet die Konzentration der Forschungsaktivitäten darauf hin, dass das Phänomen der stark steigenden F&E-Quote nicht mit einer stark steigenden Forschungsintensität quer über die Wirtschaft einher geht. Deshalb ist die Aussagekraft der F&E-Quote für die

Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft insgesamt eingetrübt, die allermeisten Unternehmen führen keine Forschungstätigkeiten durch.

Abbildung 13: Konzentration der F&E-Ausgaben im Unternehmenssektor 2007



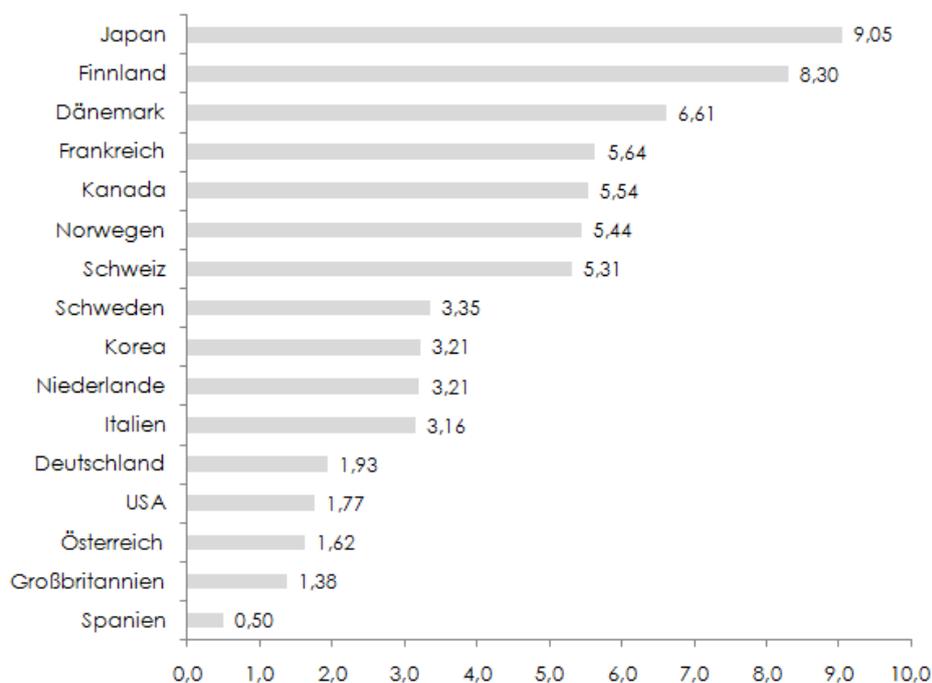
Q: Statistik Austria (F&E-Erhebung), Berechnungen Joanneum Research.

Die direkte öffentliche Forschungsförderung kann von einer Fokussierung auf potentiell hohe soziale Erträge profitieren. Hohe gesellschaftliche Erträge direkter F&E-Förderung winken insbesondere in der Förderung von Projekten, die der Bekämpfung des Klimawandels sowie der Ressourcenknappheit dienen.¹⁵ Marktstudien gehen von hohen Zuwachsraten im Bereich der Umwelttechnik bzw. der sauberen Energie bis 2020 aus (Kletzan-Slamanig - Köppl, 2009). Die Größe des österreichischen Wachstumspotentials wird nicht zuletzt von den Forschungsanstrengungen in diesem Bereich abhängen. Nach den verfügbaren Informationen gibt die öffentliche Hand in Österreich relativ wenig für Energieforschung aus (Indinger - Katzenschlager, 2009), nur ca. 2% der gesamten öffentlichen Forschungsausgaben betrafen im Jahr 2008 die Energieforschung. In den typischen Vergleichsländern Österreichs Finnland, Dänemark, Schweden, Schweiz etc. sind es wesentlich mehr (siehe Abbildung 14). Bestätigt werden diese Informationen durch die Ergebnisse der Unternehmensumfrage von Kletzan-Slamanig - Köppl (2009), die für Umwelttechnikunternehmen eine geringere Inanspruchnahme öffentlicher Forschungsförderungen im Vergleich mit der Sachgüterindustrie insgesamt zeigt. Auch die Systemevaluierung (Aiginger-Falk-Reinstaller, 2009) beschrieb das direkte Fördersystem als nur gering auf „Missionsorientierung“ ausgelegt,

¹⁵ Selbstverständlich gibt es noch andere Bereiche mit potentiell sehr hohen gesellschaftlichen Erträgen.

also auf die Förderung von Forschungsprojekten, die der Lösung gesellschaftlich relevanter Probleme dienen könnten.

Abbildung 14: Anteil der öffentlichen Energieforschungsausgaben an den öffentlichen Forschungsausgaben im Jahr 2007 in %



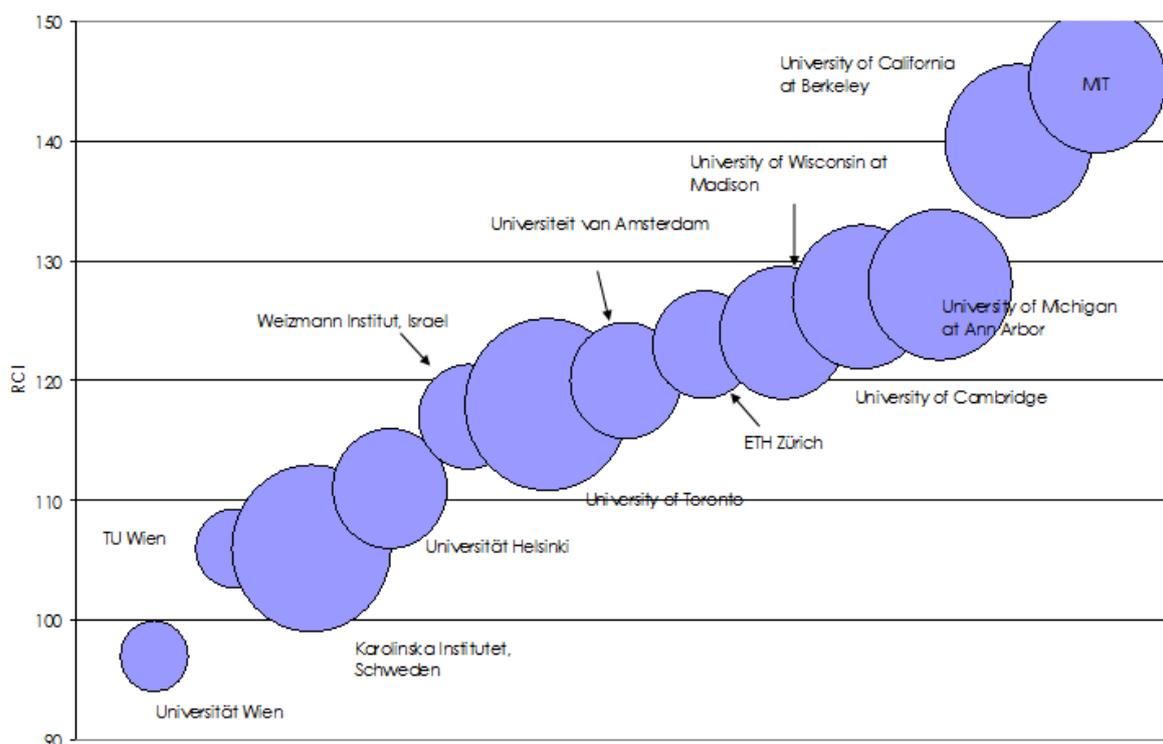
Q: IEA, OECD, WIFO-Berechnungen.

Die Qualität der (universitären) Forschung führt zu externen Effekten im Unternehmenssektor, die radikale Innovation und damit in mittlerer Frist auch Strukturwandel nachhaltig fördern. Insbesondere das Konzept der anwendungsorientierten Grundlagenforschung soll hier genannt werden (*use-inspired* oder *oriented basic research*); während pure Grundlagenforschung definiert ist als "...the advancement of knowledge, without seeking long-term economic or social benefits or making any effort to apply the results to practical problems or to transfer the results to sectors responsible for their application" (OECD, *Frascati Manual*, 2002, S.78) wird anwendungsorientierte Grundlagenforschung umrissen als jene Forschung, die durchgeführt wird mit der Erwartung "... that it will produce a broad base of knowledge likely to form the basis of the solution to recognized or expected, current or future problems or possibilities" (ebenda). Dabei werden beispielhaft Nanotechnologie und Brennstoffzellenforschung für anwendungsorientierte Grundlagenforschung angeführt.

Die Qualität der Forschung beeinflusst zusätzlich Ansiedlungsentscheidungen von Unternehmensforschungszentren (Abramovsky – Harrison - Simpson, 2007, Thursby - Thursby, 2006), die F&E-Ausgaben und die Patentanmeldung von Unternehmen im Einzugsbereich von

Universitäten (Jaffe, 1989). Mehr und bessere universitäre Forschung wird auch als ein Weg Richtung 3%-Ziel gesehen (van Pottelsberghe, 2008)¹⁶. Die Präsenz herausragender WissenschaftlerInnen führt zu Unternehmensneugründungen. Dabei zählt die physische Präsenz der WissenschaftlerInnen, nicht die von ihnen losgelöste Diffusion ihrer wissenschaftlichen Erkenntnisse. Herausragende WissenschaftlerInnen desselben Fachs konzentrieren sich zudem geographisch (Darby – Zucker, 2007).

Abbildung 15: Publikationsquantität und –qualität (RCI) nach Universitäten, 1998 bis 2002*



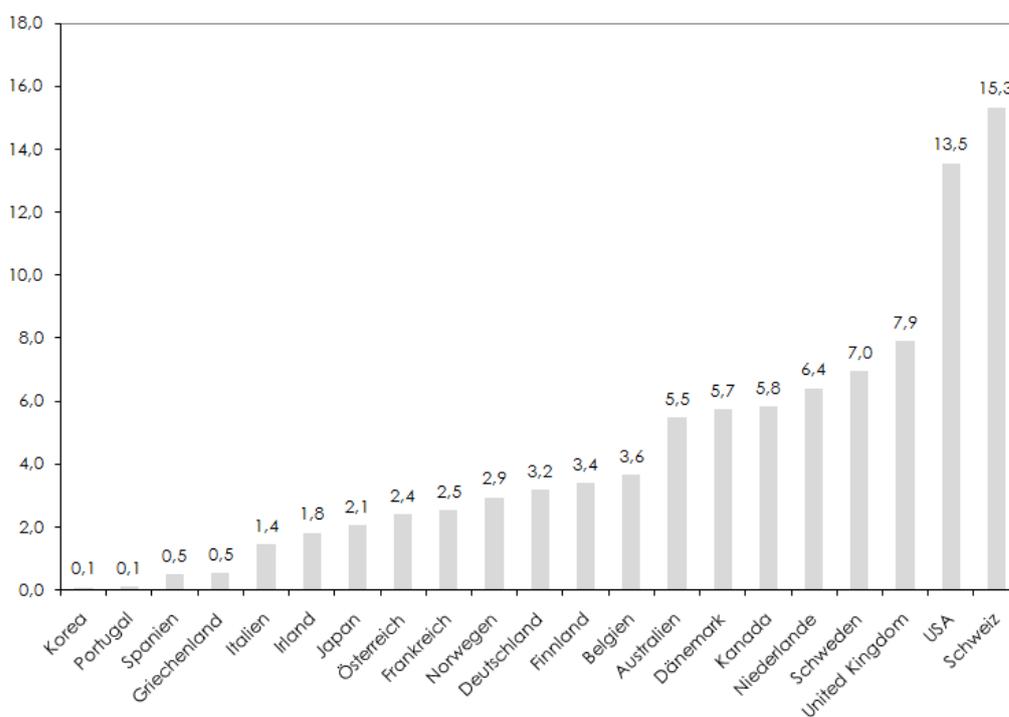
Q: CEST Scientometrics Research Portfolios: Universities and Colleges Participating in the Champions League. Diagrams and Profiles 1998-2002 (2004). *Die x-Achse entspricht dem RCI-Rang (1 – 13) der untersuchten Universitäten und wird nur der besseren Lesbarkeit wegen gezeigt.

Abbildungen 15 und 16 zeigen, dass die Qualität der universitären Forschung in Österreich im internationalen Vergleich ihr Potential noch nicht ausgeschöpft hat. Abbildung 15 bildet den relativen Zitationsindex auf Universitätsebene ab. Es zeigt, sich dass die beiden forschungsstärksten Universitäten Österreichs – die TU Wien und die Universität Wien – international nur durchschnittliche Größe und Qualität erreichen. Es gibt Forschungsleistungen auf Spitzenniveau, wie z.B. das IMP oder das IST-A. Das IST-A hat insbesondere dazu beigetragen, die Zahl der hochzitierten WissenschaftlerInnen in Österreich zu erhöhen, auch

¹⁶ Provided effective technology transfer systems are put in place, academic research is probably the most effective source of new ideas, which in turn induce further research for the business sector." (van Pottelsberghe, 2008, S. 7).

wenn sich Österreich dabei immer noch im unteren Mittelfeld befindet (Abbildung 16). Ähnlich wie bei den F&E-Ausgaben werden zukünftige Steigerungen bei diesem Indikator ohne weitere Reformen aber wohl nicht breitflächige Verbesserungen der universitären Forschung, sondern vielmehr das Wachstum einer einzelnen Institution – dem IST-A – widerspiegeln. Die Problematik der Hochschulforschung ist indes kein rein strukturelles Problem, die Universitäten verfügen über zu wenige Ressourcen (die nicht unbedingt öffentlicher Herkunft sein müssen), siehe Aiginger – Falk - Reinstaller, 2009, sowie Janger et al., 2010). Diese fehlenden Ressourcen erschweren auch eine Beteiligung an europäischen Forschungsinfrastrukturen, die ihrerseits für internationale Berufungen wichtig sind.

Abbildung 16: Qualität der universitären Forschung im internationalen Vergleich
Hochzitierte Wissenschaftler pro Mio. Einwohner*, 1981 bis 2007

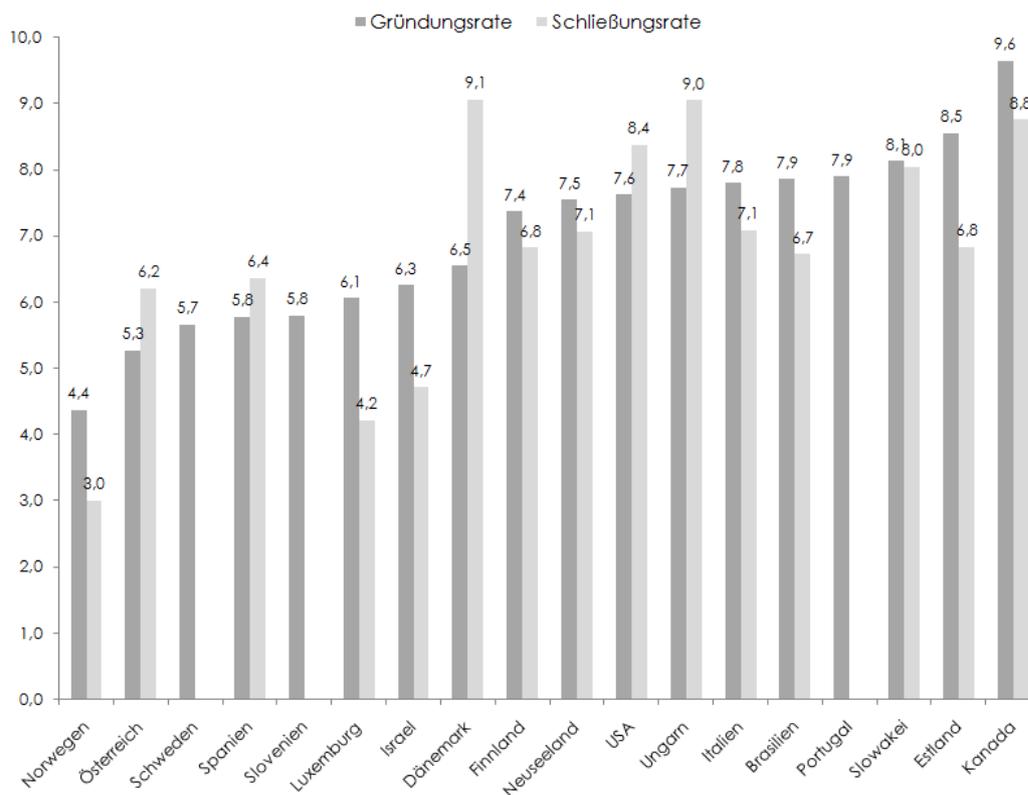


Q: ISI Highly Cited. *Die Inbezugsetzung auf ForscherInnen im Hochschulsektor ändert die Reihenfolge kaum, die Bevölkerungszahl wird gewählt wegen der größeren Datenverfügbarkeit.

Eine erhöhte Gründungs- und Wachstumsdynamik innovativer Firmen würde die Zahl der forschenden Unternehmen erhöhen und ebenso zum Strukturwandel beitragen und somit einen wichtigen Beitrag leisten, das längerfristige Wachstumspotential zu erhöhen. Ursachen für geringe Gründungs- und Wachstumsdynamik liegen ihrerseits in der geringen Beteiligung an tertiärer Ausbildung, an der unzureichenden Wachstumsfinanzierung über Risikokapital und an Regulierungsbarrieren. Die unzureichende Finanzierung über privates Risikokapital in

liegt wiederum u.a. an fehlenden gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeit von Risikofonds; die Entwicklung des Kapitalmarkts leidet zudem am unzureichenden Schutz von Minderheitsinvestoren.¹⁷ Auch die Qualität der universitären Forschung führt über viele Kanäle zur Gründung und zum Wachstum innovativer junger Unternehmen (siehe oben). Abbildung 17 zeigt, dass Österreich bei Gründungsraten unterdurchschnittlich liegt; wichtiger scheint aber die diagnostizierte mangelnde Wachstumsdynamik innovativer Unternehmen (Hölzl et al., 2006). Im Zusammenhang mit Fragen der Gründungs- und Wachstumsdynamik werden oft auch kulturelle oder gesellschaftliche Hintergründe im Sinn der Einstellung zu Risiko, Wissenschaft oder zur teilweisen Abgabe von Kontrolle an firmen(familien-)externe Finanzierungsunternehmen etc. genannt.

Abbildung 17: Gründungs- (2006) und Schließungsrate (2005) in der Sachgütererzeugung



Q: OECD, Structural and Demographic Business Statistics Database, November 2009.

¹⁷ Für die frühe Phase von Unternehmensgründungen ist es schwer aufgrund der vorherrschenden Informationsasymmetrien und fehlenden verwertbaren Unternehmensaktiva privates Kapital zu finden. Dafür ist das öffentliche Fördersystem jedoch gut ausgebaut, siehe z.B. die Programme der AWS.

6.2.2 Inaktivitätsszenario

Ohne Reformen wird der – breit interpretierte – Bereich Forschung und Entwicklung das Wachstumspotential Österreichs produktionsseitig begrenzen. Insbesondere zu erwähnen ist die Fragilität der F&E-Ausgaben infolge der hohen Konzentration. Nach den Modellsimulationen des WIFO-Weißbuch (Kaniovski – Breuss – Url, 2006) würde ein Verlust von einer Mrd. Euro Forschungsausgaben zu einem Rückgang des Potentialoutputs um 5,3 Prozent führen und das langfristige Wachstum würde um 0,2 Prozentpunkte zurückgehen. Dieser Effekt wäre von seiner Auswirkung her wahrscheinlich schlimmer als die tiefe Wirtschaftskrise der Jahre 2009 bis 2010. Wenn umgekehrt die F&E-Ausgaben weiter so konzentriert steigen, könnten die durchschnittlichen Wachstumswirkungen nicht eintreffen, aufgrund der mangelnden Breitenwirkung.

Ohne Reformen zur Stärkung der universitären Forschung und zur Verbesserung der Wachstumsdynamik innovativer Firmen ist mit Schwierigkeiten zu rechnen, die F&E-Quote weiter zu steigern in Richtung des nationalen Ziels im Rahmen von Europa 2020. Reinstaller – Unterlass (2008) haben gezeigt, dass die F&E-Intensität der österreichischen Industriestruktur weitgehend ausgereizt ist. D.h. dass eine Intensivierung der Forschungsaktivitäten hauptsächlich vom Strukturwandel, neuen Unternehmen in neuen Tätigkeitsfeldern getrieben werden wird. Gerade die (anwendungsorientierte) Grundlagenforschung verspricht am ehesten, neue Impulse für den Strukturwandel zu setzen.

Ein Ansetzen an diesen Schwachpunkten im Bereich Forschung und Entwicklung könnte daher Teil oder Option einer Wachstumsstrategie für Österreich sein.

6.2.3 EU-Vorgaben für den Bereich Forschung und Entwicklung

Inwieweit werden österreichische Maßnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung von EU-Aktivitäten, insbesondere Europa 2020, beeinflusst?

Die Forschungspolitik im engeren Sinn der europäischen Verträge ist ein kleiner Sonderfall, als sie nicht wirklich geteilte Zuständigkeit vorsieht, sondern nach Artikel 4 AEUV ein Nebeneinander von Unions- und nationalstaatlichen Aktivitäten bestimmt: "In den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt erstreckt sich die Zuständigkeit der Union darauf, Maßnahmen zu treffen, insbesondere Programme zu erstellen und durchzuführen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben."

Artikel 5 AEUV bestimmt jedoch, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne, darunter auch die Forschungspolitik, innerhalb der Union koordinieren; Artikel 181 präzisiert diese Koordination (siehe Kasten Vertragsbestimmungen). Untenstehender Kasten zeigt die Bandbreite der europäischen Aktivitäten im Bereich der Forschung. Es geht dabei um das europäische Rahmenprogramm für Forschung (der Hauptteil der oben genannten eigenen EU-Aktivitäten; der europäische Forschungsrat ERC zur Förderung der exzellenten Forschung ist Teil des Rahmenprogramms), die Förderung der grenzüberschreitenden

Mobilität bzw. der Schaffung eines europäischen Forschungsraums, der Zusammenarbeit von Institutionen, aber auch um die Optimierung der Forschungspolitik für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Die von der Kommission vorgeschlagene (aber noch nicht präzisierte) Leitinitiative "Innovationsunion" konkretisiert im Wesentlichen die EU-Aktivitäten für Forschung (einheitliches EU-Patent, Weiterentwicklung EU-Förderinstrumente, Innovationspartnerschaften mit nationaler Ebene zur Entwicklung von Technologien für die Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen, Vollendung europäischer Forschungsraum) während der den Mitgliedsstaaten zugewiesene Teil den jeweiligen Leitlinien entspricht.

Kasten 3: Vertragsbestimmungen zur Forschungs- und Innovationspolitik

Artikel 179 AEUV: Die Union hat zum Ziel, ihre wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen dadurch zu stärken, dass ein europäischer Raum der Forschung geschaffen wird, in dem Freizügigkeit für Forscher herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien frei ausgetauscht werden, die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschließlich der ihrer Industrie zu fördern sowie alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel der Verträge für erforderlich gehalten werden. (2) In diesem Sinne unterstützt sie in der gesamten Union die Unternehmen — einschließlich der kleinen und mittleren Unternehmen –, die Forschungszentren und die Hochschulen bei ihren Bemühungen auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung von hoher Qualität; sie fördert ihre Zusammenarbeitsbestrebungen, damit vor allem die Forscher ungehindert über die Grenzen hinweg zusammenarbeiten und die Unternehmen die Möglichkeiten des Binnenmarkts in vollem Umfang nutzen können, und zwar insbesondere durch Öffnen des einzelstaatlichen öffentlichen Auftragswesens, Festlegung gemeinsamer Normen und Beseitigung der dieser Zusammenarbeit entgegenstehenden rechtlichen und steuerlichen Hindernisse.

Artikel 180 AEUV: Zur Erreichung dieser Ziele trifft die Union folgende Maßnahmen, welche die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen ergänzen: a) Durchführung von Programmen für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration unter Förderung der Zusammenarbeit mit und zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen ... d) Förderung der Ausbildung und der Mobilität der Forscher aus der Union.

Artikel 181 AEUV: Die Union und die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Tätigkeiten auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung, um die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der Union sicherzustellen. (2) Die Kommission kann in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen ergreifen, die der Koordinierung nach Absatz 1 förderlich sind, insbesondere Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Das Europäische Parlament wird in vollem Umfang unterrichtet.

Artikel 182 AEUV: Das Europäische Parlament und der Rat stellen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses ein mehrjähriges Rahmenprogramm auf, in dem alle Aktionen der Union zusammengefasst werden. ...

Artikel 183 bis 188 AEUV legen die Modalitäten des Rahmenprogramms fest.

Artikel 189 AEUV: Zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts, der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und der Durchführung ihrer Politik arbeitet die Union eine europäische Raumfahrtspolitik aus. Sie kann zu diesem Zweck gemeinsame Initiativen fördern, die Forschung und technologische Entwicklung unterstützen und die Anstrengungen zur Erforschung und Nutzung des Weltraums koordinieren....

Artikel 190 AEUV: Zu Beginn jedes Jahres unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht. Dieser Bericht erstreckt sich insbesondere auf die Tätigkeiten auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung und der Verbreitung der Ergebnisse dieser Tätigkeiten während des Vorjahres sowie auf das Arbeitsprogramm des laufenden Jahres.

Artikel 173 AEUV: (1) Die Union und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind. Zu diesem Zweck zielt ihre Tätigkeit entsprechend einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf Folgendes ab: Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung.

Die Forschungspolitik ist damit Teil jener Bereiche, in der die europäische Ebene nationalstaatlich hauptsächlich über die "offene Methode der Koordination" Bedeutung erlangt. Die eigene Aktivität der EU in der Forschungspolitik - Rahmenprogramme, *European Research Council* - gibt der nationalen Forschungspolitik keine Richtung vor, bzw. leitet die nationale Forschungspolitik nur insofern, als etwa die Beteiligung an europäischen Forschungsinfrastrukturprojekten entsprechende Ressourcen verlangt, deren Opportunitätskosten abgewogen werden müssen; oder insofern, als der Betrieb großer Forschungsinfrastruktureinrichtungen oder großer Forschungsprogramme ohne Berücksichtigung der diesbezüglichen EU-Aktivitäten schnell zu Ineffizienz und Ineffektivität führen kann.

Die Forschungs- und Innovationspolitik scheint prominent in den Integrierten Leitlinien auf (Leitlinien 4 und 6). Zudem ist die F&E-Quote nach wie vor eines der Kernziele der Lissabon- bzw. Europa 2020-Agenda.

Damit wird Forschung und Innovation in den Nationalen Reformprogrammen vorkommen und die oben geschilderte multilaterale Überwachung wird auch die Forschungs- und Innovationspolitik im Blickpunkt haben. Das Prozedere findet diesfalls wie in Kapitel 3 geschildert statt, bei einer ungenügenden Berücksichtigung der forschungspolitischen Leitlinien bzw. fehlender Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung der nationalen Ziele für die F&E-Quote kann es schlimmstenfalls zu einer Verwarnung durch die Kommission und Empfehlungen durch den Rat kommen. Diese Empfehlungen sind allerdings nicht verbindlich.

Im Abgleich mit den oben beschriebenen Schwachpunkten der österreichischen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten kristallisieren sich besonders folgende Teile der Leitlinie 4 mit Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential heraus:

- Nationale (und regionale) F&E- und Innovationssysteme im Hinblick auf angemessene und wirkungsvolle öffentliche Investitionen, Wachstumsorientierung und Ausrichtung auf gesellschaftliche Herausforderungen (Energie, Ressourceneffizienz, Klimawandel, sozialer Zusammenhalt, Alterung, Gesundheit, Sicherheit) prüfen
- Reformen sollen Exzellenz, intelligente Spezialisierung, usw. fördern
- Modernisierung der universitätsbasierten Forschung, Entwicklung von Weltklasseinfrastrukturen, Förderung von attraktiven Karrieren und Mobilität von Forschern
- Innovation in alle Politikbereiche einbeziehen und im weitesten Sinne fördern
- Rahmenbedingungen für private Investitionen in Forschung und Innovation verbessern, darunter Risikokapital

Die sonstigen Teile der Leitlinien sind entweder sehr allgemein gehalten oder nur wenig relevant im Sinn der Fokussierung des wirtschaftspolitischen Kurses auf Schwachpunkte.

6.2.4 Umgang mit dem Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential

Die Schwachpunkte des österreichischen Forschungs- und Innovationssystems, die in den Leitlinien erwähnt werden, wären auch ohne europäische Koordination durchaus prioritäre Reformkandidaten. Z.B. scheitert eine umfassende Wirkungsprüfung des Innovationssystems, etwa des Zusammenspiels der steuerlichen mit der direkten Förderung, an der unzureichenden Zusammenführung von Mikrodaten (siehe *Janger et al., 2010*); die Ausrichtung auf gesellschaftliche Herausforderungen kann wichtige Doppeldividenden lukrieren, nachdem Österreichs Umwelttechnikindustrie gut aufgestellt ist (*Kletzan-Slamanić - Köppl, 2009*). Reformen zur Steigerung der Qualität der universitären Forschung liegen aufgrund der vielen positiven Effekte auf Österreichs Unternehmen ebenfalls im ureigensten Interesse der österreichischen Wirtschaft. Einige Strukturreformen wären zusätzlich ohne große Mittel in Angriff zu nehmen, etwa die Einführung eines international wettbewerbsfähigen Laufbahnsystems, mit einer internationalen Berufung auf Laufbahnstellen (*Janger - Pechar, 2008*). Ein breiter Ansatz in der Innovationspolitik könnte helfen, die Zahl der forschenden Unternehmen zu erhöhen und außerdem den Blick der Forschungspolitik auf wichtige Rahmenbedingungen zu lenken, darunter insbesondere jene für die private Finanzierung junger, innovationsintensiver und wachstumsorientierter Unternehmen. Fachliche oder funktionale Gründe sprechen nicht gegen Reformen in diesen Bereichen.

Was ist bei offensichtlich gegenläufigen wirtschaftspolitischen Strategien zu erwarten, d.h. Strategien, die diese Punkte nicht umsetzen? Wie oben beschrieben, muss maximal mit einer Verwarnung gerechnet werden. Aus der Praxis des Lissabon-Prozesses heraus ist aber eher mit einer anderen Entwicklung zu rechnen: sollte sich die Funktionalität des österreichischen Systems als unzulänglich herausstellen, wird der Reformdruck immer stärker werden, nicht zuletzt aufgrund der europäischen Rahmenbedingungen. Dieser Reformdruck wird aber hauptsächlich von nationalen Reformkräften ausgeübt werden.

6.2.5 Zusammenfassung und Ausblick

Für die Reform wesentlicher Schwachstellen des Forschungs- und Innovationssystems würde Österreich vom europäischen Koordinationsprozess unterstützt werden; im Fall von Inaktivität, oder auch im Fall des Setzens gegenläufiger Akzente, müsste Österreich im schlimmsten Fall mit einer Verwarnung rechnen, entsprechend dem Europa 2020-Koordinationsprozedere. Unabhängig von der Frage nach nationalen Reformen wird die Abstimmung der österreichischen FTI- mit der EU-Forschungspolitik immer wichtiger, nicht zuletzt, um die Effektivität der nationalen Politik zu maximieren (Ausschöpfung von Synergien, Schwerpunktsetzung, etc.). Diese Abstimmung könnte mitunter die nationale Forschungspolitik mehr beeinflussen als die Leitlinien: Die Beeinflussung der nationalen Handlungsspielräume ergibt sich jedoch nicht aus EU-rechtlichen Gründen, sondern aus dem – nationalstaatlich verankerten – Bemühen, öffentliche Mittel effektiv einzusetzen. Die Abstimmung mit der europäischen FTI-Politik sollte nicht nur reaktiv erfolgen, sondern schon verstärkt bei der Formulierung der europäischen Aktivitäten beginnen. Die Koordination bietet sich mit Ländern an, die ähnliche Forschungsschwerpunkte setzen wollen, z.B. bei Forschungsinfrastruktur.

Insgesamt bleibt im Forschungs- und Innovationsbereich ein sehr großer nationaler Spielraum bestehen. Der überwiegende Teil der nationalen Schwachstellen kann durch nationale Instrumente, Reformen und Politikinstrumente adressiert werden. Wegen der Bedeutung für Innovation und Wachstum bietet sich der Forschungsbereich als Kernbereich einer nationalen Wachstumsstrategie an. Ähnlich zum Bereich Humankapitalbasis für Innovation sind im Forschungsbereich Verbesserungen in abgegrenzten Bereichen erfolgt, eine breitflächige Aufnahme von Forschungsaktivitäten im Unternehmenssektor steht aus, ebenso eine breitflächige Steigerung der Qualität der universitären Forschung. Der wirklich signifikante Wachstumsbeitrag der bestehenden Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ist deshalb auf relativ enge Segmente der österreichischen Wirtschaft und Wissenschaft begrenzt.

6.3 Wettbewerb

6.3.1 Ist-Analyse

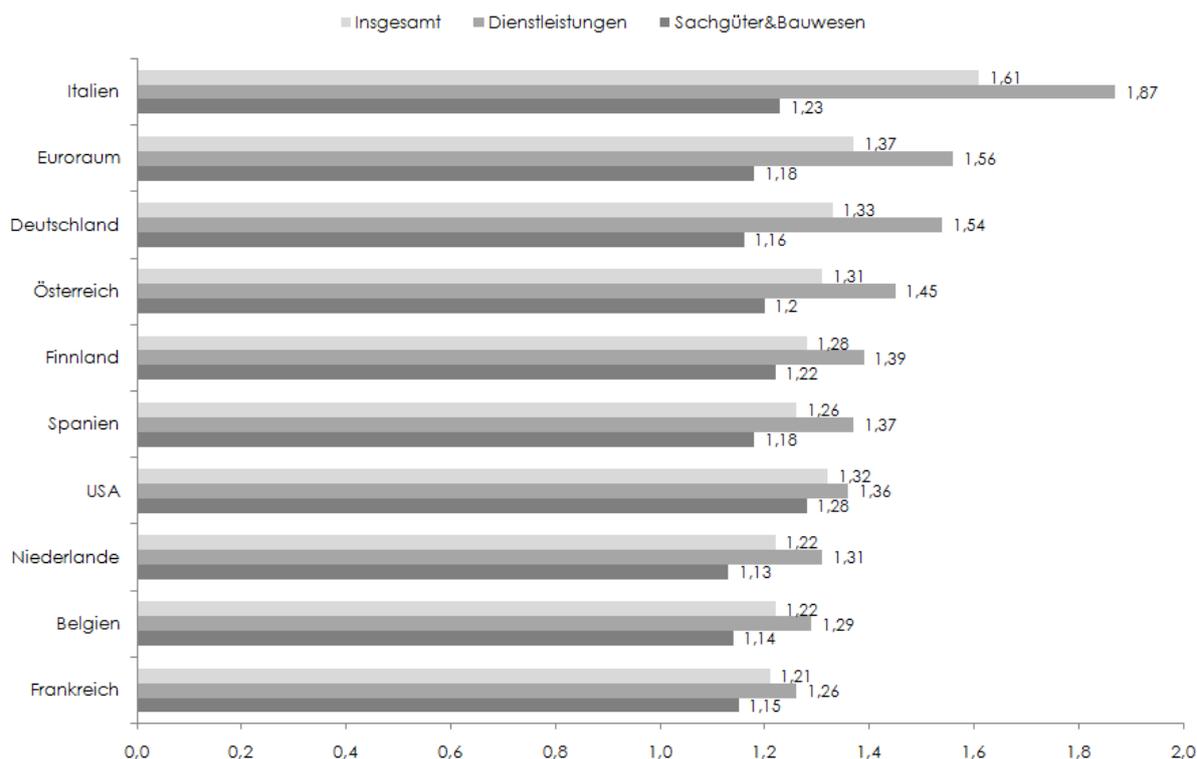
Wettbewerb sorgt in einer Marktwirtschaft für eine effiziente Allokation knapper Ressourcen, indem Anreize zur Realisierung einer effizienten Organisation der Güterherstellung und Dienstleistungserbringung sowie zu Produkt- und Prozessinnovationen gegeben werden. Nicht nur Effizienzsteigerungen, auch Anreize für intensivierete Innovationsanstrengungen können sich aus steigender Wettbewerbsintensität ergeben. Die Intensität des Wettbewerbs ist wichtig für Wachstum und Beschäftigung, wobei ein indirekter Wirkungskanal von Innovation angenommen wird: Wettbewerb zwingt die Unternehmen zu Innovation, unternehmerische Innovation führt zu Wirtschaftswachstum (Böheim et al., 2006).

Schwächen in der österreichischen Wettbewerbslandschaft finden sich v.a. bei spezifischen Dienst- und Vorleistungssektoren (Energiewirtschaft, freie Berufe – insbesondere Apotheken

und Notare –, Banken und Versicherungen, Handwerk und Gewerbe, Immobilienmakler und Hausverwaltungen, öffentlicher Verkehr); Sachgütersektoren sind in der Regel aufgrund der internationalen Handelbarkeit ihrer Produkte hohem Wettbewerb ausgesetzt. Die Gründungsdynamik insbesondere innovativer Firmen, die mehr Wettbewerbsintensität in bestehende Sektoren bringen würde, wurde bereits oben diskutiert.

Wie in allen Mitgliedsstaaten der EU ist auch in Österreich die Wettbewerbsintensität im Dienstleistungssektor deutlich niedriger als in der Sachgütererzeugung (Janger, 2008). Dies bestätigt die Differenzierung zwischen handelbaren Gütern und nicht oder eingeschränkt handelbaren Gütern. Dort, wo internationaler Handel relativ leicht möglich ist, etwa in vielen Sachgütersektoren, ist die Wettbewerbsintensität bedingt durch ausländische Konkurrenz relativ hoch.¹⁸ In vielen Dienstleistungssektoren ist internationaler bzw. überregionaler Handel oft nur eingeschränkt möglich, sei es durch Regulierung, sei es durch die (natürliche) Ortsgebundenheit mancher Dienstleistungen.

Abbildung 18: Sektorale Gewinnaufschläge im internationalen Vergleich, 1981 bis 2004*

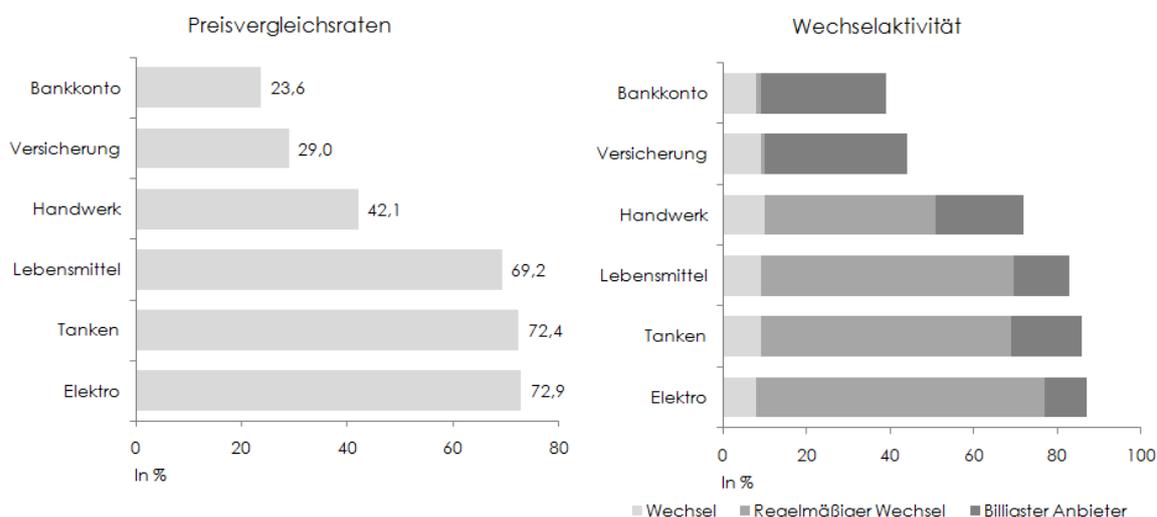


Q: *Christopoulou – Vermeulen* (2008). Gewinnaufschläge, d.h. die Differenz zwischen dem Preis und den Grenzkosten relativ zum Preis, können als Maß für die Wettbewerbsintensität interpretiert werden.

¹⁸ Dies schließt Sachgütersektoren mit geringer Wettbewerbsintensität allerdings nicht aus. Es besteht weiterhin die Möglichkeit der illegalen Kartellbildung, Preisabsprachen etc. Die geringe Wettbewerbsintensität im Dienstleistungssektor dürfte aber "legal" sein.

Der österreichische Dienstleistungssektor stellt sich hinsichtlich der Wettbewerbsintensität als sehr heterogen dar. Während die Wettbewerbsintensität im Lebensmitteleinzelhandel und bei Baumärkten (trotz sehr starker Markkonzentration; vgl. Böheim, 2003) als hoch angenommen wird, deuten die starken Preisunterschiede und trotzdem geringe Wechselraten für sehr ähnliche bzw. homogene Dienstleistungen im Bereich von Banken, Versicherungen und Handwerkern auf niedrige Wettbewerbsintensitäten hin (Janger, 2008, 2010). Die rezenten Analysen im Rahmen des FIW stufen das Exportpotential bei kommerziellen Dienstleistungen in Österreich als bei weitem nicht ausgeschöpft (Wörz, 2008, Brandicourt – Schwellnus - Wörz, 2008) und insbesondere Versicherungen als nur bedingt wettbewerbsfähig ein (Wolfmayr, 2008).

Abbildung 19: Preisvergleichs- und Wechselraten

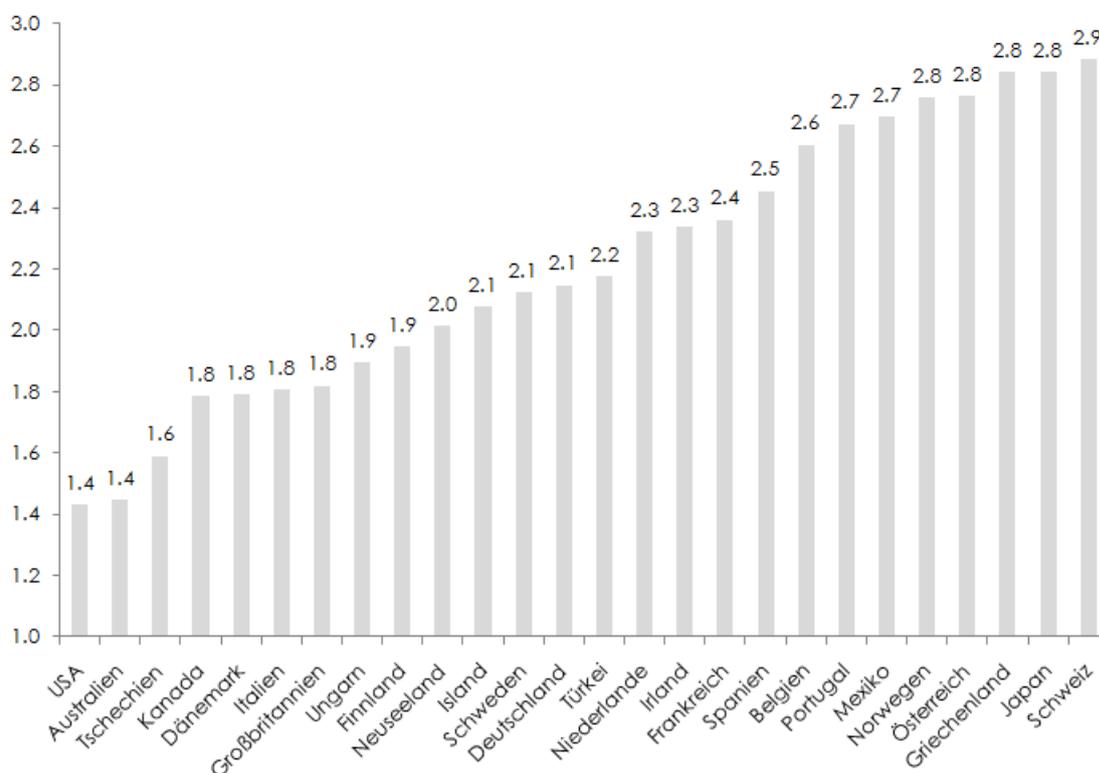


Q: Janger (2010).

Gründe für die niedrige Wettbewerbsintensität in Teilgebieten liegen zum einen in der allgemeinen Wettbewerbspolitik, deren Effektivität ausbaufähig ist (Böheim et. al., 2006). Es fehlt an einer vorausschauenden Wettbewerbspolitik, die nicht nur bei Gesetzesverstößen aktiv wird, sondern von sich aus Vorschläge für die Beseitigung von mangelnder Wettbewerbsintensität in bestimmten Sektoren unterbreitet. Wettbewerb zwischen bestehenden Unternehmen kann u.a. durch eine effektive Wettbewerbspolitik gefördert werden. Im Syntheseindikator der OECD zur Bewertung der Wettbewerbspolitik (Høj, 2007) werden die österreichische Wettbewerbspolitik und die entsprechende Gesetzgebung in puncto Wettbewerbsbegünstigung an die viertletzte Stelle der untersuchten Länder gereiht (Abbildung 20). Österreichs Beurteilung folgt dabei aus einem als nur schwach wettbewerbsfördernd beurteilten gesetzlichen Rahmen, relativ weitgehenden Ausnahmen vom Wettbewerbsgesetz sowie hauptsächlich sehr unzureichenden Durchführungsmöglichkeiten der Wettbewerbspolitik: Österreich schneidet besonders

schlecht bei den Ressourcen der Wettbewerbsbehörde ab. Die Daten der OECD-Untersuchung stammen aus dem Jahr 2003, damals gab es in Österreich noch kein Kronzeugenprogramm (seit 2006); außerdem wurden die Ressourcen der BWB seitdem substantiell aufgestockt (mehr als verdoppelt), liegen dennoch aber immer noch deutlich unter jenen vergleichbarer Länder. Die österreichische Position hat sich demnach verbessert.

Abbildung 20: OECD-Bewertung von Wettbewerbsgesetz und -politik 2003
Zusammengesetzter Indikator, 0-6



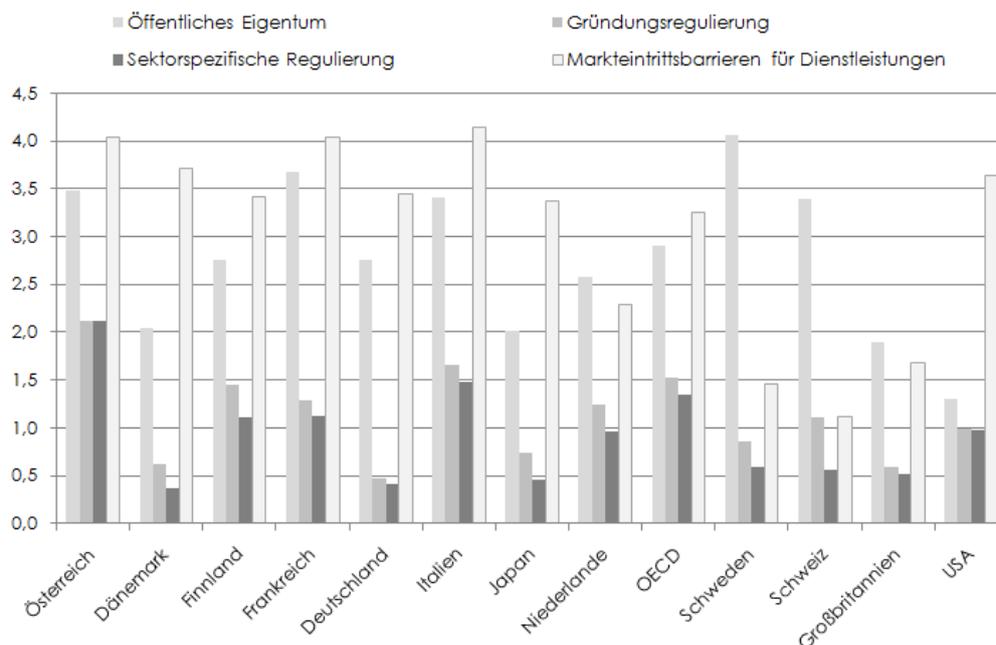
Q: Hoj, 2007.

Zum anderen liegen die Ursachen in der allgemeinen Regulierung der Wirtschaft, z.B. in Form der Unternehmensgründungsregulierung (Regulierung von GmbHs, z.B. Kosten und Dauer des Gründungsprozesses, Befähigungsnachweise, Qualifikationsregulierung etc.), in der sektorspezifischen Regulierung (Energie, freie Berufe, etc.) und teils in den gewachsenen historischen Sektorstrukturen (Energie, Banken, Versicherungen). Abbildung 21 zeigt Österreichs Einstufung der Produktmarktregulierung in den Bereichen öffentliches Eigentum, Verwaltungsbelastung für Unternehmensgründungen, sektorspezifische Verwaltungsbelastung sowie Markteintrittsbarrieren im Bereich der Dienstleistungssektoren.

Ein Grund für mangelnden konsumentenseitigen Wettbewerbsdruck liegt im Bildungssystem – Gebildete mit einem Abschluss über dem Lehrabschluss vergleichen eher Preise und sind

auch eher zum Anbieterwechsel bereit (Janger, 2010). Eine Ursache für niedrige Wettbewerbsintensitäten sind auch im internationalen Vergleich hohe Unternehmenssubventionen (vgl. Aiginger et. al., 2010).

Abbildung 21: Detailelemente des PMR-Indikators, 2008



Q: OECD.

6.3.2 Inaktivitätsszenario

Werden keine Maßnahmen gesetzt, um die Wettbewerbsschwächen zu beseitigen, ist eine produktionsseitige Begrenzung der Wachstumsmöglichkeiten der österreichischen Volkswirtschaft in den nächsten fünf bis zehn Jahren wahrscheinlich. Abgesehen von den direkten Auswirkungen des schwächeren Produktivitätswachstums in den wettbewerbsschwachen Sektoren auf das aggregierte Produktivitätswachstum ergeben sich auch einige wichtige indirekte Effekte. So könnten die höheren Vorleistungspreise die Wettbewerbsfähigkeit der dem globalen Wettbewerb ausgesetzten Sektoren schwächen. Weiters sind niedrigere Reallöhne und damit auch weniger Inlandsnachfrage möglich. Wettbewerbsreformen können daher einer der zentralen Pfeiler einer Wachstumsstrategie sein.

6.3.3 EU-Vorgaben für den Bereich Wettbewerb

Der Binnenmarkt oder die Möglichkeit von grenzüberschreitendem Wettbewerb oder Wettbewerb im Inland durch aus dem EU-Ausland Ansässige – d.h. freier Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr, bzw. Niederlassungsfreiheit – ist einer der Grundpfeiler der EU.

Dennoch soll gezeigt werden, dass auch hier beträchtlicher nationaler Spielraum besteht, Wachstum zu fördern.

Laut Artikel 3 AEUV hat die Union ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, laut Artikel 4 AEUV geteilte Zuständigkeit für den Binnenmarkt selbst. Untenstehender Kasten zeigt die weiteren vertraglichen Bestimmungen, die die Funktion des Binnenmarkts betreffen (Artikel 26), das Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen (Artikel 34, 35), den Wettbewerb (Verbot illegaler Handlungen wie Preisabsprachen, Mengenfestsetzungen (Artikel 101) bzw. des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Artikel 102) und staatliche Beihilfen (Artikel 105 bis 107).

Dabei geht es in der Regel um das Verbot der Einschränkung von Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten, in wenigen Fällen auch um nationale Wettbewerbsbeschränkungen, so sie den Binnenmarkt beeinträchtigen (z.B. Artikel 59, Liberalisierung von Dienstleistungssektoren). Einige wichtige Initiativen der EU der letzten Jahre waren die Liberalisierung einiger Netzwerkindustrien sowie die Dienstleistungsrichtlinie, abgesehen von der Wettbewerbskontrolle. Für den Binnenmarkt bzw. Wettbewerb gibt es keine Leitinitiative, die Kommission sieht den Binnenmarkt und Wettbewerbsregeln aber als zentral für Europa 2020 an. Vorschläge der Kommission zur Verbesserung des Binnenmarkts betreffen v.a. Dienstleistungen, digitale Inhalte, KMUs (besserer Zugang zum Binnenmarkt), Verbraucher (Harmonisierung Verbraucherverträge etc.), ein einheitliches europäisches Vertragsrecht, die Verwaltungslast der Unternehmen, sowie die Finanzmarktgesetzgebung. Diese Vorschläge reflektieren bereits die Binnenmarktstrategie von *Monti* (2010), in der es hauptsächlich um die Stärkung des Binnenmarkts im Sinn der besseren Durchsetzung der Regeln und der sozialen Akzeptanz des Binnenmarkts bzw. um den Konsens über die Durchsetzung eines stärkeren Binnenmarkts geht.

Kasten 4: Vertragliche Bestimmungen über EU-Wettbewerb

DER BINNENMARKT

Artikel 26 AEUV: (1) Die Union erlässt die erforderlichen Maßnahmen, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen beziehungsweise dessen Funktionieren zu gewährleisten. Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.

(3) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission die Leitlinien und Bedingungen fest, die erforderlich sind, um in allen betroffenen Sektoren einen ausgewogenen Fortschritt zu gewährleisten

Artikel 34, 35 AEUV: Verbot mengenmäßiger Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen.

Artikel 37 AEUV: (1) Die Mitgliedstaaten formen ihre staatlichen Handelsmonopole derart um, dass jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist.

Artikel 49 AEUV: Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

Artikel 56 AEUV: Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.

Artikel 59: (1) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Richtlinien zur Liberalisierung einer bestimmten Dienstleistung. (2) Bei den in Absatz 1 genannten Richtlinien sind im Allgemeinen mit Vorrang diejenigen Dienstleistungen zu berücksichtigen, welche die Produktionskosten unmittelbar beeinflussen oder deren Liberalisierung zur Förderung des Warenverkehrs beiträgt.

Artikel 60 Die Mitgliedstaaten bemühen sich, über das Ausmaß der Liberalisierung der Dienstleistungen, zu dem sie aufgrund der Richtlinien gemäß Artikel 59 Absatz 1 verpflichtet sind, hinauszugehen, falls ihre wirtschaftliche Gesamtlage und die Lage des betreffenden Wirtschaftszweigs dies zulassen. Die Kommission richtet entsprechende Empfehlungen an die betreffenden Staaten.

Artikel 101: (1) Mit dem Binnenmarkt unvereinbar und verboten sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts bezwecken oder bewirken, ...

Artikel 102: Mit dem Binnenmarkt unvereinbar und verboten ist die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Binnenmarkt oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Artikel 107 bis 109 regeln die staatlichen Beihilfen.

Im Bereich Wettbewerb bestehen damit substantielle EU-Vorgaben für die nationale Politik, insbesondere in Bezug auf die Marktfunktion zwischen den Mitgliedsstaaten, aber durchaus auch in nationalen Sektoren. Viele der verbleibenden Wettbewerbsschwächen werden aber durch national unterschiedliche Charakteristika wie Produktmarktregulierung, Konsumentenverhalten (Preisvergleichsverhalten, Wechselraten etc.), Wettbewerbspolitik, Landesgröße etc. bestimmt, die meist nicht gegen EU-Recht verstoßen. Auch die Liberalisierung von Netzwerkindustrien kann zwar de iure erfolgen, aber de facto im Sinn der Wettbewerbsintensität eingeschränkt bleiben. Deshalb ergeben sich hier weite Spielräume für die nationale Wettbewerbspolitik. Der Einfluss der EU manifestiert sich hier hauptsächlich über den Koordinationsprozess im Rahmen der offenen Methode bzw. über Europa 2020.

Die Wettbewerbspolitik scheint in den Integrierten Leitlinien auf, hauptsächlich jedoch als Teil der industriepolitischen Leitlinie 6 (siehe Kasten Industrie- und Wettbewerbspolitik).

Wettbewerbsaktivitäten finden sich zusätzlich nicht unter den 5 globalen EU-2020-Kernzielen (Forschung, Bildung, Beschäftigung, Umwelt, Armut).

Damit wird Wettbewerb in den Nationalen Reformprogrammen vorkommen und die oben geschilderte multilaterale Überwachung wird auch die Forschungs- und Innovationspolitik im Blickpunkt haben. Das Prozedere findet dies falls wie in Kapitel 1 geschildert statt, bei einer ungenügenden Berücksichtigung der Leitlinien kann es schlimmstenfalls zu einer Verwarnung durch die Kommission und Empfehlungen durch den Rat kommen. Diese Empfehlungen sind allerdings nicht verbindlich. Verletzungen der allgemeinen Binnenmarkt- bzw. Wettbewerbsregeln führen zu Vertragsverletzungsverfahren.

Im Abgleich mit den oben beschriebenen Schwachpunkten der österreichischen Wettbewerbssituation kristallisieren sich besonders folgende Teile der Leitlinie 6 mit Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential heraus:

- Gewährleistung gut funktionierender, offener, wettbewerbsintensiver Güter- und Dienstleistungsmärkte, insbesondere durch das Vorantreiben des Binnenmarkts, die effektive Um- und Durchsetzung von Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln sowie die Bereitstellung der notwendigen physischen Infrastruktur.

Dieser Punkt betrifft insbesondere die oben beschriebene schwache Wettbewerbsintensität in einigen Dienstleistungssektoren.

6.3.4 Umgang mit dem Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential

Die Schwachpunkte der österreichischen Produktmärkte, die auch in den Leitlinien erwähnt werden, wären auch ohne europäische Koordination durchaus prioritäre Reformkandidaten, nicht zuletzt wegen der zumeist sehr begrenzten, für die Reformumsetzung notwendigen öffentlichen Mittel und den Konsolidierungsbemühungen im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/9. Fachliche oder funktionale Gründe sprechen nicht gegen Reformen in diesen Bereichen, mit einer Einschränkung: Aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise sind markt- und wettbewerbsorientierte Veränderungen der Wirtschaftsstruktur teils in heftige Kritik geraten, die soziale Nachhaltigkeit solcher Maßnahmen wird in Frage gestellt. Dies würde auch dem Europa 2020-Ziel eines sozial gerechten Wachstums widersprechen. Skandinavien zeigt aber, dass ein großer öffentlicher Sektor sowie ein umfassendes Sozialsystem und ein strenges Wettbewerbsregime kein Widerspruch sein müssen, sondern sich gut ergänzen können. Der wirtschaftliche Erfolg der skandinavischen Länder ist nicht nur auf die allseits bekannte Fokussierung auf Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovation und Bildung) zurückzuführen, sondern auch auf deren in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Wettbewerbsorientierung. Im Bereich Wettbewerb würden sich daher auch Koordinationsstrategien mit den skandinavischen Ländern anbieten, d.h. z.B. Erarbeitung gemeinsamer Positionen zu neuen EU-Richtlinien für den Binnenmarkt etc.

Was ist bei offensichtlich gegenläufigen wirtschaftspolitischen Strategien zu erwarten? Wie oben beschrieben, ist ein Vertragsverletzungsverfahren möglich, allerdings nicht in Bezug auf

die Umsetzung der Leitlinie 6 (Wettbewerbsintensität). Für diese ist maximal eine Verwarnung möglich. Aus der Praxis des Lissabon-Prozesses heraus ist aber eher mit einer anderen Entwicklung zu rechnen: Sollte sich die Funktionalität des österreichischen Systems als unzulänglich herausstellen, wird der Reformdruck immer stärker werden, nicht zuletzt aufgrund der europäischen Rahmenbedingungen.

Kasten 5: Industriepolitik und Wettbewerbspolitik

Es wird immer wieder befürchtet, dass sich Wettbewerbsregeln nicht mit Industriepolitik vereinbaren lassen und dass eine effektive Industriepolitik auf die weniger strenge Durchsetzung von Binnenmarktregeln angewiesen sei. *Monti* (2010, S. 102-106) weist dies zurück, eine Einschränkung der Industrie- und Subventionspolitik sowie des Niveaus von ausländischen Direktinvestitionen durch Wettbewerbsregeln sei durch Fakten nicht belegbar. Monti plädiert für eine Industriepolitik, die auf der Wettbewerbspolitik aufbaut. Die Dynamik des Binnenmarkts könne am besten genutzt werden, wenn sie von einer vorausschauenden Industriepolitik begleitet werden würde. Er empfiehlt zwei konkrete Reformen, die Neufassung der Fusionskontrollverordnung mit Abschaffung der "Zwei-Drittel-Regel" (nationale Wettbewerbsbehörden prüfen, wenn mehr als zwei Drittel des neuen Unternehmensumsatzes in einem einzigen Mitgliedsland erwirtschaftet werden) sowie die Entwicklung einer neuen Herangehensweise an die Industriepolitik, die auf einem gegenseitig vorteilhaften Verhältnis zum Binnenmarkt und zu den Wettbewerbsregeln aufbaut.

In ihrem Europa 2020-Strategiepapier kündigt die Kommission eine Leitinitiative "Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung" an, die insbesondere die Bewältigung der Herausforderungen Globalisierung und Klimawandel thematisiert.

"Die Wirtschaft und insbesondere KMU sind von der Wirtschaftskrise hart getroffen worden. Sämtliche Wirtschaftszweige sehen sich überdies der Herausforderung gegenüber, in der Globalisierung zu bestehen und ihre Produktionsabläufe und Produkte auf die emissionsarme Wirtschaft einzustellen. ... Die Kommission wird ... ein Rahmenkonzept für eine moderne, die unternehmerische Entfaltung fördernde Industriepolitik erarbeiten, um die Wirtschaft bei der Einstellung auf diese Herausforderungen anzuleiten und zu unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit der Grundstoffindustrie, des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors zu fördern und sie dabei zu unterstützen, die Chancen der Globalisierung und der ökologischen Wirtschaft wahrzunehmen." Detailelemente beinhalten die Entwicklung einer horizontalen Industriepolitik, verbesserten Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, Restrukturierungshilfen infolge der Globalisierung (Qualifizierung, Beihilfen, EU-Fonds), Internationalisierungsförderung von KMU, Verbesserung der Verfahren zur Normen- und Standardsetzung, Marktzugangsgewährleistung durch Verkehrsinfrastruktur, Weltraumpolitik, Tourismusförderung, etc.

Die Leitlinie 6 der Integrierten Leitlinien enthält ähnliche Elemente. Ansonsten sind die Vorstellungen für das neue Rahmenkonzept jedoch noch nicht konkretisiert worden. Es scheint eine Mischung aus rein horizontalen Elementen (z.B. Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten), die im engen Sinn nicht als Industriepolitik bezeichnet werden können, und vertikalen Elementen (z.B. Weltraumpolitik, Tourismusförderung etc.) zu werden.

6.3.5 Zusammenfassung und Ausblick

Für die Reform wesentlicher Schwachstellen der Produktmärkte würde Österreich vom europäischen Koordinationsprozess unterstützt werden; im Fall von Inaktivität oder auch im Fall des Setzens gegenläufiger Akzente müsste Österreich im schlimmsten Fall mit einem Vertragsverletzungsverfahren rechnen; auch eine Verwarnung ist möglich, entsprechend dem Europa 2020-Koordinationsprozedere.

Die EU-Vorgaben im Bereich Wettbewerb sind eine Mischung aus sehr verbindlichen Elementen, den vertraglich geregelten Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln und den Europa 2020-Elementen im Rahmen der Koordination der Wirtschaftspolitik. Gegenüber den Bereichen Forschung und Bildung fallen die Vorgaben im Rahmen von Europa 2020 für Wettbewerb wesentlich geringer aus, es gibt kein EU-Kernziel, und nur ein Element einer Leitlinie geht aktiv auf die Frage der Wettbewerbsintensität ein.

Gerade für Bemühungen, die Wettbewerbsintensität in einigen Sektoren zu steigern, besteht daher großer nationaler Spielraum. Naturgemäß besteht bei Dienstleistungssektoren (mit Ausnahme sehr wettbewerbsintensiver Sektoren, wie z.B. dem Mobilfunk) erhöhtes Potential. Ihr Anteil an der Wertschöpfung macht mittlerweile zwei Drittel aus, sodass eine Wettbewerbsintensivierung eine bedeutende Verbreiterung der Produktivitätsquellen bewirken könnte. Ähnlich wie bei Bildung und Forschung wird damit bisher nur ein Teil der Wachstumsquellen ausgeschöpft. Wettbewerb kann deshalb eine wichtige Option einer Wachstumsstrategie darstellen, nicht zuletzt, weil er auch die Erfolgsträger der bisherigen Wachstumsperformance (die exportorientierte Sachgüterindustrie) über wettbewerbsfähigeren Vorleistungspreise begünstigen würde.

Die europäische Industriepolitik ist noch zu wenig konkret, um daraus Vorgaben für die österreichische Wirtschaftspolitik abzuleiten. Jedenfalls wird aber ähnlich wie bei der Forschung ein Abstimmungsprozess notwendig sein.

6.4 Umwelt und Energie

Mit dem Energie- und Klimapaket der EU vom 23. Jänner 2008 wurden ambitionierte, langfristige und vor allem für die Nationalstaaten verbindliche Ziele definiert, die einerseits der energetischen Versorgungssicherheit und andererseits der Begrenzung des Klimawandels dienen. Für Österreich ergeben sich aus dem europäischen Rahmen folgende Ziele für 2020:

- gegenüber 2005 eine Reduktion der Treibhausgase in jenem Bereich der Wirtschaft, der dem Europäischen Emissionshandelssystem (ETS-Sektor) unterworfen ist um minus 21%,
- eine analoge Reduktion für die restlichen Bereiche (Nicht-ETS-Sektor) um 16%, sowie
- einen Anteil der erneuerbaren Energie am (Brutto-)Endverbrauch von Energie von 34%.

Die Herausforderung besteht in der Bereitstellung der erforderlichen Energiedienstleistungen (z.B. Raumwärme, Beleuchtung, Mobilität) mit deutlich geringerem Energieeinsatz und geringerer Emissionsintensität (CO₂ je Energieeinheit). Die Zielerreichung erfordert gesteigerte

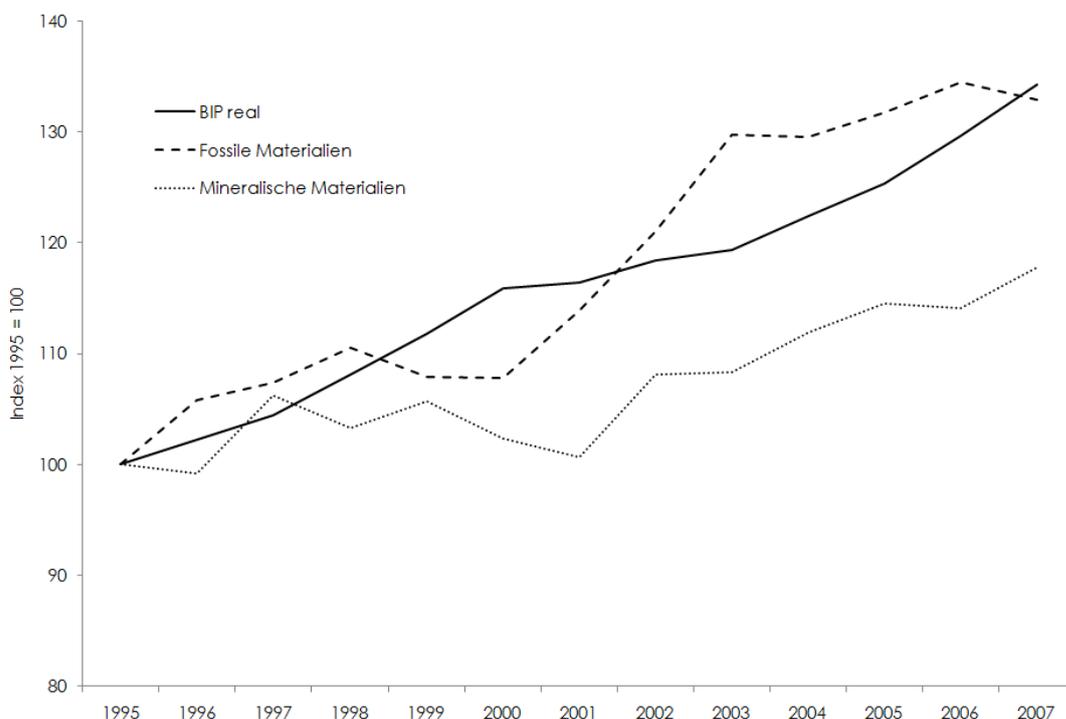
Energieeffizienz bei Anwendungs- und Umwandlungstechnologien sowie eine Ausweitung der erneuerbaren Energien.

Anstrengungen im Bereich Umwelt sind daher keine Option in einer Wachstumsstrategie, sondern müssen vielmehr notwendige Nebenbedingung jeder Wachstumsstrategie sein.

6.4.1 Ist-Analyse

Österreich ist in den 90er Jahren mit einem relativ guten Niveau in Bezug auf die Emissions- und Energieintensität in den Kyoto-Prozess gegangen. Seither ist die Dynamik bei Materialeinsatz, Emissionen und Energie im europäischen Vergleich aber unterdurchschnittlich. Abbildungen 22 und 23 verdeutlichen dies. Zunächst ist derzeit noch keine Entkopplung des BIP-Wachstums vom Materialeinsatz zu sehen; die Importabhängigkeit bei mineralischen und fossilen Rohstoffen steigt weiter.

Abbildung 22: Materialverbrauch gesamt 1995 bis 2007



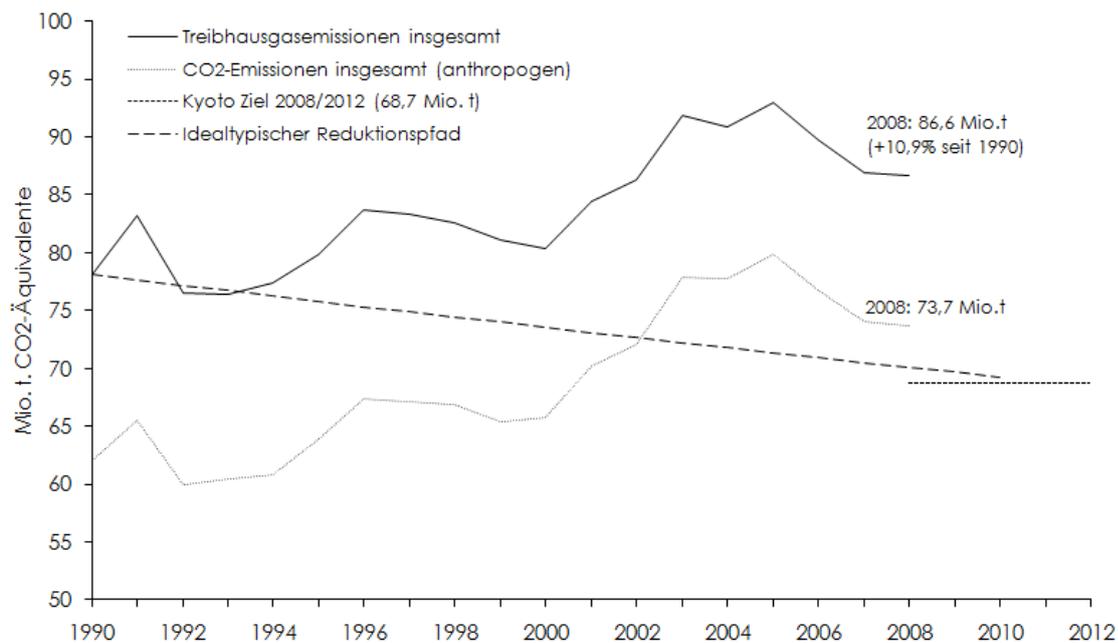
Q: Statistik Austria, NAMEA.

Die gesamten Treibhausgasemissionen zeigen im Zeitraum 2006 bis 2008 erstmals nach unten; trotzdem lag das aktuelle Niveau noch um 26% über den Kyoto-Zielen für das Jahr 2012.

Obwohl Österreich bei der Energieintensität noch immer auf Platz 4 innerhalb der EU liegt, war die Dynamik der vergangenen Jahre sehr schlecht.

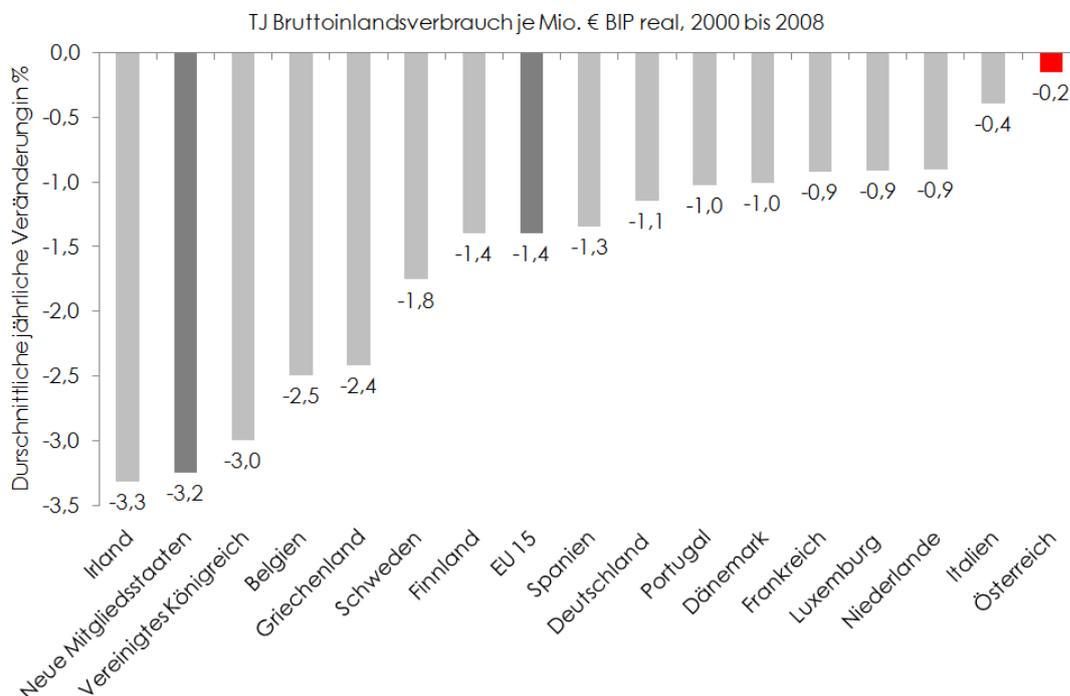
Ursachen für diese Entwicklung liegen v.a. darin, dass i) Kapitalstöcke, die Energie verbrauchen, stark angestiegen sind (PKW, Haushalte, große Wohnungen) und dass ii) der technische Fortschritt, d.h. die Verbesserung der Energieeffizienz, zu gering war in Relation zum Wachstum der Energiedienstleistungen.

Abbildung 23: Treibhausgas- und CO₂-Emissionen in Österreich, 1990 bis 2008



Q: Umweltbundesamt.

Abbildung 24: Entwicklung der Energieintensität im europäischen Vergleich, 2000 bis 2008



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

6.4.2 Inaktivitätsszenario

Werden die Ziele nicht erreicht bzw. werden keine Maßnahmen gesetzt, die zur Zielerreichung führen, kommt es zu einem Vertragsverletzungsverfahren; gleichzeitig werden wirtschaftliche Chancen nicht verwertet: Zu Elementen der Klimapolitik zählen u.a. der Ausbau erneuerbarer Energien, ein Technologiesprung beim Neubau, die Sanierung von Altbaubeständen, e-Mobilität, Restnutzung biogener Stoffe, Kraft-Wärme-Kopplung. In vielen dieser Bereiche sind Investitionen notwendig.

Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele sind daher ein obligatorischer Bestandteil jeder wirtschaftspolitischen Strategie für die nächsten zehn Jahre. Die Maßnahmen in der vorliegenden Energiestrategie werden bisher als nicht ausreichend verbindlich angesehen.

6.4.3 EU-Vorgaben für den Bereich Umwelt

Inwieweit werden österreichische Maßnahmen im Bereich der Umwelt von EU-Aktivitäten, insbesondere EU-2020, beeinflusst?

Wie schon oben gesagt entspringen die nationalen Ziele Österreichs den EU-Klimazielen. Zusätzlich zu den vertraglich fixierten Zielen werden in der Leitlinie 5 im Rahmen von Europa 2020 aber auch Instrumente empfohlen, diese Ziele zu erreichen:

- Verwendung marktwirtschaftlicher Elemente, insbesondere Steuern, um grünes Wachstum zu unterstützen und Anreize für die Verwendung erneuerbarer Energien und sauberer,

klimafreundlicher Technologien zu schaffen sowie Energieeinsparungen und Öko-Innovationen zu fördern.

- Auslaufenlassen umweltgefährdender Subventionen.
- Faire Verteilung von Kosten und Nutzen; Ausnahmen für sozial bedürftige Menschen.
- Alle gesetzgeberischen, politischen und fiskalischen Instrumente für die kosteneffiziente Anpassung der Produktions- und Verbrauchsmuster zu fördern, z.B. Energiestandards für Produkte und Gebäude, Subventionen, bevorzugte Kredite, grüne Beschaffung.
- Entwicklung intelligenter, moderner und vollständig vernetzter Verkehrs- und Energieinfrastrukturen.

Leitlinie 1 zur Qualität der öffentlichen Finanzen empfiehlt auch, sollten Steuererhöhungen für die Budgetkonsolidierung notwendig sein, diese in Zusammenhang zu setzen mit Umschichtungen der Besteuerung von Arbeit zu anderen Bereichen, z.B. zur Besteuerung von umweltschädlichen Aktivitäten. Nachdem die Leitlinien aber relativ allgemein gehalten sind, bleibt viel Spielraum in der Gestaltung der nationalen Umweltpolitik.

6.4.4 *Umgang mit Konflikt- und Übereinstimmungspotential*

Die europäische Ebene gibt einer ambitionierten nationalen Umweltpolitik überaus starken Rückhalt. Was ist bei offensichtlich gegenläufigen wirtschaftspolitischen Strategien zu erwarten?

Wie oben beschrieben, ist ein Vertragsverletzungsverfahren möglich, allerdings nicht in Bezug auf die Umsetzung der Leitlinie 5 (Instrumente zur Erreichung der Ziele). Für diese ist maximal eine Verwarnung möglich, die Gestaltung des Zielerreichungspfads ist daher den üblichen Europa 2020-Koordinierungsvorgaben unterworfen; im Lauf der Zeit ist ein Austausch von best practice zu erwarten, der schlussendlich eine Konvergenz in den gewählten Mitteln bewirken könnte.

6.4.5 *Zusammenfassung und Ausblick*

Österreich ist zur Zielerreichung verpflichtet. Für die Reform wesentlicher Schwachstellen des Umweltbereichs würde Österreich daher wesentlich vom europäischen Koordinationsprozess unterstützt werden; im Fall von Inaktivität oder auch im Fall des Setzens gegenläufiger Akzente, müsste Österreich im schlimmsten Fall mit einem Vertragsverletzungsverfahren rechnen; auch eine Verwarnung ist möglich entsprechend dem Europa 2020-Koordinationsprozedere.

Im Umweltbereich sind die EU-Vorgaben wohl am verbindlichsten. Trotzdem bleiben Österreich viele Möglichkeiten, aufgrund einer eigenen, ambitionierten Gestaltung der Umweltpolitik Doppeldividenden zu lukrieren – nicht zuletzt aufgrund der starken Stellung der österreichischen Umwelttechnikindustrie (*Kletzan-Slamanig – Köppl, 2009*). Die Vergangenheit hat auch gezeigt, dass strenge nationale Standards zu einem Wettbewerbsvorteil geführt haben. Dass die heutige Energieintensität trotz der schlechten Dynamik noch immer auf

einem guten Niveau liegt, ist wahrscheinlich auf Österreichs Aktivitäten in den 80er Jahren zurückzuführen, wo in einigen Bereichen eine Vorreiterrolle eingenommen wurde.

6.5 Verwaltungs- und Staatsreform, Pensions- und Gesundheitssystem: Quellen für finanziellen Spielraum?

6.5.1 Ist-Analyse

Reformen in den Bereichen Pensionen, Gesundheit sowie Verwaltung sind nicht a priori wachstumsstärkend. Sie können aber eine Wachstumsstrategie unterstützen, indem Effizienzsteigerungspotentiale genutzt werden und freiwerdende Mittel in Richtung wachstumsfördernde Ausgaben umgeschichtet werden. Auch Defizit- bzw. Schuldenreduktionen sind möglich, die so mittelfristig aus den niedrigeren Zinszahlungen freiwerdenden Mittel können ebenfalls wieder wachstumsfördernd eingesetzt werden. Dieser Bereich wird nur sehr kurz behandelt.

Eine rezente Studie des WIFO (*Pitlik – Budimir – Gruber, 2010*) hat versucht, das Einsparungspotential in den Bereichen Verwaltung, Gesundheit und Pensionen zu beziffern. Die Nicht-Nachbesetzung von Dienststellen und die Abschaffung von Sonderbestimmungen in der Pensionsversicherung könnte bereits kurzfristig 1,9 bis 2,9 Mrd. € Ersparnisse jährlich verhältnismäßig einfach und schnell bringen; die Ausschöpfung der langfristigen Potentiale (bis zu 10,7 Mrd. € jährlich) setzt aber umfangreiche institutionelle Reformen mit dementsprechend längeren Vorlaufzeiten voraus. Langfristig sind in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung 0,7 bis 2,5 Mrd. €, im Gesundheitssystem – etwa im Spitalswesen – 2 bis 2,8 Mrd. € an Einsparungen denkbar.

Während im Pensionssystem vor allem die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters und die Abschaffung von Sonderregelungen eine auch isoliert machbare Reformoption darstellt, ist für die anderen Bereiche eine "Neugestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen für die politischen und bürokratischen Entscheidungsebenen entscheidend... Einsparungserfolge können nur von Dauer sein, wenn institutionelle Regelungen stärkere Anreize für Politik und für Verwaltung schaffen, die ihnen übertragenen Aufgaben effizient zu erfüllen. Dazu zählen:

- Die Aufgabenverantwortlichkeiten wären zu entflechten;
- eine Reform der Zuständigkeiten für die Steuereinhebung sollte die Einnahmenautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen stärken." (*Pitlik – Budimir – Gruber, 2010, S. 264*).

6.5.2 EU-Vorgaben

In den Integrierten Leitlinien finden sich Vorgaben unter zwei Leitlinien. Leitlinie 1 empfiehlt generell eine hohe Qualität der öffentlichen Finanzen, u.a. durch Ausrichtung auf wachstumsförderliche öffentliche Ausgaben wie z.B. Forschung und Bildung. Dies impliziert eine entsprechende Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben. Weiters empfiehlt Leitlinie 1 explizit Reformen im Bereich Pensionen (effektives Pensionsantrittsalter) sowie Reformen der altersbezogenen öffentlichen Ausgaben, wie z.B. Gesundheit.

Leitlinie 6 empfiehlt eine weitere Modernisierung der Rahmenbedingungen für Unternehmen durch eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und eine Verringerung der Verwaltungslasten für Unternehmen.

6.5.3 Umgang mit Konflikt- bzw. Übereinstimmungspotential

Die genannten Bereiche der öffentlichen Ausgaben, die auch in den Leitlinien erwähnt werden, wären auch ohne europäische Koordination durchaus prioritäre Reformkandidaten, nicht zuletzt wegen den Konsolidierungsbemühungen im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/9. Fachliche und funktionale Gründe sprechen nicht gegen Reformen in diesen Bereichen.

Was ist bei offensichtlich gegenläufigen wirtschaftspolitischen Strategien zu erwarten? Wie oben beschrieben, ist eine Verwarnung möglich.

6.5.4 Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt gibt es für die Bereiche Staatsreform, Pensionen und Gesundheit wenige Vorgaben aus der EU, insbesondere für die zentrale Frage der institutionellen Neugestaltung der politischen Entscheidungsebenen. Für Österreich wären Reformen in diesen Bereichen flankierende Maßnahmen einer Wachstumsstrategie, die helfen würden, die oben genannten Optionen umzusetzen, mit Ausnahme des wenig Mittel erfordernden Wettbewerbs. Die Reformoptionen in diesen Bereichen tragen daher zum nationalen Spielraum in der Wachstumspolitik bei, insbesondere aufgrund der Eröffnung neuer Finanzierungsmöglichkeiten trotz Budgetkonsolidierung. Analog zur Verbreiterung der Wachstumsquellen durch oben genannte Wachstumsoptionen, würden Reformen in den hier genannten Bereichen zur Verbreiterung der Finanzierung der Wachstumspolitik beitragen, anstatt die Hauptlast der Zukunftspolitik auf die Besteuerung der Arbeit zu legen und damit teils gegenläufige Effekte zu erzeugen, die den Zielen der Zukunftspolitik abträglich sind.

6.6 Gesamtwirtschaftliche Nachfrage

Wachstum und Beschäftigung werden in einer Volkswirtschaft nicht nur durch die Angebotsseite bestimmt. Eine Zunahme des Produktionspotentials durch die Verbesserung der Angebotsfaktoren (Humankapital für Innovation, Forschung und Entwicklung, Wettbewerb) muss von einer entsprechenden Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage begleitet und stimuliert werden (siehe Kapitel 2). Auf der Nachfrageseite sind zwei wesentliche Schwächen der österreichischen Wirtschaft zu beobachten:

- Die anhaltende Schwäche der Inlandsnachfrage
- Eine mangelnde Ausrichtung der Exporte auf dynamisch wachsende Schwellenländer

6.6.1 Anhaltende Schwäche der Inlandsnachfrage

Neben strukturellen Problemen auf der Angebotsseite leiden Wachstum und Beschäftigung in Österreich an einer anhaltenden Schwäche der Nachfrage im Inland. Diese ist nicht erst durch die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise entstanden, sondern bereits seit Beginn des Jahrzehnts deutlich erkennbar. Im Zeitraum 2000/2007 nahm die inländische Verwendung im Durchschnitt jährlich um 1,5% zu. Im Vergleich dazu stieg sie von 1995-2000 noch jedes Jahr um 2,1%. Auch gegenüber dem langjährigen Durchschnitt 1976 bis 1995 war sie deutlich niedriger; in diesem Zeitraum stieg die Inlandsnachfrage ebenfalls um 2,1% p.a. In der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2009 ist die inländische Verwendung hingegen nicht so stark eingebrochen wie die gesamte Wirtschaft (-0,5% p.a.) (Übersicht 6).

Die Teilaggregate der Nachfrage haben sich in den vergangenen Jahren unterschiedlich entwickelt. Exporte und Importe haben stark zugenommen (siehe Kapitel 4). Hingegen wuchsen die Bruttoanlageinvestitionen und die Konsumausgaben der privaten Haushalte unterdurchschnittlich.

Die *Bruttoanlageinvestitionen* nahmen 2000/2007 jährlich nur um 0,8% zu. Im Zeitraum 1995/2000 lag der Zuwachs noch bei durchschnittlich 2,9% p.a. Im Vergleich mit dem langjährigen Durchschnitt der Jahre zuvor (1976/1995: +2,3% p.a.) war das Wachstum ebenfalls schwächer. Insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen nahmen kaum zu. Während sie zwischen 1995 und 2000 noch kräftig ausgeweitet wurden (+4,9% p.a.), stiegen sie im Zeitraum 2000/2007 nur geringfügig (+0,8% p.a.). Auch die Bauinvestitionen entwickelten sich schwächer; sie stagnierten in den vergangenen Jahren (2000/2007: -0,1%). Die Bauinvestitionen stiegen allerdings auch im Zyklus 1995/2000 schon deutlich schwächer als im langjährigen Durchschnitt. In der Krise 2007/2009 gingen die Bruttoanlageinvestitionen um 2,5% p.a. zurück; die Ausrüstungsinvestitionen sanken um 4,9% pro Jahr.

Übersicht 6: Entwicklung der Nachfragekomponenten, real

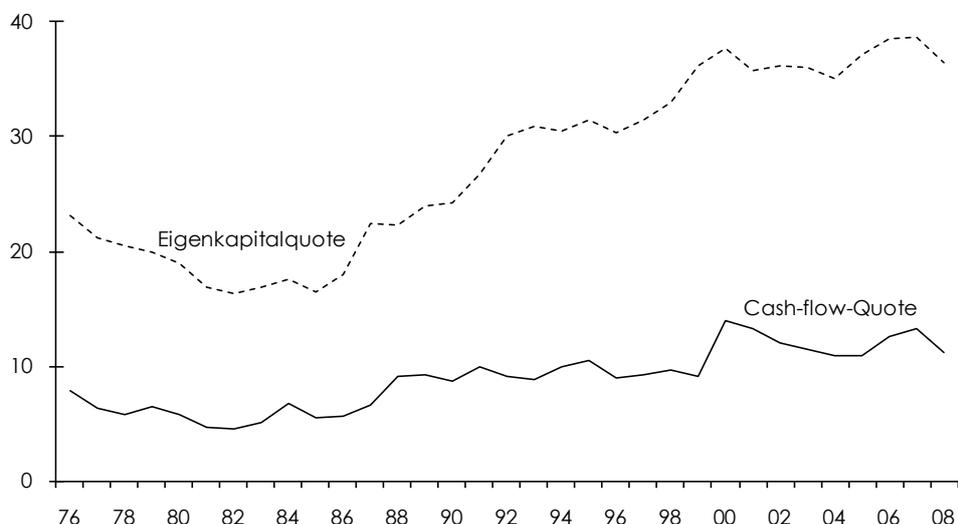
	1976/1995	1995/2009	1995/2000	2000/2007	2007/2009
	ø jährliche Veränderung in %				
Privater Konsum	+ 2,3	+ 1,5	+ 1,9	+ 1,4	+ 0,9
Öffentl. Konsum	+ 2,1	+ 1,7	+ 2,3	+ 1,3	+ 2,2
Bruttoanlageinvestitionen	+ 2,3	+ 1,1	+ 2,9	+ 0,8	- 2,5
Ausrüstungen	+ 2,6	+ 1,8	+ 4,9	+ 1,3	- 4,1
Bauten	+ 1,8	- 0,2	+ 0,7	- 0,1	- 2,3
Inländische Verwendung	+ 2,1	+ 1,4	+ 2,1	+ 1,5	- 0,5
Exporte insgesamt	+ 4,7	+ 5,1	+ 8,8	+ 6,4	- 8,0
Exporte Waren	+ 5,7	+ 5,4	+ 9,9	+ 6,8	- 9,7
Exporte Dienstleistungen	+ 2,6	+ 4,3	+ 6,1	+ 5,4	- 3,3
Importe insgesamt	+ 4,2	+ 3,8	+ 6,5	+ 5,4	- 7,9
Importe Waren	+ 4,1	+ 4,4	+ 7,7	+ 5,9	- 8,3
Importe Dienstleistungen	+ 4,4	+ 1,6	+ 2,0	+ 3,7	- 6,5
Bruttoinlandsprodukt	+ 2,3	+ 2,0	+ 3,0	+ 2,2	- 0,9

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die Schwäche der Ausrüstungsinvestitionen im letzten Konjunkturzyklus ist überraschend (vgl. *Ederer – Marterbauer – Scheiblecker, 2008*). Mehrere Faktoren hätten in diesem Investitionsbereich eine merklich günstigere Entwicklung erwarten lassen. Ausrüstungsinvestitionen standen in Österreich in der Vergangenheit in engem Zusammenhang mit der Entwicklung des Exports. Die Ausweitung der Ausfuhren bot jene Impulse für die Industrieproduktion, die zu einer Verbesserung der Kapazitätsauslastung und schließlich zu einer Erweiterung der bestehenden Kapazitäten führte. In den letzten Jahren lag das Wachstum der Exportnachfrage über dem langfristigen Durchschnitt, dennoch hat sich die Investitionstätigkeit nicht belebt. Neben der günstigen Entwicklung des Exports hätte auch die Höhe der Gewinne für kräftigere Investitionen gesprochen. Für eine gute Gewinnlage gibt es eine Reihe von Hinweisen. Die Einkommen aus Gewinn und Vermögen sind stark gestiegen (siehe unten), die realen Lohnstückkosten gesunken. Die Cash-Flow-Quote in der Sachgütererzeugung lag in Österreich im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2008 höher als im internationalen Vergleich (*Hölzl, 2010*).

Im Zuge der Globalisierung hat auch die Internationalisierung der Investitionen zugenommen. Das Volumen der Direktinvestitionen im Ausland ist merklich gestiegen. Es gibt allerdings keine Hinweise darauf, dass Österreich unter einer Verstärkung der Direktinvestitionen im Ausland zu Lasten der heimischen Investitionen zu leiden hätte. Der Anteil der Direktinvestitionen österreichischer Unternehmen im Ausland hat sich seit 2000 verdoppelt. Im selben Ausmaß wie die Investitionen österreichischer Unternehmen im Ausland sind die Investitionen ausländischer Unternehmen in Österreich gestiegen (*Hake – Sieber, 2009*).

Abbildung 25: Cash-Flow und Eigenkapital in der Sachgütererzeugung

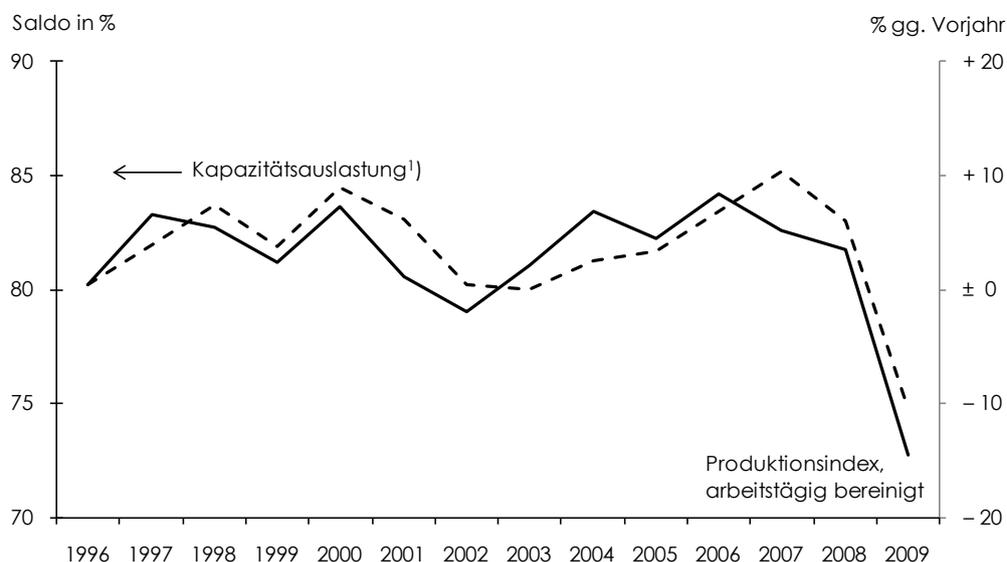


Q: WIFO-Berechnungen.

Die Schwäche der Ausrüstungsinvestitionen angesichts guter Exportnachfrage und starker Industriekonjunktur sowie günstiger Gewinnlage überrascht. Sie dürfte vor allem auf die wenig stabilen Absatzerwartungen der Unternehmen zurückzuführen sein. Die Unternehmen sahen keine Hinweise auf einen anhaltenden und kräftigen Konjunkturaufschwung und haben deshalb trotz günstiger Rahmenbedingungen die Realisierung der Investitionsprojekte aufgeschoben. In der aktuellen Situation verringert vor allem die niedrige Auslastung der Produktionskapazitäten ein die Bereitschaft von Unternehmen, in zusätzliche Produktionsanlagen zu investieren. Maßnahmen, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage fördern und dadurch die Erwartungen der Unternehmen stabilisieren, begünstigen daher indirekt auch die Investitionstätigkeit.

Die *privaten Konsumausgaben* stellen das größte Aggregat der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage dar; die Konsumquote in Prozent des BIP betrug 2009 in Österreich etwa 55%. Niedrige Zuwächse beim Konsum haben daher unmittelbar dämpfende Effekte auf das Wirtschaftswachstum. Die wichtigste Determinante der privaten Konsumausgaben ist die Einkommensentwicklung. Eine kräftige Entwicklung der Einkommen führt demnach zu starkem Konsumwachstum. Die Haushalte passen ihr Ausgabeverhalten jedoch meist erst dann an, wenn die Veränderungen beim Einkommen als dauerhaft eingeschätzt werden, und dann erst mit einer gewissen Verzögerung. Neben der Entwicklung der Einkommen beeinflussen vor allem die Verteilung der Einkommen und die Erwartungen in Bezug auf die zukünftige Einkommensentwicklung die privaten Konsumausgaben.

Abbildung 26: Produktion und Kapazitätsauslastung in der Sachgütererzeugung

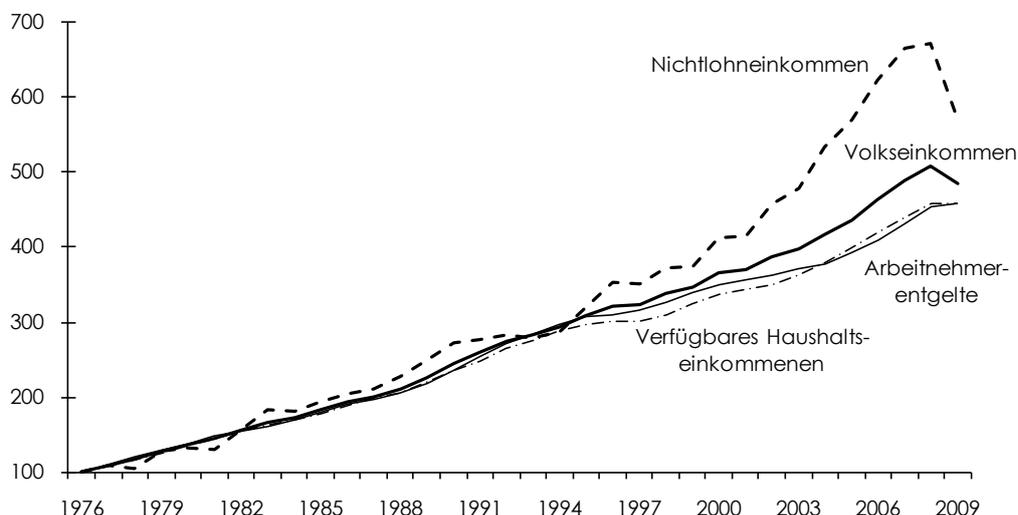


Q: Statistik Austria, WIFO. 1) Salden aus positiven und negativen Meldungen, in % der befragten Unternehmen.

Die privaten Konsumausgaben entwickelten sich in Österreich in den vergangenen Jahren schwach. Sie nahmen im Durchschnitt 1995/2009 jährlich real um nur 1,5% zu. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum lag in diesem Zeitraum hingegen bei 2,0%. Das Wachstum des privaten Konsums lag in den letzten 15 Jahren auch deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt. Von 1976 bis 1995 nahmen die privaten Konsumausgaben genauso stark zu wie das BIP (+2,3% p.a.). Zwischen 1995 und 2000 lag die Rate des Zuwachses schon 1 Prozentpunkt unter der des BIP (2,0% bzw. 3,0%). Seit Beginn des Jahrzehnts entwickeln sich die Konsumausgaben noch schwächer. Durchschnittlich nahmen sie 2000/2007 real jährlich um 1,4% zu. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2009 nahm der Konsum um jährlich 0,9% zu und stabilisierte damit die Konjunktur (Übersicht 6). Im letzten Konjunkturzyklus stiegen sie in der Phase des Aufschwungs 2004/2007 nur zu Beginn kräftig an, konnten aber gegen Ende keine starke Dynamik entwickeln. In den Jahren 2006 und 2007, in denen das BIP real mit über 3,5% p.a. wuchs, nahmen die privaten Konsumausgaben nur um 1,8% bzw. 0,7% zu. Sie trugen damit relativ wenig zum Wachstum bei (vgl. Ederer – Marterbauer – Scheiblecker, 2008).

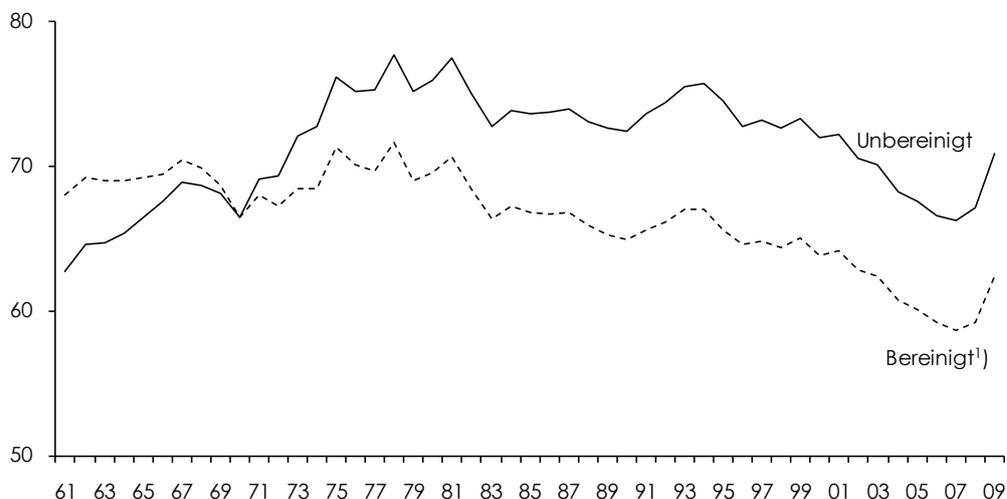
Die Hauptdeterminante der Konsumausgaben ist die Einkommensentwicklung. Die Volkseinkommen stiegen nominell zwischen 1995 und 2009 jedes Jahr um durchschnittlich 3,3%. Die Arbeitnehmerentgelte nahmen im gleichen Zeitraum mit 2,9% um 0,4 Prozentpunkte pro Jahr langsamer zu. Die Gewinn- und Vermögenseinkommen stiegen hingegen um 4,2% p.a. (Abbildung 27).

Abbildung 27: Langfristige Entwicklung der Einkommen
1976=100



Q: Statistik Austria, WIFO.

Abbildung 28: Entwicklung der Lohnquote
In % des Volkseinkommens



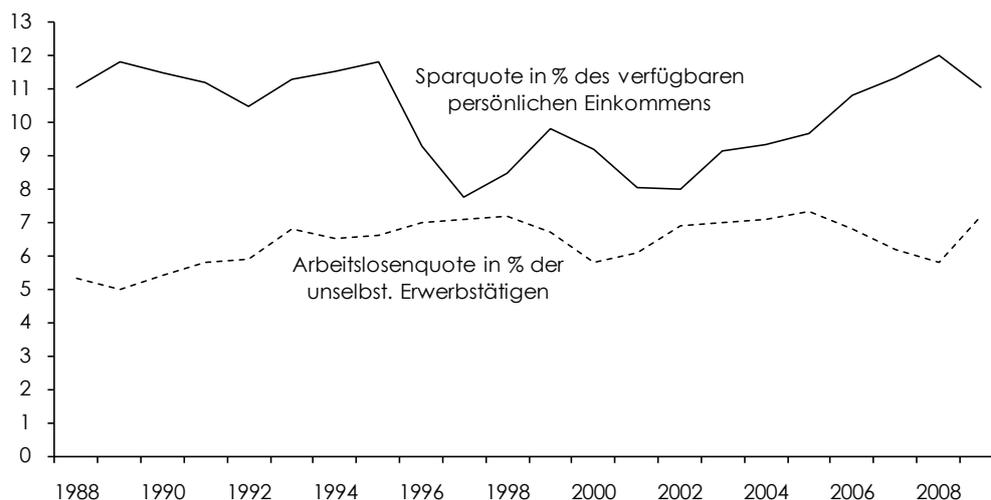
Q: Statistik Austria, WIFO.- ¹) Lohnquote bereinigt um die Verschiebungen des Anteils der unselbständig Beschäftigten an den Erwerbstätigen gegenüber dem Basisjahr 1970.

Das dauerhafte Zurückbleiben des Anstiegs der Arbeitseinkommen gegenüber jenem der Gewinn- und Vermögenseinkommen zeigt sich auch im Rückgang der Lohnquote. Die Lohnquote misst den Anteil der Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit am Volkseinkommen. Sie ging von ihrem Höchststand von 77,7% im Jahr 1978 auf 74,5% im Jahr 1995 (-3,2 Prozentpunkte) zurück. 2007 erreichte die Lohnquote 66,2%; sie ging damit noch

einmal um 8,2 Prozentpunkte zurück. Ähnlich verlief auch die Entwicklung der um die Veränderung des Anteils der unselbständigen Beschäftigten bereinigten Lohnquote. Sie verringerte sich von 71,7% (1978) auf 65,5% (1995), und zuletzt 58,6% (2007).

Abbildung 29: Arbeitslosenquote und Sparquote

In %

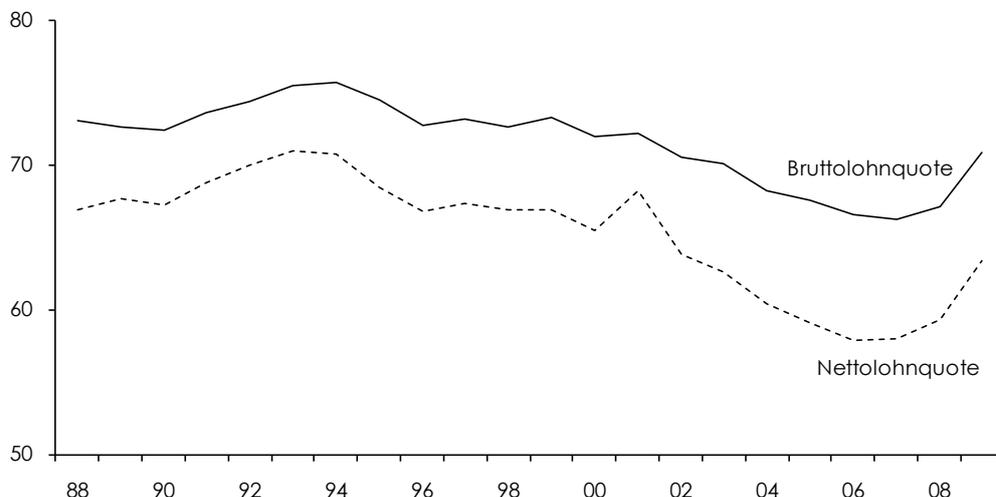


Q: Statistik Austria, WIFO.

In der Krise stieg die Lohnquote konjunkturbedingt wieder an. In der Rezession brechen die Gewinne rasch ein, wohingegen die Lohneinkommen erst mit Verzögerung reagieren. Die unbereinigte Lohnquote stieg um 4,6 Prozentpunkte auf 70,9% im Jahr 2009. Dieser starke Anstieg dürfte allerdings zumindest teilweise temporär sein. Die Erhöhung der Arbeitslosigkeit im Zuge der Krise dürfte einen erneuten Rückgang der Lohnquote bewirken.

Die Nettolohnquote ergibt sich aus der Relation der Nettolohn- und -gehaltssumme (nach Abzug der SV-Beiträge und der Lohnsteuer) zum Nettovolkseinkommen (nach Abzug aller Sozialabgaben und direkten Steuern). Sind Brutto- und Nettolohnquote gleich hoch, so entspricht die Abgabenbelastung der unselbständigen Einkommen jener der Gewinn- und Vermögenseinkommen (Guger –Knittler, 2009). Die Nettolohnquote lag 1988 – dem ersten Jahr der Berechnung – bei 66,9%. Die Differenz zur Bruttolohnquote zeigt, dass die Abgabenlast der Lohneinkommen deutlich höher war als jene der anderen Einkommen. In den letzten Jahren hat sich die Abgabenlast weiter zu Lasten der Lohneinkommen verschoben. Im Jahr 2009 betrug die Nettolohnquote 63,4%, um 7,5 Prozentpunkte weniger als die Bruttolohnquote (Abbildung 30).

Abbildung 30: Entwicklung der Nettolohnquote
In % des Nettovolkseinkommens



Q: Statistik Austria, WIFO.

Die Entwicklung der Einkommensverteilung ist nicht nur durch eine Abnahme des Anteils der Lohneinkommen gekennzeichnet, sondern auch durch eine Zunahme der Einkommensdisparitäten innerhalb der Lohneinkommen. Die Verschiebung der Einkommensverteilung hat einen dämpfenden Effekt auf die privaten Konsumausgaben. Die unteren Einkommensschichten weisen eine deutlich höhere Konsumneigung als die oberen auf; die zu beobachtende Verschiebung der Einkommensverteilung zu Lasten der unteren Einkommensgruppen dämpft daher die Konsumausgaben.

Ein weiterer Faktor für den Anstieg der Sparquote dürfte die Unsicherheit in Bezug auf die zukünftige Einkommenssituation sein. Eine Umfrage unter Konsumenten (*Janger et al., 2005*) ergab, dass die Angst vor Arbeitslosigkeit die Konsumentenstimmung getrübt und zu einer Dämpfung der Konsumquote geführt hat. Durch "Vorsichtssparen" wird versucht, sich gegen die Gefahr künftiger Einkommensausfälle abzusichern.

Der bisherige wirtschaftspolitische Kurs ist von einer starken Exportorientierung geprägt (siehe Kapitel 4). Diese führte – neben der guten Entwicklung des Exports – zu der oben beschriebenen schwachen Einkommensentwicklung und den Verschiebungen in der Einkommensverteilung, die wiederum dämpfend auf die Inlandsnachfrage wirken und dadurch das Exportwachstum teilweise kompensieren. Die Entwicklung der Arbeitseinkommen und ihrer Verteilung wird durch das Zurückbleiben der Löhne gegenüber dem Wachstum der Arbeitsproduktivität und die hohe Steuer- und Abgabenbelastung bestimmt. Um den Anteil der Lohneinkommen am gesamten Volkseinkommen konstant zu halten, müssten die Löhne pro Kopf real im selben Ausmaß steigen wie die Produktivität zunimmt. Die nominalen Lohnzuwächse müssten sich dann aus der Zielinflationsrate und dem Produktivitätswachstum ergeben.

Ein weiterer wichtiger Faktor der bisherigen Entwicklung ist die zunehmende Belastung des Faktors Arbeit. Die Differenz zwischen Bruttolohnquote und Nettolohnquote zeigt, dass die Abgabenlast der Lohneinkommen deutlich höher war als jene der anderen Einkommen. Diese hat sich in den letzten Jahren zu Lasten der Lohneinkommen verschoben. Die von der Europäischen Kommission ermittelten impliziten Steuersätze zeigen die Abgabenlast nach der Wirtschaftstätigkeit. Der implizite Steuersatz auf Arbeit und der auf Konsum liegt in Österreich über dem EU-Durchschnitt. Er nahm seit 1995 zu. Der effektive Kapitalsteuersatz liegt hingegen im Durchschnitt und hat sich seit 1995 verringert.

Übersicht 7: Implizite makroökonomische effektive Steuersätze 1995 bis 2008

	Verbrauch		Arbeit ¹⁾		Kapital ²⁾	
	2008	1995-2008 ³⁾	2008	1995-2008 ³⁾	2008	1995-2008 ³⁾
	In %					
Österreich	22,1	+ 1,6	41,3	+ 2,8	27,3	- 0,3
Euro-Raum ⁴⁾	20,8	+ 0,6	34,4	+ 0,3	29,8	- 0,4
EU 27 ⁴⁾	21,5	+ 0,5	34,2	- 1,1	31,9	- 1,0

Q: Europäische Kommission. Der implizite Steuersatz ergibt sich als Verhältnis der gesamten Steuereinnahmen je Kategorie zur potentiellen Steuerbasis. ¹⁾ Einkommensteuer, Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. ²⁾ Steuern für private Haushalte und Unternehmen auf Bestand, Erträge und Transaktionen von Vermögen und Unternehmensgewinnen. Werte für EU27: 25 EU-Länder. ³⁾ Veränderung in Prozentpunkten. ⁴⁾ Ungewichteter Durchschnitt.

6.6.2 Mangelnde Ausrichtung des Exports auf dynamische Schwellenländer

Die Exportperformance Österreichs war in den vergangenen Jahren sehr gut, auch wenn die Krise zu starken Einbrüchen geführt hat (siehe Kapitel 5). Der österreichische Außenhandel ist jedoch immer noch stark auf Europa konzentriert. Der Anteil der österreichischen Exporte in die EU 27 an den Gesamtexporten betrug im Jahr 2009 71%. Im Vergleich mit dem Jahr 1995 nahm dieser Anteil um etwa 6 Prozentpunkte ab. Der Anteil der Exporte in Länder außerhalb der Europäischen Union beträgt hingegen nur 29%; er konnte seit 1995 um 6 Prozentpunkte gesteigert werden. Im Vergleich dazu liegt der Anteil der Exporte außerhalb der EU in Deutschland mit 37% um einiges höher, konnte jedoch seit 1995 nicht gesteigert werden.

Innerhalb der EU gab es – durch die Effekte der Ostöffnung sowie der EU-Osterweiterung – eine deutliche Verschiebung der Schwerpunkte des Exports von Westeuropa zu den mittel- und osteuropäischen Ländern. Der Exportanteil der MOEL 10 nahm von 1995 bis 2009 um 6 Prozentpunkte zu, wohingegen jener in die EU15 um 11 Prozentpunkte abnahm. Diese Verschiebung spiegelt die Verringerung der Abhängigkeit des Exports von Deutschland wider; der Anteil der Exporte nach Deutschland nahm um 7 Prozentpunkte ab. Der Osthandel macht trotz deutlichen Steigerungen nach wie vor nur 16% (2009) der Gesamtexporte aus; 55% der Exporte gehen in die EU15. Mit etwa 31% Exportanteil ist Deutschland nach wie vor mit Abstand der größte Handelspartner Österreichs.

Auf die dynamisch wachsenden Schwellenländer fällt nur ein geringer Anteil der Exporte. Nach China gingen 2009 etwa nur 2,2% der Gesamtexporte; in die BRICs (Brasilien, Russland, Indien, China) gemeinsam 5,7%. Dieser Anteil konnte seit 1995 zwar beinahe verdoppelt werden, ist jedoch im internationalen Vergleich relativ gering. In Deutschland betrug der Exportanteil 2008 nach China 3,3%; der der BRICs 8,1%. Auch die meisten anderen Länder der EU15 wiesen einen höheren Exportanteil Chinas auf als Österreich. Der Anteil der österreichischen Exporte in die Türkei, einem dynamisch wachsenden Schwellenland in unmittelbarer Nachbarschaft zur Europäischen Union, liegt konstant bei 0,8%.

Die geringe regionale Diversifizierung außerhalb der EU – manchmal als "Miniglobalisierung" (Breuss, 2009) bezeichnet – könnte in Zukunft bedeutender werden, wenn es nicht gelingt, stärker in fernen, rasch wachsenden Volkswirtschaften Fuß zu fassen.

Übersicht 8: Exportanteile nach Handelspartnern

	1995	2009	1995/2009 Veränderung in %Punkten
	Anteile in %		
EU 27	77,2	71,0	-6,2
EU West ¹⁾	65,9	54,7	-11,2
EU Ost ²⁾	11,2	16,1	4,9
Extra EU 27	22,8	29,0	6,2
BRIC	2,9	5,7	2,8
China	0,8	2,2	1,4
Russland	1,5	2,2	0,7
Brasilien	0,5	0,7	0,2
Indien	0,2	0,6	0,4
USA	3,0	4,3	1,3
Türkei	0,5	0,8	0,3

Q: ST.AT. ¹⁾ EU 15 (ohne Österreich). ²⁾ Neue Mitgliedsländer ohne Malta und Zypern.

6.6.3 Inaktivitätsszenario

2009 ging das BIP in Österreich real um 3,9% gegenüber dem Vorjahr zurück. Am stärksten betroffen waren die Nachfragekategorien der Ausrüstungsinvestitionen (-13,2%) und der Warenexporte (-17,8%). Die Produktion in der Sachgütererzeugung sank um 11,7%. Seit dem III. Quartal 2009 wächst die Wirtschaft wieder; im I. Quartal war jedoch eine Stagnation zu beobachten. Exporte und Konsumausgaben nahmen leicht zu, wohingegen die Investitionen nach wie vor rückläufig waren.

Aufgrund der kräftigen Erholung des Welthandels nahm der österreichische Warenexport im I. Quartal 2010 weiter zu, und wird im Jahresverlauf auch weiter stark wachsen (Rünstler, 2010). Die Exporte profitieren dabei direkt von der Nachfrage in Asien und anderen Weltregionen. Ausfuhren in den Euro-Raum und die benachbarten mittel- und osteuropäischen Länder

blieben vergleichsweise schwach. Die Investitionen beleben sich bisher jedoch nur langsam. Für 2010 werden sie trotz einer mäßigen Zunahme im Jahresverlauf insgesamt gegenüber dem Vorjahr nochmals zurückgehen. Insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen dürften sich nur langsam beleben, weil die Kapazitätsauslastung nach wie vor niedrig ist. Sie erreicht in der Sachgütererzeugung laut WIFO-Konjunkturtest im II. Quartal etwa den Tiefstwert früherer Rezessionsphasen. Die Industrieproduktion blieb im April noch um 10% unter dem Höchststand von Jänner 2008. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte wirkten in der Krise stabilisierend. Für 2010 und 2011 ist jedoch wieder eine Umkehr jener Faktoren zu erwarten, die die Einkommensentwicklung 2009 stützten; die verfügbaren Einkommen werden nur schwach wachsen. Die Konsumnachfrage wird damit stabil, aber wenig dynamisch bleiben.

Bei einer Fortsetzung des oben beschriebenen wirtschaftspolitischen Kurses ist wahrscheinlich, dass die aktuelle Konjunkturerholung in einen vorwiegend exportgetriebenen Aufschwung mündet und die Inlandsnachfrage wenig dynamisch bleibt. Der Rückgang der Lohnquote, die Verschiebung der Verteilung innerhalb der Lohneinkommen und die bestehende Verunsicherung führten in den vergangenen Jahren zu einer gedämpften Konsumententwicklung. Diese Schwäche der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage reduzierte auch die Investitionen und dämpfte damit mittelfristig das Wachstum.

Im WIFO-Weißbuch (*Marterbauer et al., 2006*) wurde mit Hilfe von Simulationen untersucht, wie eine Erhöhung der verfügbaren Einkommen für verschiedene Einkommensgruppen die privaten Konsumausgaben beeinflusst. Die unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse resultieren aus unterschiedlichen marginalen und durchschnittlichen Konsumneigungen für die verschiedenen Einkommenschichten. Die Konsumneigungen wurden auf Basis der Konsumerhebung errechnet und in das WIFO-Makromodell implementiert. Der höchste Wachstumseffekt entsteht, wenn das untere Einkommensdrittel von den einkommenserhöhenden Maßnahmen profitiert. Ein Anstieg der Einkommen des 1. Terzils um 1 Mrd. € erhöht den privaten Konsum mittelfristig um 0,8%. Die Beschleunigung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zieht auch eine Belebung der Investitionen nach sich. Das BIP erhöht sich insgesamt real um etwa 0,5%. Fließen die einkommenserhöhenden Maßnahmen dem mittleren bzw. dem oberen Einkommensdrittel zu, so fallen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen deutlich schwächer aus. Wird das verfügbare Einkommen des oberen Einkommensdrittels erhöht, so steigen die privaten Konsumausgaben nur um 0,5%; das BIP um 0,3%.

Eine Verringerung der Sparquote aufgrund abnehmender Unsicherheit in Bezug auf die Einkommensentwicklung würde ebenfalls das BIP erhöhen. Das WIFO (*Marterbauer et al., 2006*) hat untersucht, wie sich ein Rückgang der Sparquote um $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt über 5 Jahre auswirkt. Dies würde mittelfristig den Konsum um 2% und das BIP um 1% erhöhen.

Eine Anhebung der Lohnquote um 1 Prozentpunkt würde die Inlandsnachfrage in Österreich um 0,2 Prozentpunkte des BIP erhöhen. Gleichzeitig reduziert sie jedoch die Nettoexporte um 0,55 Prozentpunkte des BIP, so dass sich in Summe eine Reduktion des BIP von 0,35% ergibt (*Ederer, 2008*). Diese Berechnung unterstellt, dass die Erhöhung der Lohnquote in Österreich

bei gleichbleibender Situation in den Handelspartnern erfolgt. Für eine kleine, offene Volkswirtschaft ist der dämpfende Außenhandelseffekt naheliegenderweise höher als der expansive Effekt auf die Inlandsnachfrage. Eine expansivere Lohnentwicklung ist daher nur im gesamteuropäischen Kontext, und insbesondere im Verbund mit Deutschland sinnvoll. Wird die Lohnquote überall im gesamten Euroraum erhöht, heben sich die negativen Effekte auf den Außenhandel teilweise auf und der expansive Effekt auf den Konsum überwiegt. Für den Euroraum insgesamt ergibt eine ähnliche Berechnung, dass eine Erhöhung der Lohnquote um 1 Prozentpunkt die Inlandsnachfrage um etwa 0,45 Prozentpunkte des BIP erhöht; die Nettoexporte würden um 0,2 Prozentpunkte zurückgehen. In Summe ergibt sich ein positiver Effekt für das BIP um 0,25% (*Stockhammer – Onaran – Ederer, 2009*).

Die Exportdynamik der aktuellen Konjunkturerholung kommt bisher hauptsächlich aus Asien und anderen Regionen außerhalb Europas. Die Wachstumsaussichten für die mittel- und osteuropäischen Länder, die einen wesentlichen Exportmarkt Österreichs darstellen, sind verhaltener als vor der Krise (Landesmann, 2010), im Euroraum leidet die Nachfrage an der kritischen Situation in Südeuropa (Ederer, 2010). Die mangelnde Ausrichtung der Ausfuhren auf die dynamischen Schwellenländer könnte das Wachstum in Österreich behindern.

6.6.4 Eckpunkte einer künftigen Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage

Die direkte Beeinflussung der Investitionsbereitschaft von Unternehmen durch die Wirtschaftspolitik ist im Allgemeinen eher schwierig. Durch die Verbesserung des produktionsseitigen Wachstumspotentials – durch Humankapital, Forschung und Entwicklung, Wettbewerb – wird jedoch die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Österreich gestärkt und dadurch die Attraktivität für Investitionen im eigenen Land bzw. für ausländische Direktinvestitionen sichergestellt. Darüber hinaus können steuerliche Maßnahmen eine Belebung der Investitionstätigkeit auslösen. Spezifische investitionsfördernde Maßnahmen wie Steuerfreibeträge oder Investitionsprämien haben meist stärkere Effekte als generelle Senkungen der Gewinnsteuerbelastung. Wenn sie zeitlich befristet eingesetzt werden, können sie durch Vorzieheffekte eine Belebung der Investitionen zu einem konjunkturell erwünschten Zeitpunkt auslösen.

Kurzfristig wird die Investitionstätigkeit vor allem von den Absatzerwartungen der Unternehmen beeinflusst. Diese sind von der Wirtschaftspolitik nicht unmittelbar beeinflussbar. Die Stabilisierung von Erwartungen von Unternehmen gehört zu den wichtigsten, aber gleichzeitig auch schwierigsten Aufgaben der Wirtschaftspolitik. Stabile Erwartungen bestimmen auch die Konsumententscheidungen der privaten Haushalte und sind allgemein eine wichtige Determinante für Wachstum und Beschäftigung (siehe Kapitel 2). Die wichtigsten Elemente einer erwartungsstabilisierenden Politik sind eine verlässliche antizyklische Ausrichtung der Geld- und Fiskalpolitik sowie eine auf Preis- und Kaufkraftstabilität ausgerichtete Lohnpolitik.

Die Geldpolitik wirkt über die Steuerung der kurzfristigen Zinssätze direkt auf die Kreditkosten und damit auf Investitions- und Konsumentscheidungen von Unternehmen und Haushalten. Die Geldpolitik wird von der Zentralbank festgelegt und kann meist sehr kurzfristig auf makroökonomische Entwicklungen reagieren. Sie liegt allerdings im Kompetenzbereich der Europäischen Zentralbank und ist für den gesamten Euro-Raum einheitlich. Sie kann damit nicht auf asymmetrische Schocks und unterschiedliche Wirtschaftsentwicklungen in den einzelnen Ländern reagieren. Die Geldpolitik der EZB ist vertraglich auf das Ziel der Preisstabilität ausgerichtet. Schwankungen von Produktion und Beschäftigung werden nur indirekt berücksichtigt. Die stärkere Orientierung der Geldpolitik an der Stabilisierung von Konjunkturschwankungen wäre sinnvoll und wünschenswert. In einer schweren Rezession wie 2008/2009 stößt die Geldpolitik jedoch schnell an ihre Grenzen. Selbst Zinssätze nahe bei null und die Bereitstellung von Liquidität führen dann nicht zu einer erhöhten Investitionsbereitschaft.

Die zweite Komponente einer Stabilisierungspolitik ist eine antizyklische Fiskalpolitik. Sie wirkt entweder über automatische Stabilisatoren (Steuern und Abgaben, Sozialtransfers) oder über diskretionäre Ausgaben. Automatische Stabilisatoren sind generell besser geeignet, da keine langwierige Beschlussfassung notwendig ist und keine Verzögerung bei der Umsetzung entsteht. Das Vorhandensein ausreichender Stabilisatoren und ihre ungehinderte Wirkung sind für die Stabilisierung von Konjunkturzyklen von entscheidender Bedeutung. In der letzten Rezession war es zusätzlich notwendig, durch diskretionäre Fiskalpolitik (Konjunkturpakete) einzugreifen. Die Voraussetzung einer antizyklischen Fiskalpolitik ist das Vorhandensein ausreichender budgetärer Spielräume.

In Zukunft könnten neben den traditionellen Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik auch innovative Arbeitszeitmodelle eine stärkere Rolle bei der Stabilisierung von Zyklen spielen. In der letzten Rezession haben beispielsweise Kurzarbeitszeitmodelle viel dazu beigetragen, dass die Beschäftigung relativ stabil blieb.

Die Einkommenspolitik sollte im Sinne der Preis- und Kaufkraftstabilität am langjährigen Grundprinzip der produktivitätsorientierten Lohnpolitik orientiert sein. Gemäß dieser Leitlinie steigen nominelle Löhne und Gehälter im Ausmaß der nominellen Produktion je Arbeitnehmer. Einerseits wird dadurch die Rolle der Löhne als Kostenfaktor berücksichtigt; bei einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik erhöhen sich die Lohnstückkosten nicht. Andererseits entspricht diese Orientierung der Rolle der Löhne als Nachfragefaktor. Steigende Realeinkommen ermöglichen ein Wachstum der privaten Konsumnachfrage. Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik bewahrt die notwendige Balance zwischen Wachstum von Export und Investitionen einerseits und Konsum andererseits und ist somit gesamtwirtschaftlich vernünftig. Wenn die Einkommenspolitik an der Zielinflationsrate der Zentralbank orientiert ist, trägt sie außerdem zur Preisstabilität im Euro-Raum bei.

In einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie Österreich kann eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik einen gewissen Sinn machen, da die Exporteffekte tendenziell größer sind als die Effekte auf die Binnennachfrage (vgl. Ederer, 2008). In Österreich führt die starke Ausrichtung

des Außenhandels auf Deutschland dazu, dass die dortige Lohnpolitik zu einem gewissen Grad kopiert werden muss, damit sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Haupthandelspartner nicht verschlechtert. Die Entwicklung in Deutschland ist in den letzten Jahren noch stärker von dem Zurückbleiben der Löhne hinter dem Produktivitätswachstum gekennzeichnet als in Österreich (vgl. Ederer, 2010). Die Steigerung der Exporte durch Lohnzurückhaltung ist jedoch eine klassische "Beggart-hy-neighbor"-Politik und kann nur funktionieren, wenn andere Länder keine ähnliche Strategie verfolgen. Sollten die Handelspartner ebenfalls eine moderate Lohnpolitik umsetzen, verbessert sich die relative Wettbewerbsfähigkeit nicht. Die dämpfenden Effekte auf die Inlandsnachfrage werden dann nicht oder nicht ausreichend durch expansive Effekte auf den Außenhandel kompensiert. Im Gegenzug überwiegt bei einer europaweit koordinierten Lohnsteigerung der expansive Effekt auf die Binnennachfrage. Das Wachstum kann so gesteigert und auf eine breitere Basis gestellt werden. Für Österreich ist insbesondere wichtig, dass Deutschland ebenfalls zu einer produktivitätsorientierten Lohnentwicklung zurückkehrt.

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ist darüber hinaus auch nicht der wichtigste Faktor, der zum Exporterfolg beiträgt. Eine rezente Studie eines Konsortiums unter Koordination des Bruegel-Instituts (Navaretti et al., 2010) zeigt, dass firmenspezifische Faktoren weitaus bedeutender für die Exportperformance eines Landes sind, als länderspezifische. Exportorientierte Firmen sind allgemein (in allen untersuchten europäischen Ländern) größer, produktiver und innovativer, und beschäftigen einen höheren Anteil gut ausgebildeter Mitarbeiter. Diese Firmencharakteristika wirken weitgehend gleich auf die Exportperformance in den Ländern. Der Unterschied in der Exportperformance der Länder wird daher in einem hohen Ausmaß vom Anteil solcher Firmen bestimmt. Auch in den Ländern mit einer vergleichsweise schwachen Exportentwicklung gibt es exportorientierte Firmen, auf die oben stehende Charakteristika zutreffen, jedoch in geringerer Anzahl als in Ländern mit guter Exportperformance. Dieselben Firmen erreichen typischerweise auch mehr und weiter entfernte Märkte. Auch eine aktuelle Studie des Forschungsschwerpunkts Internationale Wirtschaft (FIW) zeigt, dass der Lohnstückkosten und Wechselkurs weniger entscheidend für die Exportentwicklung sind, als die Nachfrage in den Ländern der Handelspartner. Eine wettbewerbsorientierte Politik sollte daher verstärkt auf die Verbesserung der qualitativen Faktoren abzielen.¹⁹

Zu einer Verbesserung der qualitativen Wettbewerbsfähigkeit gehört im weitesten Sinn auch die Unterstützung von Unternehmen durch die Dienstleistungen im Rahmen der Internationalisierungsoffensive (IO). Durch die Bereitstellung von Export-Know-how und Marktinformationen sowie die Unterstützung bei der Geschäftsanbahnung Imageaufbau sind vor allem für KMU ein wichtiger Beitrag zur Exportförderung. Die stärkere Ausrichtung dieser Initiative auf weiter entfernte Exportmärkte könnte dazu beitragen, die starke Konzentration österreichischer Exporte auf Europa zu reduzieren.

¹⁹ Aiginger (2005) diskutiert den Begriff der Wettbewerbsfähigkeit vor einem breiteren Hintergrund.

Innerhalb der Einkommenspolitik wäre unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Konsumnachfrage eine deutlichere Anhebung der Einkommen unterer Einkommensgruppen beispielsweise durch eine Erhöhung der kollektivvertraglichen Mindestlöhne wünschenswert. Eine stärkere Anhebung der Mindestlöhne würde auch den notwendigen Druck zum Strukturwandel zugunsten von Arbeitsplätzen mit höherer Produktivität erzeugen. Allerdings wären damit auch Kosten in Form negativer Beschäftigungseffekte bei nicht ausreichend qualifizierten Personen verbunden sein. Dies wäre angesichts einer Situation besonders hoher Arbeitslosigkeit gerade in diesem Arbeitsmarktsegment nicht wünschenswert. Lohnpolitische Maßnahmen der Verbesserung der Einkommenssituation der unteren Einkommenschichten sollten deshalb in Perioden günstiger Konjunktur und kräftiger Nachfrage nach Arbeitskräften gesetzt werden.

Verteilungspolitische Maßnahmen zugunsten des unteren Einkommensdrittels im Rahmen des Steuer- und Abgabensystems könnten über Freibeträge bei der Sozialversicherung gesetzt werden. Die Einführung eines Frei- oder Absatzbetrages in der Krankenversicherung würde beispielsweise nicht nur positive Verteilungs- und Nachfrageeffekte mit sich bringen, sondern hätte auch günstige Angebots- und Anzeizeffekte. Die Inanspruchnahme der Begünstigungen ist an die Erwerbstätigkeit geknüpft, die Anreize zur Arbeitsaufnahme werden damit vor allem in sensiblen unteren Einkommenskategorien erhöht. Eine zu einem Frei- oder Absatzbetrag für die Arbeitnehmer zur Krankenversicherung ähnliche Regelung für die Arbeitgeberbeiträge würde eine Entlastung der Lohnkosten bringen und könnte die Arbeitskräftenachfrage erhöhen. Beides trägt zu einer Verbesserung der Erwerbsbeteiligung bei (siehe Kapitel 6.7). Die Verringerung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit (vgl. *Aiginger et al.*, 2008) ist generell notwendig.

Die Konsumentenstimmung hat Einfluss auf die Konsumneigung und damit die Konsumausgaben der privaten Haushalte. Die Verringerung des Vorsichtssparens stellt somit eine wesentliche Voraussetzung für eine Beschleunigung des Wachstums der Konsumnachfrage dar. Allerdings ist das Verbrauchervertrauen keine direkte Variable der Wirtschaftspolitik. Es ergibt sich eher sehr indirekt aus günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist dabei wahrscheinlich die für die Konsumentenstimmung wichtigste einzelne Determinante. Ein wesentliches Element sollte daher die Stabilisierung der Erwartungen von privaten Haushalten und Unternehmen durch eine verlässliche antizyklische Wirtschaftspolitik bilden (siehe oben), die in guten Zeiten ein ausreichendes Polster für schlechte Zeiten aufbaut.

6.6.5 *EU-Vorgaben für den Bereich Gesamtwirtschaftliche Nachfrage*

Die europäischen Rahmenbedingungen für die Politikmaßnahmen im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sind in den EU-Verträgen, dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und der Europa 2020-Strategie festgelegt.

Die *Geldpolitik* unterliegt der ausschließlichen Kompetenz der Union (siehe Kapitel 3) und wird direkt von der Europäischen Zentralbank gesteuert. Diese trifft ihre Entscheidungen

weitgehend unabhängig. Die Einflussmöglichkeiten für einen einzelnen Mitgliedsstaat sind dementsprechend gering.

Die *Fiskalpolitik* liegt in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Die EU-Verträge und der SWP geben allerdings eine Höchstgrenze für Budgetdefizit und öffentliche Schulden vor. Ein Überschreiten der Grenzen löst das "Verfahren bei übermäßigem Defizit", an dessen Endpunkt Sanktionen drohen. Der Schuldenstand hat bis dato keine Berücksichtigung in den Verfahren des SWP gefunden; in Zukunft soll er allerdings stärker einbezogen werden (siehe Kapitel 3). Innerhalb der Grenzen gibt es keine Vorgaben für die Budgetgestaltung. Insbesondere die Höhe der Abgaben- und Ausgabenquote unterliegt keiner Einschränkung nach oben oder unten. Wie die Regierungen der Mitgliedsstaaten ihre Budgetziele erreichen, liegt in ihrem Gestaltungsspielraum.

Auch Leitlinie 1 der Europa 2020-Strategie besagt, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet werden muss und gibt Eckpunkte für den Abbau von Defiziten und Schulden vor. Strukturelle Defizite sollen ab spätestens 2011 um mehr als 0,5% jährlich reduziert werden, bis das mittelfristige Budgetziel erreicht wird. Leitlinie 1 nimmt jedoch auch auf die Qualität der öffentlichen Finanzen Bezug. Der Defizitabbau sollte vorrangig so erfolgen, dass wachstumsfördernde Ausgaben (Bildung, Qualifizierung und Förderung von Beschäftigungsfähigkeit, Forschung und Entwicklung, Innovation, Investitionen in Netzwerkinfrastruktur) nicht beeinträchtigt werden und Steuererhöhungen zur wachstumsfreundlicheren Gestaltung des Steuersystems genutzt werden, indem insbesondere der Faktor Arbeit entlastet wird. Zum Abbau der Schulden sollten auch die Reform des Pensionssystems und die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters genutzt werden. Die Leitlinien der Europa 2020-Strategie sind verbindlich, ihre Nichteinhaltung zieht aber weniger drastische Konsequenzen nach sich, als durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Eine Verwarnung der Europäischen Kommission und Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik durch den Rat stellen bis dato die schärfsten Sanktionsmechanismen der EU in Bezug auf die Leitlinien dar.

Die *Lohnentwicklung* wird von den Sozialpartnern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite in gemeinsamen Tarifverhandlungen festgelegt. Der Einfluss der Europäischen Union auf diese Verhandlungen und damit auf die Lohnentwicklung ist begrenzt. Die Lohnentwicklung in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird jedoch künftig verstärkt in den Koordinationsprozess der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene einbezogen werden. Die Beurteilung makroökonomischer Ungleichgewichte – insbesondere in Bezug auf Leistungsbilanzen und Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit werden im Rahmen des "Europäischen Semesters" eine wichtige Rolle einnehmen (siehe Kapitel 3). Die Kommission plant, künftig Verwarnungen an die Mitgliedsstaaten zu richten und auf Basis der nationalen Reformprogramme Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik auszusprechen. Die makroökonomischen Ungleichgewichte nehmen eine wichtige Position in den Integrierten Leitlinien ein. Leitlinien 2 und 3 der Europa 2020-Strategie geben vor, dass die Wirtschaftspolitik auf Beseitigung und Vermeidung von Ungleichgewichten ausgerichtet werden soll. Sowohl

die Länder mit Leistungsbilanzdefiziten und geringer preislicher Wettbewerbsfähigkeit als auch Länder mit stark verbesserter Wettbewerbsfähigkeit und hohen Leistungsbilanzüberschüssen werden künftig dazu beitragen müssen, diese Entwicklungen rückgängig zu machen.

Die *Steuerpolitik* fällt in die gemeinsame Zuständigkeit von Union und Mitgliedsstaaten im Rahmen des Binnenmarkts. Die EU-Verträge sehen jedoch nur vor, dass die Union die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern durchführt. Die Beschlussfassung erfolgt einstimmig in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren. Die Harmonisierung erfolgt nur, soweit sie für den Binnenmarkt und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist. Für direkte Steuern, wie z.B. Lohn- und Einkommenssteuer sowie Kapital- oder Vermögenssteuern ist keine Angleichung der Rechtsvorschriften vorgesehen.

6.6.6 *Umgang mit dem Übereinstimmungs- bzw. Konfliktpotential*

Die skizzierten Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage werden durch die Vorgaben der EU nur zum Teil eingeschränkt. Die wichtigste "externe" Rahmenbedingung für die Stabilisierungspolitik ist die Geldpolitik der EZB. Sie orientiert sich an der durchschnittlichen Inflationsrate im Euro-Raum. Die Preissteigerungen in Österreich lagen in den letzten Jahren unter dem Durchschnitt der Länder im Euro-Raum. Der Realzins, der sich aus nominellem Zinssatz und Inflationsrate ergibt, war daher höher als beispielsweise in den südeuropäischen Ländern. Dies trug dazu bei, dass die kreditfinanzierten Investitions- und Konsumausgaben in Österreich niedriger waren als in anderen Staaten (vgl. Ederer, 2010). Unterschiedliche makroökonomische Entwicklungen in den Ländern des Euro-Raums führen dazu, dass die einheitliche Geldpolitik für einzelne Länder nicht optimal ist. Die gemeinsame Geldpolitik zwingt daher alle Länder, ihre Wirtschaftspolitik in ihrem Interesse so aufeinander abzustimmen, dass das Funktionieren der Währungsunion sichergestellt ist. Divergierende Konjunkturzyklen oder Preisentwicklungen beeinträchtigen die Effektivität der Geldpolitik. Asymmetrischen Schocks und Entwicklungen, die nur einzelne Länder betreffen, können jedoch von der Geldpolitik nicht beeinflusst werden. Die nationalen Regierungen können und sollen diesen mit Hilfe anderer Politikmaßnahmen gegensteuern.

Für die Fiskalpolitik gibt der Stabilitäts- und Wachstumspakt hingegen nur den Rahmen vor. Solange Defizit- und Schuldengrenze nicht überschritten werden, sind in Verbindung mit dem SWP keinerlei Vorgaben für die Fiskalpolitik zu berücksichtigen. Allerdings liegen – auch bedingt durch die Konjunkturstabilisierungsmaßnahmen während der jüngsten Krise – Budgetdefizit und öffentlicher Schuldenstand weit über den Kriterien des SWP. Aktuell läuft auch gegen Österreich ein Verfahren wegen übermäßigem Defizit; in seinem Stabilitätsprogramm 2010 wurde ein Plan vorgelegt, das Defizit bis 2013 auf unter 3% des BIP zu bringen. Mittelfristig ist es im Sinne einer nationalen Wachstums- und Beschäftigungspolitik, fiskalischen Spielräume für eine verlässliche antizyklische Stabilisierungspolitik wieder zu erlangen. Das Budget sollte daher mittelfristig ausgeglichen und Schulden abgebaut werden.

Diese Zielsetzung stimmt mit den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakt überein. Der Defizit- und Schuldenabbau kann jedoch prinzipiell einnahmen- und ausgabenseitig erfolgen, die nationale Budgetpolitik hat hier daher große Spielräume. Gemäß den Leitlinien sollte die Budgetkonsolidierung dafür genutzt werden, dass Steuer- und Abgabensystem beschäftigungsfreundlicher zu gestalten sowie wachstumsfördernde Ausgaben zu forcieren. Die Qualität der fiskalischen Ausgaben sowie die Wachstums- und Beschäftigungsfreundlichkeit des Steuersystems wird im Rahmen der Europa 2020-Strategie stärkere Beachtung durch die EU erfahren. Dies stellt jedoch ebenfalls eine Übereinstimmung mit den Zielsetzungen einer österreichischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik dar.

Eine kleine, offene Volkswirtschaft wie Österreich hat einen hohen Außenhandelsanteil (siehe Kapitel 5). Konjunkturstabilisierende Maßnahmen im Rahmen der Fiskalpolitik werden daher zu einem großen Teil ausländischen Gütern zu Gute kommen und daher nicht die Produktion in Österreich stabilisieren. Andererseits kommen Konjunkturpakete im Ausland auch Österreich zu Gute. Aufgrund dieser hohen "Spillovers" hat daher eine künftige Koordinierung von konjunkturstabilisierenden Maßnahmen im europäischen Kontext für Österreich eine wichtige Bedeutung.

Makroökonomische Ungleichgewichte werden im Beobachtungs- und Bewertungsprozess der nationalen Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene im Rahmen der Europa 2020-Strategie künftig einen höheren Stellenwert einnehmen als bisher. Gemäß den EU-Verträgen sind die Leitlinien verbindlich, die Mitgliedsstaaten müssen ihre Politik danach ausrichten. Die Sanktionsmöglichkeiten sind bisher gering. Verwarnungen der Europäischen Kommission haben keine rechtlichen Konsequenzen. Die Empfehlungen des Rats sind nicht verbindlich und ziehen bei Nichteinhaltung keine unmittelbaren rechtlichen Folgen nach sich. Aufgrund verstärktem *Monitoring* und damit verbundener *peer pressure* ist jedoch damit zu rechnen, dass ein Weiterverfolgen der wettbewerbsorientierten Lohnpolitik im selben Ausmaß auf Widerstände und Unverständnis der europäischen Partnerländer stößt. Die stärkere Orientierung am Konzept der "produktivitätsorientierten Lohnpolitik" (siehe oben) ist auch eine notwendige Maßnahme zur Stärkung der Inlandsnachfrage in Österreich und stellt daher kein Konfliktpotential mit den Rahmenbedingungen der EU dar. Die Möglichkeit der Umsetzung wird jedoch in starkem Maße davon abhängen, dass Deutschland seine Politik ebenfalls an diesem Konzept ausrichtet.

6.6.7 Zusammenfassung und Ausblick

Die wichtigsten Ansatzpunkte für eine österreichische Wachstums- und Beschäftigungspolitik im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage stimmen mit den Zielen und Vorgaben der Europäischen Union überein. Sowohl bei Fiskalpolitik, als auch bei Lohnpolitik und Steuerpolitik ist es im österreichischen Interesse, die Rahmenbedingungen der EU zu beachten. Inaktivität in den genannten Feldern führt nicht nur zu einem Anhalten der oben skizzierten Schwächen, sondern auch zur Konfrontation mit den europäischen Partnerländern. Zwar sind außerhalb des Stabilitäts- und Wachstumspakt die Sanktionsmöglichkeiten der EU gering und münden im

Extremfall in Verwarnungen und Empfehlungen, die konsequente Nichtbefolgung dieser würde aber aller Voraussicht nach zu hoher *peer pressure* führen. Lohnentwicklung und Schwäche der Inlandsnachfrage werden im Rahmen der Europa 2020-Strategie einen höheren Stellenwert einnehmen und stärker in den Beobachtungs- und Bewertungsprozess der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene einbezogen werden als bisher.

Innerhalb der Rahmenbedingungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite große Spielräume für die nationale Wirtschaftspolitik vorhanden. Die österreichische Wirtschaftspolitik hat hier daher große Spielräume.

6.7 Arbeitsmarkt, Beschäftigung und soziale Sicherheit

6.7.1 Niedrige Beschäftigungsquote von Frauen, älteren Personen und MigrantInnen

Eine hohe Beschäftigungsquote ist eines der fünf Kernziele der Europa 2020-Strategie und ist aus mehreren Gründen bedeutsam. Einerseits ist eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung erforderlich, um bei einer zu erwartenden Bevölkerungsabnahme auch in Zukunft ein ausreichend hohes Arbeitskräfteangebot zu gewährleisten. Geht die Erwerbsbevölkerung schneller zurück als die gesamtwirtschaftliche Produktivität zunimmt, dann ist das Wirtschaftswachstum zu gering um einen konstanten Wohlstand der Bevölkerung in einer Volkswirtschaft aufrecht zu erhalten. Eine hohe Beschäftigungsquote bildet auch eine wesentliche Bedingung für die langfristige Finanzierbarkeit des Sozialstaats. Andererseits stellt die Arbeitsmarktintegration von weiten Teilen der Bevölkerung die beste Möglichkeit zur Reduzierung von Armut und der Erhöhung der gesellschaftlichen Teilnahmekancen dar. Sie ist damit eine Voraussetzung für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts in einer Volkswirtschaft.

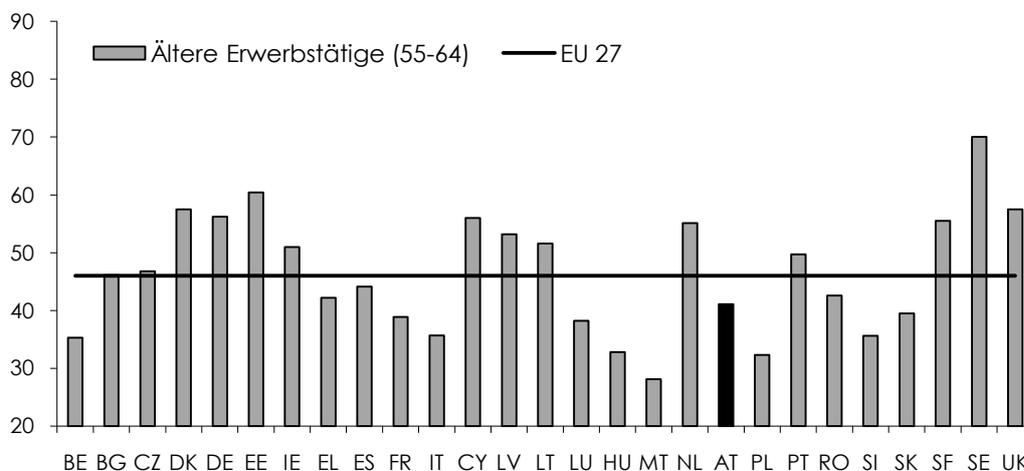
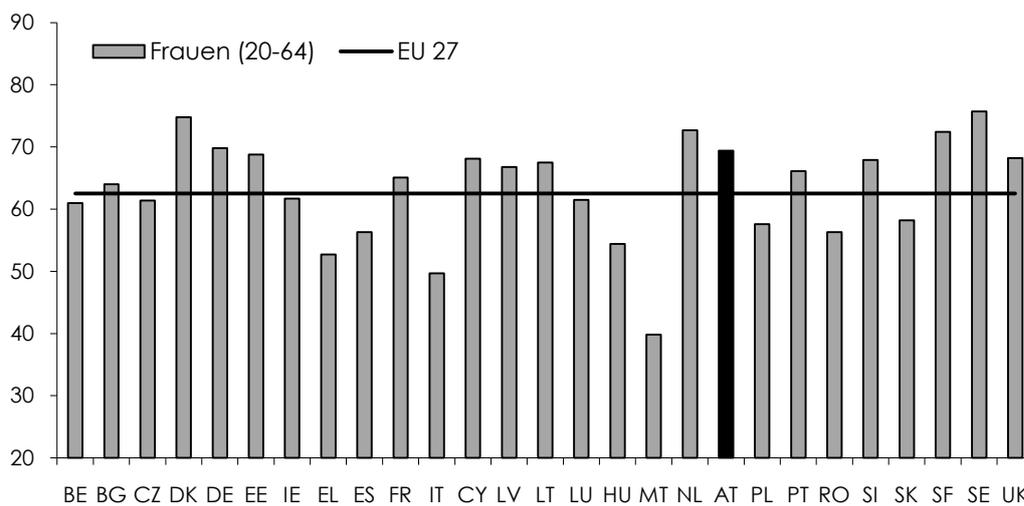
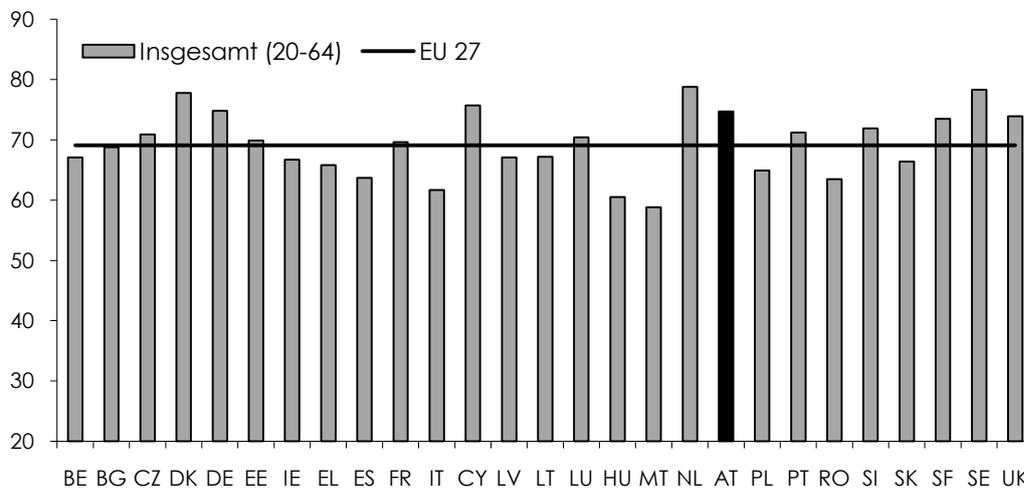
Eine hohe Beschäftigungsquote ist jedoch nicht nur von der Ausweitung des Arbeitskräfteangebots bestimmt, sondern ebenso von einer entsprechenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Ein hohes Wirtschaftswachstum ist daher erforderlich, um ausreichend Menschen in Arbeit zu bringen.

Österreich liegt mit seiner Arbeitsmarktperformanz im oberen Mittelfeld der Europäischen Union. Gemessen an der Bevölkerung der 20- bis 64-jährigen (dem neuen Indikator der Europa 2020-Strategie)²⁰ sind überdurchschnittlich viele Personen erwerbstätig. 2009 betrug die Beschäftigungsquote der Frauen und Männer in Österreich 74,7%; die der EU-27 nur 69,1% (Abbildung 31). Nur Dänemark, Deutschland, Niederlande, Schweden und Zypern weisen höhere Beschäftigungsquoten auf.

²⁰ Im Rahmen der Lissabon-Strategie wurde das Beschäftigungsziel noch anhand der Beschäftigungsquote der 15- bis 64-jährigen formuliert.

Abbildung 31: Beschäftigungsquote 2009

Erwerbstätige Personen in % der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe



Q: Eurostat.

Die Quote unterscheidet sich jedoch für einzelne Personengruppen stark: Während bei den Männern 2009 80,1% beschäftigt waren, waren es bei den Frauen nur 69,4%. Beide Werte liegen aber über dem EU-Durchschnitt. In der EU-27 waren 2009 75,8% der Männer und 62,5% der Frauen beschäftigt. Dänemark, Deutschland, Finnland, Niederlande und Schweden hatten eine höhere Frauenbeschäftigungsquote. In der Gruppe älterer Erwerbstätiger liegt die Beschäftigungsquote in Österreich jedoch unter dem EU-Durchschnitt. 2009 betrug sie bei den 55- bis 64-jährigen nur 41,1%; in der EU-27 46% (Abbildung 31). Nur 9 der 27 EU-Mitgliedsstaaten wiesen eine geringere Quote auf.

In einer rezenten Studie zur Arbeitsmarktp Performanz in der Europäischen Union und dem Einfluss der sozialen Sicherungssysteme analysierte das WIFO Ursachen der Nicht-Erwerbstätigkeit verschiedener Erwerbsgruppen (*Famira-Mühlberger et al.*, 2010). Demnach sind die wichtigsten Gründe für Inaktivität in der Gruppe älterer Personen Pensionierung sowie Krankheit und Erwerbsunfähigkeit. Länderspezifische Unterschiede in der Arbeitsmarktbeteiligung Älterer hängen von den gesetzlichen Möglichkeiten zum vorzeitigen und regulären Pensionszugang, den damit verbundenen Konditionen (etwa hinsichtlich Durchrechnungszeitraum, Ersatzrate, Hinzuverdienst etc.) und der Verfügbarkeit von Leistungen im Falle von Gesundheitseinschränkungen, Erwerbsminderung und Arbeitslosigkeit ab. In Österreich wird überwiegend Pensionierung als Hauptgrund für Inaktivität genannt. In Ländern mit vergleichsweise niedrigerer Ersatzrate und höherem Pensionsantrittsalter ist der Hauptgrund für Inaktivität Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit.

In der Gruppe der Frauen sind die wichtigsten Erklärungsfaktoren für Inaktivität die langen Unterbrechungen aufgrund des Bestehens von Betreuungspflichten und die geschlechtsspezifische Verteilung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit in Österreich. In Ländern mit einem gut ausgebauten Kinderbetreuungsangebot sind hingegen Aus- und Fortbildung sowie Krankheit und Erwerbsunfähigkeit die Hauptgründe für Inaktivität in dieser Gruppe. Der Anteil an Teilzeiterwerbstätigen liegt bei Frauen in Österreich ebenfalls wesentlich höher als bei Männern.

Auch für MigrantInnen liegt die Beschäftigungsquote in Österreich unterhalb der Gesamtbeschäftigungsquote. Dieser Unterschied in der Beschäftigungsquote von In- und Ausländern ist im europäischen Vergleich hoch und kann nur zum Teil durch die unterschiedliche Qualifikationsstruktur von MigrantInnen erklärt werden. Die Integration von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt gelingt in Österreich schlechter als im EU-Durchschnitt (*Huber – Nowotny - Bock-Schappelwein*, 2010). Die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-jährigen Ausländer in Österreich betrug 2009 65,3%; diejenige von Inländern 76%. Die vergleichbaren Werte für die EU-27 waren 63,3% und 69,6%. Der Unterschied der Beschäftigungsquoten von In- und Ausländern betrug in Österreich 10,7 Prozentpunkte, in der EU hingegen nur 6,3 Prozentpunkte.

Auf Basis der Arbeitskräfteerhebung von Statistik Austria wurde jüngst festgestellt, dass innerhalb der Gruppe von Personen mit Migrationshintergrund erhebliche Unterschiede bestehen. So weisen MigrantInnen der zweiten Generation eine geringere

Beschäftigungsquote auf als die der ersten Generation. Diese Unterschiede können darauf zurückgeführt werden, dass die MigrantInnen der zweiten Generation schlechter ausgebildet und deutlich jünger sind (Huber, 2010a).

Zusätzlich arbeiten Migranten häufiger als in Österreich geborene Menschen in Jobs, für die sie überqualifiziert sind. Der Anteil überqualifizierter Migranten ist höher als bei *Natives*; im Vergleich zum EU-Durchschnitt ist dieser Anteil jedoch geringer. Überqualifikation bedeutet, dass Migranten keinen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz bekommen. Ebenso ist der Anteil unterqualifizierter Migranten im Vergleich mit österreichischen *Natives* wesentlich geringer. Dieser Abstand ist einer der höchsten in der EU. Der höhere Anteil Unterqualifizierter deutet darauf hin, dass es Migranten schwerer fällt, sich durch ihre Beschäftigung innerhalb des Betriebs höher zu qualifizieren. Der Unterschied zwischen den österreichischen und europäischen Über- und Unterqualifizierungsraten kann jedoch durch die Qualifikationsunterschiede der Migranten erklärt werden (Huber – Nowotny - Bock-Schappelwein, 2010).

Generell wird die Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung aller Gruppen durch

- Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen,
 - eine gute Beschäftigungssituation sowie
 - eine geringere Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit
- gefördert.

Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen tragen nicht nur dazu bei, die Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktbeteiligung zu erhöhen, sondern sind auch ein wichtiger Faktor für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft (siehe Kapitel 6.1). Eine gute Beschäftigungssituation führt generell dazu, dass die Erwerbsbeteiligung aller Gruppen steigt. Je besser die Jobchancen, desto eher wird die Teilnahme am Arbeitsmarkt gesucht.

Die Belastung des Faktors Arbeit durch das Steuer- und Abgabensystem ist in Österreich im Vergleich zu anderen Ländern wesentlich höher und nimmt weiter zu. Österreich hat eine starke, schon bei niedrigen Einkommen einsetzende Belastung der Löhne und der Lohnsteigerungen, sowie eine große Differenz zwischen Personalkosten für die Unternehmen und Nettolohn für Arbeitnehmer. Das Sozialsystem wird überwiegend durch Abgaben auf Arbeit finanziert. Die hohe Belastung des Faktors Arbeit und der frühe Progressionsbeginn sind ein negativer Anreiz für Beschäftigung (siehe Kapitel 6.6).

Das Ziel der Europa 2020-Strategie, die Beschäftigungsquote zu erhöhen, zielt jedoch nicht ausschließlich auf die Arbeitsmarktbeteiligung ab. Eine hohe Beschäftigung ist nicht nur von der Ausweitung des Arbeitskräfteangebots bestimmt, sondern ebenso von einer entsprechenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Hohes Wirtschaftswachstum durch eine dynamische Nachfrageentwicklung ist daher erforderlich, um ausreichend Menschen in Arbeit zu bringen.

6.7.2 Niedrige Qualifikation von Personen mit Migrationshintergrund

In Europa ist der Anteil der Hochqualifizierten mit tertiärer Ausbildung an den MigrantInnen deutlich geringer als in den klassischen Zuwanderungsländern wie Australien, Kanada, Neuseeland oder den USA. In Österreich liegt dieser Anteil noch einmal weit unter dem EU-Durchschnitt. Gemessen am Anteil der Höchstqualifizierten (Personen mit tertiärem Bildungsabschluss) an der Zuwanderung liegt Österreich an letzter Stelle unter den OECD-Ländern.²¹ Auch bei WissenschaftlerInnen und TechnikerInnen scheint Österreich im unteren Bereich der OECD-Länder auf. Anderen EU-Ländern gelingt es im Vergleich zu Österreich wesentlich besser, hochqualifizierte Migranten anzuziehen, sowohl in Relation zum durchschnittlichen Qualifikationsniveau von Migranten, als auch im Verhältnis zur Qualifikationsstruktur der heimischen Bevölkerung. Dies liegt nicht an der unterschiedlichen Herkunftslandstruktur, sondern daran, dass Österreich aus dem Migranten-Pool der gesamten EU die am niedrigsten qualifizierten "auswählt". Relativ zur Bildungsstruktur der Bevölkerung im Sendeland zieht Österreich (ebenso wie Polen und Italien) tendenziell schlechter ausgebildete Leute an als in den jeweiligen Ländern wohnen. Bestehende Netzwerke und Sprachkenntnisse sind die wichtigsten Faktoren für die Standortentscheidung von Migranten. Die bestehende Qualifikationsstruktur hat damit eine Tendenz zur "Weitergabe" an eine neue Migrantengeneration (Huber – Nowotny - Bock-Schappelwein, 2010).

Gemessen am Anteil der ausländischen Studierenden liegt Österreich jedoch im oberen Bereich der Skala; es ist allerdings keine Korrelation zwischen diesem und dem Anteil hochqualifizierter MigrantInnen zu beobachten. Das weist darauf hin, dass es nicht in ausreichendem Maß gelingt, ausländische Studierende nach Abschluss ihres Studiums im Land zu halten.

Ein weiterer wichtiger Faktor für das Qualifikationsniveau von Migranten ist das Alter, in dem die Zuwanderung erfolgt. Wenn die Zuwanderung im Alter von 15 bis 19 Jahren erfolgt, ist die Wahrscheinlichkeit nur eine Pflichtschulausbildung abzuschließen höher, als bei Zuwanderung zwischen 0 und 15 Jahren. Dies deutet darauf hin, dass Zugewanderte die wichtigen Sprünge in der Bildungslaufbahn nicht schaffen und daher eine geringere Chance auf eine höhere Ausbildung haben (Huber, 2010b).

6.7.3 Inaktivitätsszenario

Die jüngste Entwicklung der Beschäftigungsquoten in Österreich zeigt eine eindeutig positive Tendenz. Die Beschäftigungsquote älterer Personen stieg zwischen 1998 und 2009 um 12,7 Prozentpunkte an. Dieser Anstieg war deutlich höher als in der EU insgesamt (+9,8 Prozentpunkte). Der kräftige Zuwachs ist insbesondere seit dem Jahr 2004 deutlich. Die Beschäftigungsquote der Frauen stieg im Zeitraum 1998 bis 2009 in Österreich um 8,2 Prozentpunkte; in der EU insgesamt um 6,9 Prozentpunkte. Die Beschäftigungsquote

²¹ Neuere Daten weisen darauf hin, dass Österreich zumindest Griechenland und Italien überholt hat (Huber – Nowotny - Bock-Schappelwein, 2010).

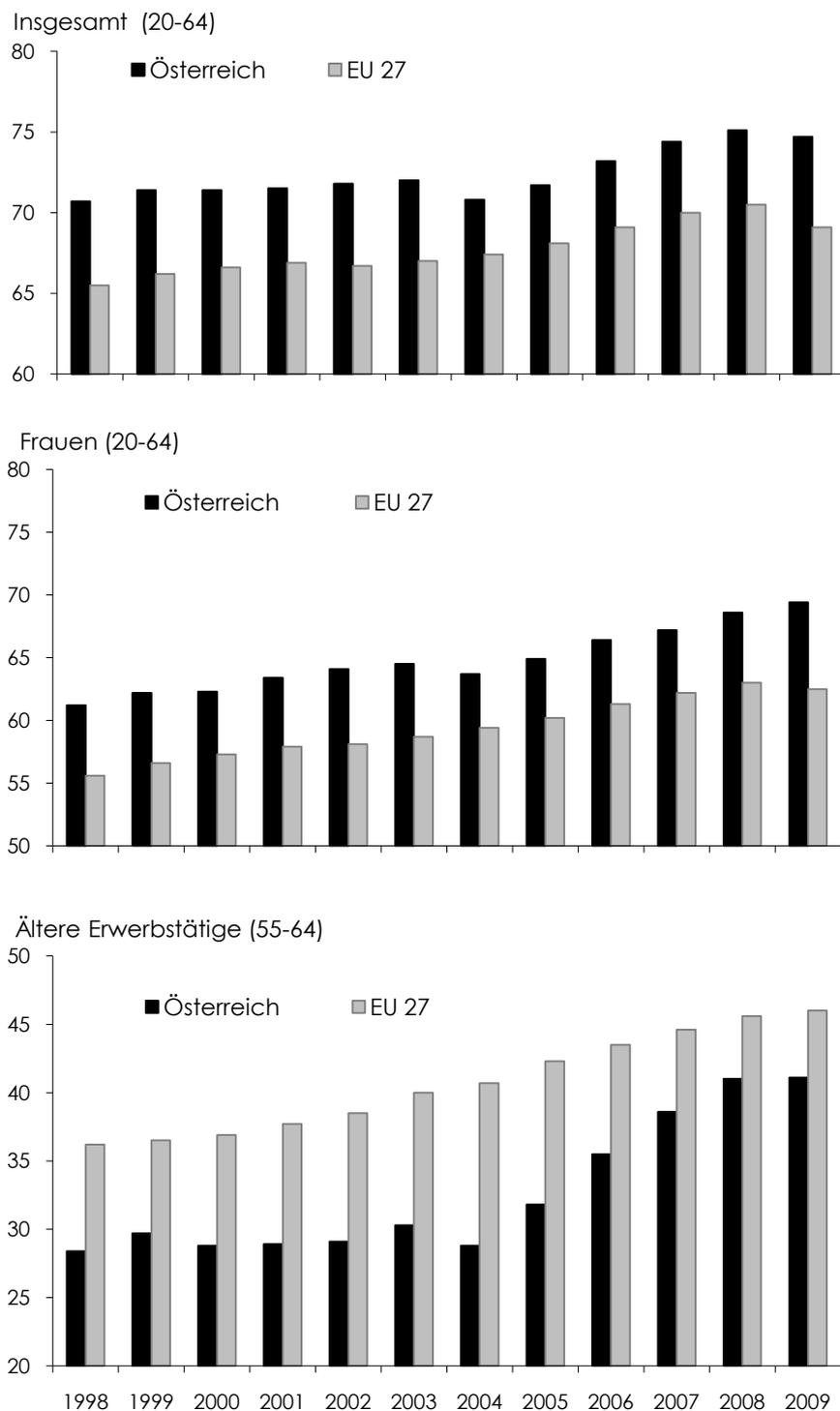
insgesamt stieg in Österreich um 4 Prozentpunkte; in der EU um 3,6 Prozentpunkte. In diesem Anstieg zeigt sich insbesondere der starke Anstieg der Beschäftigungsquote älterer Personen seit 2004 (Abbildung 32).

Es stiegen daher alle Beschäftigungsquoten nicht nur deutlich stärker als in der EU insgesamt, die Entwicklung trug auch dazu bei, dass sich die Abstände zwischen den Beschäftigungsquoten älterer Personen und Frauen zur Gesamtbeschäftigungsquote verringerten. Ein weiterer Anstieg ohne zusätzliche Maßnahmen (siehe unten) erscheint aber zweifelhaft.

Ein zentraler Faktor, der in den nächsten beiden Jahrzehnten nach den vorliegenden Bevölkerungsprognosen ein deutliches Sinken der Zahl der Erwerbspersonen in Österreich verhindern kann, ist die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Gleichzeitig stellt verstärkte Zuwanderung aber eine erhebliche Herausforderung für die Integrationsfähigkeit der aufnehmenden Gesellschaft dar, die in Österreich erst noch bewältigt werden muss. Sowohl MigrantInnen als auch deren Kinder in Österreich sind sowohl am Arbeitsmarkt als auch in ihrer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und in der Ausbildung gegenüber der einheimischen Bevölkerung benachteiligt. Im Ausland geborene Einwohner/innen in Österreich zeigen eine geringere Erwerbsbeteiligung, sind verstärkt durch Arbeitslosigkeit betroffen und arbeiten oftmals in Berufen, die eine geringere Qualifikation erfordern, als sie tatsächlich aufweisen – arbeiten also überqualifiziert. Zudem sind Ausländer/innen schlechter ins Bildungssystem integriert, und auch am Wohnungsmarkt bestehen Anzeichen einer Benachteiligung von Personen mit Migrationshintergrund. Migranten/innen sind also eine mit besonderen Problemlagen behaftete Arbeitsmarktgruppe, deren Bedeutung in den nächsten Jahren deutlich zunehmen wird.

Tatsächlich ist die (breitere) Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund in Österreich bereits gegenwärtig keine zu vernachlässigende Gruppe mehr und wird in Zukunft noch deutlich anwachsen. Laut Daten der Arbeitskräfteerhebung 2009 liegen die Anteile der wohnhaften Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den meisten österreichischen Bundesländern derzeit zwischen 15% und 25%, nur im Burgenland ist dieser Anteil mit 14,3% etwas geringer, während er in Wien (mit 44,6%) und Vorarlberg (30,8%) deutlich höher liegt. Geht man von der in der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose unterstellten Zuwanderungsdynamik aus, sind bis 2030 in allen österreichischen Bundesländern Anteile der Personen mit Migrationshintergrund von über 20% zu erwarten.

Abbildung 32: Beschäftigungsquote
Erwerbstätige Personen in % der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe



Q: Eurostat.

6.7.4 Eckpunkte einer künftigen Beschäftigungspolitik in Österreich

Für eine weitere Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung und der Beschäftigungsquote von älteren Personen, Frauen und MigrantInnen bieten sich eine Reihe von Politikmaßnahmen an. Eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung älterer Personen könnte durch folgende Maßnahmen gefördert werden:

- Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Erleichterung der Reintegration von Personen, die aufgrund fehlender Qualifikationen dem Arbeitsmarkt fernbleiben sowie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit;
- Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters und der Abschläge oder die Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums können Anreize zum längeren Verbleib im Erwerbsprozess gesetzt werden;
- Reform der Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension mit Rehabilitationsprogrammen, in deren Mittelpunkt die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit und die Möglichkeit des Bezugs von Teilpensionen stehen. Durch einen gleichzeitigen Bezug von Teilleistungen aufgrund Erwerbsminderung und eines Erwerbseinkommens könnte ein fließender Übergang von Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit in den Ruhestand erfolgen;
- Präventive Maßnahmen zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit durch die Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze und Konzentration der Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen auf jene Erkrankungen die besonders negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration der Betroffenen zeigen;
- Anreize zu einer altersgerechten und gesundheitsfördernden Arbeitsplatzgestaltung im Rahmen eines "Experience Rating" in der Sozialversicherung (*Famira-Mühlberger et al.*, 2010).

Die Frauenbeschäftigungsquote könnte durch folgende Maßnahmen gesteigert werden:

- Durch ein quantitativ ausreichendes und qualitativ hochwertiges Kinderbetreuungsangebot (insbesondere für Kinder unter drei Jahren) und der Sicherstellung eines universellen Zugangs dazu, könnte der (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Die Tages- und Jahresöffnungszeiten müssen mit Regelarbeitszeiten kompatibel sein;
- Ein ausreichendes und kostengünstiges Angebot an ambulanter und stationärer Pflege würde pflegende Angehörige entlasten und die Vereinbarkeit von familiärer Pflege und Erwerbstätigkeit erhöhen;
- Im Rahmen des Karenzsystems könnten stärkere Anreize für eine kürzere Erwerbsunterbrechung und eine partnerschaftlichere Aufteilung der Karenz gesetzt werden. Die Einkommensabhängigkeit des Kinderbetreuungsgeldes, kürzere Dauer und höhere Flexibilität – verbunden mit einem hochwertigen Kinderbetreuungssystem – erhöht die Arbeitsmarktanbindung von Frauen;

Mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Migrationspolitik sind folgende (*Huber*, 2010b):

- Eine mögliche Ursache für die geringere Zuwanderung Hochqualifizierter in die Europäische Union (im Vergleich zu den klassischen Einwanderungsländern Australien, Kanada, Neuseeland und USA) könnten die fragmentierten Arbeitsmärkte, Universitätslandschaften und Migrationsregime innerhalb der EU sein. Initiativen zur stärkeren Integration in diesen Bereichen würde Europa – und damit auch Österreich – in der Konkurrenz um Humankapital wettbewerbsfähiger machen;
- Im Ausland geborene Studierende dürfen oftmals nach Abschluss ihres Studiums nicht automatisch in Österreich verbleiben. Die Ausbildung ausländischer Studierender verbessert daher nicht die Humankapitalbasis;
- Fokussierung auf die Zuwanderung höher Qualifizierter;
- Die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungen im oberen und mittleren Qualifikationssegment erleichtert den grenzüberschreitenden Transfer von Humankapital und verschafft Hochqualifizierten eine Chance auf eine ausbildungsadäquate Beschäftigung;
- Eine umfassende Strategie im Schulwesen, um Zuwanderer höher zu qualifizieren und dem Abbruch ihrer Schullaufbahn entgegen zu wirken;
- Förderung der sprachlichen Integration durch ein ausreichendes Angebot an Deutschkursen und muttersprachlichem Unterricht sowie sprachliche Frühförderung der Kinder;
- Stärkere Förderung der Kinderbetreuung, da internationale Erfahrungen zeigen, dass gerade Familien mit Migrationshintergrund ihre Kinder eher in Kindergärten geben, wenn das Angebot mit keinen Kosten verbunden ist;
- Differenzierte Strategien zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Überqualifikation bei Migranten/innen nach unterschiedlichen Problemlagen unter Migranten/innengruppen differenzierter Ansatz der Arbeitsmarktintegration;
- Eine umfassende und regional differenzierte Integrationspolitik, die sich auf eine verbesserte Integration der zweiten Generation in die Erstausbildung, verstärkte Anstrengungen zur Integration ausländischer Arbeitskräfte in die Aus- und Weiterbildung und eine Verringerung der Benachteiligung ausländischer Staatsangehöriger am Arbeitsmarkt konzentriert.

6.7.5 EU-Vorgaben für den Bereich Beschäftigung

Die für den Bereich Beschäftigung (im engeren Sinn) relevanten Vertragsbestandteile sind in Art. 145-150 AEUV (Beschäftigung) und Art. 151-161 AEUV (Sozialpolitik) enthalten. Die Beschäftigungspolitik fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Art. 5 AEUV bestimmt jedoch, dass diese ihre Politikmaßnahmen in diesem Bereich koordinieren. Die Ausgestaltung der Koordination der Beschäftigungspolitik beruht auf Art. 148 AEUV und läuft unter der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) (siehe Kapitel 3). Die wichtigsten Elemente einer koordinierten Beschäftigungspolitik sind die beschäftigungspolitischen Leitlinien, die Teil der Integrierten Leitlinien sind, die nationalen Reformprogramme sowie die

Empfehlungen durch den Rat. Darüber hinaus kann die Union Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung der Zusammenarbeit beschließen. Die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist jedoch ausgeschlossen.

Der Rat setzt einen Beschäftigungsausschuss ein, der eine beratende Funktion wahrnimmt und die Stellungnahmen des Rats im Rahmen der Koordination der Beschäftigungspolitik vorbereitet. Die Sozialpartner haben in diesem Ausschuss ein Anhörungsrecht.

In der Sozialpolitik unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedsstaaten gemäß Art. 153 AEUV. Es können insbesondere Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit beschlossen und in den meisten Bereichen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen werden. Die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist ausgeschlossen. In bestimmten Bereichen herrscht das Einstimmigkeitsprinzip (siehe Kasten 6).

Entsprechend dem Beschäftigungsausschuss setzt der Rat auch einen Sozialausschuss mit beratender Funktion und Einbeziehung der Sozialpartner ein. Im Bereich der Sozialpolitik haben die Sozialpartner ein stärkeres Anhörungsrecht.

Kasten 6: Ausgewählte Vertragsbestimmungen zu Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Artikel 153 AEUV:

(1) Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 151 unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten:

- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- b) Arbeitsbedingungen,
- c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5,
- g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten,
- h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 166,
- i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c.

(2) Zu diesem Zweck können das Europäische Parlament und der Rat

- a) unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des

Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben;

b) in den in Absatz 1 Buchstaben a bis i genannten Bereichen unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind. Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.

Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.

In den in Absatz 1 Buchstaben c, d, f und g genannten Bereichen beschließt der Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der genannten Ausschüsse.

Der Rat kann einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf Absatz 1 Buchstaben d, f und g angewandt wird.

[...]

(4) Die aufgrund dieses Artikels erlassenen Bestimmungen

berühren nicht die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, und dürfen das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen;

hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen, die mit den Verträgen vereinbar sind.

(5) Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.

Die Beschäftigungspolitik ist ein wesentlicher Bestandteil der Europa 2020-Strategie. Eines der fünf Hauptziele betrifft die Beschäftigungsquote:

- Sie soll für Frauen und Männern im Alter von 20 bis 64 Jahren auf 75% erhöht werden. Dies soll durch eine verstärkte Teilnahme am Arbeitsmarkt von jungen Menschen, älteren Arbeitnehmern und von Arbeitern mit geringer Qualifizierung sowie die stärkere Integration legaler Migranten erreicht werden.

Von den Integrierten Leitlinien sind insbesondere Leitlinie 7, daneben aber auch die Leitlinien 8, 9 und 10 für den Bereich der Beschäftigungspolitik relevant. Leitlinie 7 beinhaltet das oben beschriebene Hauptziel der Europa 2020-Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungsquote. Darüber hinaus formuliert sie das Ziel des Abbaus struktureller Arbeitslosigkeit, das Entgegenwirken einer Segmentierung des Arbeitsmarkts, die Anwendung von Flexicurity-Prinzipien, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, aktive Arbeitsmarktpolitik, soziale Absicherung, Förderung der Arbeitskräftemobilität etc. (siehe Kapitel 3). Leitlinie 8 umfasst die "Heranbildung von Arbeitskräften, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens"; Leitlinie 9 die "Steigerung

der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung". Leitlinie 10 formuliert schließlich das Ziel der "Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut" und enthält das Hauptziel, die Zahl der armutsgefährdenden Personen zu senken.

6.7.6 Umgang mit Konflikt- und Übereinstimmungspotenzial

Die in der Europa 2020-Strategie enthaltenen Ziele und Rahmenbedingungen decken sich weitgehend mit den oben skizzierten Strategieelementen einer österreichischen Beschäftigungspolitik. Die wichtigsten inhaltlichen Vorgaben sind in den Leitlinien formuliert. Diese stimmen mit den vorgeschlagenen Politikmaßnahmen zur Erhöhung der Teilnahme älterer Personen und Frauen am Arbeitsmarkt überein. So wird beispielsweise die "Schaffung von erschwinglichen Betreuungsmöglichkeiten und arbeitsorganisatorische Innovationen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie" explizit in den Leitlinien angeführt. Auch die "Förderung des aktiven Alterns" und "effektives lebenslanges Lernen" sind Bestandteile der Leitlinien. Eine gezielte Migrations- und Integrationspolitik und die Förderung der Arbeitsmarktintegration legaler Migranten werden ebenfalls gefordert. Darüber hinaus sind die Leitlinien relativ allgemein gehalten, so dass innerhalb dieser große Freiräume zur konkreten Ausgestaltung der nationalstaatlichen Maßnahmen bestehen.

Die Berichterstattung über die nationalen Maßnahmen im Bereich Beschäftigung und deren Bewertung durch Kommission und Rat im Rahmen der Europa 2020-Strategie werden künftig gemeinsam mit der makroökonomischen Koordinierung und dem Prozess des Stabilitäts- und Wachstumspakts während des "Europäischen Semesters" durchgeführt. Die Europäische Kommission und der Rat prüfen die Übereinstimmung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen mit den Leitlinien und den Fortschritt bei der Zielerreichung anhand der jährlich vorgelegten Nationalen Reformprogramme (NRP). Auf der Basis dieser Prüfung beschließt der Rat Empfehlungen für die österreichische Beschäftigungspolitik, deren Nicht-Einhaltung jedoch bis dato mit keinen Sanktionen bestraft wird. Im Extremfall kann die Kommission nur eine Verwarnung an den Mitgliedsstaat aussprechen. Die Übereinstimmungspotentiale zwischen nationalstaatlicher Beschäftigungspolitik und Vorgaben durch die Leitlinien bzw. die die Freiräume innerhalb der Leitlinien die Maßnahmen konkret zu gestalten sind jedoch so groß, dass dies ein sehr unwahrscheinliches Szenario darstellt.

Wie in allen Politikbereichen setzt der Stabilitäts- und Wachstumspakt auch für die Beschäftigungspolitik die fiskalischen Spielräume für Maßnahmen fest. Da jedoch nur Grenzen für die Neuverschuldung und den Schuldenstand festgelegt werden, steht es dem österreichischen Gesetzgeber frei, durch Umschichtung der Ausgaben und die Schaffung neuer Einnahmequellen den entsprechenden fiskalischen Spielraum zu schaffen, um die beschäftigungspolitischen Maßnahmen umsetzen zu können (siehe Kapitel 6.6).

6.7.7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Beschäftigungsquoten von älteren Personen, Frauen und Migranten liegen unterhalb der Gesamtbeschäftigungsquote. Der Anteil hochqualifizierter Migranten ist in Österreich geringer als im europäischen Vergleich. Die oben skizzierten Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation und Qualifikation der jeweiligen Gruppen stehen in keinem Widerspruch zu den europäischen Rahmenbedingungen. Beschäftigungspolitik wird in der EU vor allem im Rahmen der Europa 2020-Strategie behandelt. Die Leitlinien dieser Strategie sind erstens sehr allgemein gehalten, stimmen zweitens inhaltlich mit den Eckpunkten einer österreichischen Beschäftigungspolitik überein, und lassen drittens viele Freiräume zur konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen. Im unwahrscheinlichen Fall eines Widerspruchs zu den Leitlinien müsste mit Empfehlungen des Rats, einer Verwarnung der Kommission und *peer pressure* durch andere Mitgliedsländer gerechnet werden.

7. Schlussfolgerungen

Die Untersuchung der möglichen Rolle der EU-Ebene in den einzelnen Schwachfeldern zeigt unterschiedliche Ergebnisse.

Der Bereich Humankapitalbasis für Innovation wird hauptsächlich durch Leitlinien im Rahmen von Europa 2020 und zwei Kernziele der EU beeinflusst, sowie eine Leitinitiative der Kommission. Der Stellenwert dieses Bereichs in der Europa 2020-Strategie ist groß. Andererseits gibt es hier sehr wenige EU-Aktivitäten und ein Harmonisierungsverbot. Der Bereich Forschung und Innovation scheint ebenfalls prominent in der Europa 2020-Strategie auf. Zusätzlich zum EU-Kernziel der Forschungsquote, den Leitlinien und einer Leitinitiative ist hier die Abstimmung mit den umfangreichen EU-Aktivitäten aus einer Perspektive des effektiven nationalen Mitteleinsatzes zu berücksichtigen. Im Bereich Wettbewerb verfügt die EU über die umfangreichsten Kompetenzen, innerhalb der Europa 2020-Strategie gibt es aber keine globalen Kernziele; die Rolle des Wettbewerbs in den Leitlinien ist eher gering ausgeprägt, es gibt auch keine Leitinitiative. Dafür plant die Kommission weiter an der Vervollständigung des Binnenmarkts zu arbeiten. Der Umweltbereich scheint sehr prominent in der Europa 2020-Strategie auf, sowohl mittels eigener Verträge verbindlichen Kernzielen als auch in den Leitlinien und in Gestalt einer eigenen Leitinitiative der Union.

Im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wird der Spielraum für die nationale Wirtschaftspolitik durch die einheitliche Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, den Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Leitlinien der Europa 2020-Strategie bestimmt. Die Grenzen für Neuverschuldung und Schuldenstand der öffentlichen Haushalte durch den SWP sind verbindlich und mit Sanktionen belegt. Die makroökonomischen Ungleichgewichte nehmen in den Leitlinien der Europa 2020-Strategie eine wichtige Rolle ein, sind jedoch bis dato weniger verbindlich als der SWP.

Für die drei Bereiche, wo Spielraum für Wachstumsoptionen (und auch für die Konjunkturstabilisierung) geschaffen werden kann, d.h. Pensions- und Gesundheitssystem sowie Verwaltungs- und Staatsreform, gibt es Leitlinien im Rahmen der Europa 2020-Strategie, aber keine Kernziele oder Leitinitiativen.

Mögliche Interessenspartner in den einzelnen Bereichen wurden in dieser Studie nur angerissen. Mit Deutschland ergeben sich Interessensüberlappungen in den Bereichen Exporte, Lohnpolitik und Berufsausbildung; in der Forschung hängt es von den gewählten Forschungsschwerpunkten bzw. der Beteiligung an europäischen Forschungsprojekten ab; für den Bereich Wettbewerb könnten die skandinavischen Staaten interessant sein.

Die verbindlichsten Vorgaben sind in den Bereichen Umwelt und Wettbewerb zu finden, letzterer allerdings nur in den non-Europa 2020-Teilen, die nur bedingt relevant sind für die Schwachstellen Österreichs in diesem Bereich. Insgesamt besteht ein sehr großer Spielraum für die Gestaltung der nationalen Politik. In allen Bereichen unterstützt der EU-Koordinationsprozess im Rahmen von Europa 2020 die Reform von österreichischen Schwachstellen, mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad. So finden sich bei der

Humankapitalbasis für Innovation, Forschung und Umwelt detailliertere Empfehlungen oder Leitlinienelemente, bei Wettbewerb, Verwaltungsreform, Gesundheit und Pensionen nur sehr allgemein gehaltene "Leitplanken".

Große Unterschiede in möglichen österreichischen wachstumspolitischen Optionen und der EU-2020-Strategie hinsichtlich unterschiedlicher fachlicher Auffassungen über die Bedeutung von Reformen gibt es kaum. Das prominenteste Beispiel ist wohl die Frage der Expansion der Hochschulabsolventen. Die geringen Unterschiede sind nicht weiter überraschend, ist die Europa 2020-Strategie doch ein Produkt der intensiven Konsultation unter den Mitgliedsstaaten gemeinsam mit der Kommission.

Ein wiederkehrendes Merkmal vieler untersuchter Schwachstellen ist die mangelnde Ausschöpfung des österreichischen (produktions- und nachfrageseitigen) Wachstumspotentials. Die Wachstumsanstrengungen ruhen auf relativ wenigen Schultern – die Wettbewerbsintensität betrifft nur einen Teil der österreichischen Wirtschaft, Forschungsanstrengungen sind hoch konzentriert, die Humankapitalbasis für Innovation ist relativ schmal, die Beschäftigungsquote ist sehr hoch bei Männern im Alter von 25 bis 54 Jahren; die Nichtausnutzung von Einsparungspotentialen schmälert die Basis für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen. Nachfrageseitig stützt sich das Wachstum vor allem auf die Exporte und nicht auf Investitionen und Konsum.

Diese Analyse ist natürlich stark schematisch und vereinfachend und entsprechend mit Vorsicht zu genießen, aber sie scheint durchaus als Grundlage für die Entwicklung strategischer Stoßrichtungen zur Wachstums- und Beschäftigungsförderung geeignet. Eine Wachstumsoption, die sich aus der Analyse der Schwachfelder ergibt, ist deshalb die Verbreiterung der Wachstumsquellen, d.h. eine Erweiterung des bisherigen Wettbewerbsfähigkeitskurses in Richtung eines breitflächigeren Wachstumsansatz, der die ungenutzten Potentiale von Forschung, Bildung, Wettbewerb sowie Beschäftigung ausschöpft. Diese Option wird trotz Budgetkonsolidierung möglich, wenn fiskalischer Spielraum geschaffen wird, in den Bereichen Pensions- und Gesundheitssystem sowie durch eine Verwaltungs- und Steuerreform. Einige konkretere Elemente einer Verbreiterung können sein

- Humankapitalbasis für Innovation: Qualitätssteigerung im Bildungssystem, Erhöhung der Mittel für Hochschullehre, Ausrichtung der Bildungssysteme auf Qualifikationsnachfrage des Arbeitsmarkts (Berufsausbildung und Hochschulen), Fokus auf naturwissenschaftlich-technische Absolventen, insg. Steigerung der tertiären Bildungsbeteiligung, bessere Anerkennung und Integration von im Ausland erworbenen Qualifikationen
- Forschung und Entwicklung: Strukturelle Reformen Hochschulforschung, Strukturwandelpaket (Rahmenbedingungen für junge, innovationsintensive Unternehmen, z.B. private Risiko- und Wachstumsfinanzierung), breitflächiger F&E-Förderansatz, Schwerpunktsetzung öffentliche Forschungsausgaben für "saubere Energie"
- Wettbewerb: Regulierungsreformen in Sektoren mit niedriger Wettbewerbsintensität, Stärkung der Wettbewerbspolitik

- Verwaltung: Zusammenführung Aufgaben und Ausgaben- bzw. Einnahmenverantwortung auf einer politischen Entscheidungsebene
- Pensionen: Effektives Pensionsantrittsalter, Abschaffung Sonderregelungen
- Gesundheit: Konsolidierung im Spitalsbereich
- Nachfrage: Stärkere Ausrichtung der Exportförderung auf dynamisch wachsende Schwellenländer, produktivitätsorientierte Lohnpolitik, Maßnahmen im Steuer- und Abgabensystem zur Unterstützung von Investitionen und Konsum, niedrigere Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit
- Arbeitsmarkt: Anheben der Beschäftigungsquote von älteren Personen, Frauen und MigrantInnen; Verbesserung der Qualifikation von MigrantInnen.

Für viele Elemente dieser Option würde es explizite Unterstützung und Empfehlungen der EU im Rahmen des Europa 2020-Prozesses geben. Trotzdem wäre es ganz überwiegend so, dass Österreich die Zügel seiner Wirtschaftspolitik in der Hand hält, insbesondere was die Umsetzung und die Instrumente betrifft; die Zielfestlegung wird stärker europäisch beeinflusst. Eine Verbreiterung der Wachstumsquellen ist auch für die kommende Bevölkerungsalterung der richtige Ansatz, insbesondere mit Hinblick auf die Ausschöpfung der Beschäftigungspotentiale.

Eine weitere Option ist die Fortführung des bisherigen Kurses, der im europäischen Vergleich keineswegs erfolglos war und ist. Dieser Kurs lässt sich als relativ eng angesetzter, typischer Wettbewerbsfähigkeitskurs einer kleiner offenen Volkswirtschaft beschreiben. Dennoch weisen viele Indikatoren darauf hin, dass das Wachstumspotential der Fortführung des bisherigen Kurses begrenzt ist, weil wie oben ausgeführt in einigen Hauptträgern des Kurses eine strukturelle Grenze erreicht sein zu scheint (F&E-Intensität, Absorptionsfähigkeit F&E-Steigerung infolge Humanressourcenknappheit, Beschäftigung Männer 25 bis 54, Wettbewerbsintensität exportorientierter Sachgütersektor...) und weil einige Komponenten durch negative Entwicklungen in Teilbereichen in ihrem Erfolg gefährdet sind (z.B. Qualität des Bildungssystems-Qualität der Berufsausbildung-Innovative KMUs). Der bisherige wirtschaftspolitische Kurs hat bestehende Stärken und Strukturen forciert, ein effektives Rezept für einen "schnellen" Erfolg im Rahmen des EU-Beitritt 1995 und der Herausforderungen der Globalisierung. Komponenten, um einen breitflächigeren Strukturwandel einzuläuten, wurden demgegenüber nicht so stark betont, nicht zuletzt weil entsprechende Reformen wohl weniger direkt zum Ziel führen und oft mittel- bis langfristig angelegt sind.

Eine Fortführung des Wettbewerbsfähigkeitskurses wird teils ebenfalls auf Unterstützung der EU stoßen (F&E-Intensität), teils aber auf entsprechende Empfehlungen zur Kurskorrektur im Rahmen der multilateralen Überwachung bzw. des Europa 2020-Prozedere. Die schon aus den bisherigen Lissabon-Umsetzungsberichten bekannten Verweise auf mangelnde Wettbewerbsintensität in den Dienstleistungssektoren, die Defizite im Bildungssystem, das niedrige effektive Pensionsantrittsalter werden wohl um Verweise auf die makroökonomischen Ungleichgewichte ergänzt werden.

Alle Optionen müssen jedenfalls die Anstrengungen zur Eindämmung des Klimawandels berücksichtigen, nicht zuletzt weil eine Wachstumsbeschleunigung wegen der derzeit noch fehlenden Entkopplung des BIP-Wachstums vom Energieeinsatz zu einem sehr deutlichen Verfehlen der Klimaziele von Europa 2020 führen würde. Konkrete Ansätze für rasch wirksame Maßnahmen finden sich etwa im Steuersystem, z.B. bei der Mineralölsteuer oder der Pendlerpauschale.

Zusammenfassend hält sich die Bedeutung der durch die EU bzw. durch den Europa 2020-Prozess gesetzten Leitplanken für den Kurs der österreichischen Wirtschaftspolitik in Grenzen, aus vier Gründen:

5. Der Europa 2020-Prozess empfiehlt weitgehend Reformen in Schwachstellen, die Österreich ohnehin aus eigenem Antrieb bzw. aus der Einschätzung der nationalen Wachstumshebel in Angriff nehmen und die demnach Kern nationaler Wachstumsoptionen sein sollten.
6. Auf wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen wie den Binnenmarkt, die Geldpolitik und teils die Fiskalpolitik hatte Österreich schon vor dem EU-Beitritt wenig Einfluss im Sinn der autonomen Bestimmung eines eigenen wirtschaftspolitischen Kurses, der mit dem anderer westeuropäischer Länder – insbesondere Deutschland – in Konflikt gestanden wäre. Dies ergibt sich aus der Eigenschaft Österreichs als kleine offene Volkswirtschaft.
7. In wirtschaftspolitischen Feldern, wo Europa 2020-Empfehlungen nicht berücksichtigt werden, wird es im Rahmen der offenen Methode der Koordination zu Diskussionsprozessen kommen, die eine gemeinsame Problemwahrnehmung unterstützen; sollte es mittel- bis langfristig Kursänderungen geben, dann nicht deshalb, weil die EU Kursänderungen erzwingt, sondern weil die nationalen Reformkräfte von der EU-Ebene gestärkt werden, d.h. die europäische Ebene unterstützt in der Regel einen nationalen wirtschaftspolitischen Diskussionsprozess.
8. Ein Bereich, wo dies nicht gilt, ist die Umweltpolitik bzw. die Bekämpfung des Klimawandels. Als kleines Land könnte Österreich hier in Versuchung sein, *free riding* („Trittbrettfahren“, also von Anstrengungen anderer Länder profitieren ohne selbst Maßnahmen zu setzen) betreiben. Aufgrund der EU-Verträge riskiert Österreich aber bei Untätigkeit ein Vertragsverletzungsverfahren. „Trittbrettfahren“ wäre aber aus nationaler Sicht keine effektive wirtschaftspolitische Strategie, denn die Bekämpfung des Klimawandels bietet enorme Wachstums- und Investitionschancen.

Literaturhinweise

- 3s, Donauuniversität Krems, equiHS, IBW, ÖIBF, Endbericht. Entwicklung eines Nationalen Qualifikationsrahmens für Österreich – Vertiefende Analysen, im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, 2007.
- Abramovsky, L, Harrison, R., Simpson, H., "University Research and the Location of Business R&D", *Economic Journal*, 2007, 117(519), S. C114-C141.
- Aghion, P., Howitt, P., *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*. Josef Schumpeter Lecture, Amsterdam, 2005.
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., *Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich*, WIFO-Studie, Wien, 2010.
- Aiginger, K., Falk, R., Reinstaller, A., "Reaching Out to the Future Needs Radical Change. Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria", *Synthesebericht der Systemevaluierung des österreichischen Forschungsförderung und –finanzierung*, Wien, 2009.
- Aiginger, K., *The Impact of Competition on Macroeconomic Performance*, WIFO Working Papers, 318/2008, Wien, 2008.
- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., *Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz*, Wien, 2008.
- Aiginger, K., *Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities*, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2006 (6).
- BMWF, *Universitätsbericht 2008*, Wien, 2008.
- Bock-Schappelwein, J., Bremberger, Ch., Huber, P., *Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Österreich*, Studie des WIFO im Rahmen des Österreichischen Forschungsdialogs, Wien, 2008.
- Böheim, M., "Reformoptionen zur Wettbewerbspolitik in Österreich", *WIFO-Monatsberichte*, 6/2008, S. 449-459.
- Böheim, M., "Wettbewerbspolitik in Österreich unter neuen Rahmenbedingungen. Zwischenbilanz und Ausblick", *WIFO Monatsberichte* 7/2003 (76), S. 515-528.
- Böheim, M., Friesenbichler, K., Sieber, S., *Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung*, in: Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO, Wien, 2006.
- Booth, A. L., Snower, D. J., *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*, Cambridge University Press, 1996.
- Borrás, S., Jacobsson, K., "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU - PB - Routledge", *Journal of European Public Policy*, 2004, 11(2), S. 185.
- Brandicourt, V., Schwellnus, C., Wörz, J., *Austria's Potential for Trade in Services*, FIW Studie Nr. 002, Wien, 2008.
- Breuss, F., *Monetäre Außenwirtschaft und Europäische Integration*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2005.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2008*, Wien, 2008.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2009*, Wien, 2009.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2010*, BMWF, BMVIT, BMWFJ, Wien.
- Darby, M., Zucker, L., "Star Scientists, Innovation and Regional and National Immigration", *NBER Working Paper* 13547, 2007.
- Ederer, S., *Ungleichgewichte im Euro-Raum*, WIFO Monatsberichte 7/2010.
- Ederer, S., *Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Österreich und den Niederlanden*, Marburg, Metropolis, 2008.

- Ederer, S., Marterbauer, M., Scheiblecker, M., Konjunkturaufschwung kürzer als im letzten Zyklus, WIFO-Monatsberichte 3/2008.
- Eureval, Ramboll Management, Evaluation of the Integrated Guideline Package (IGP) for Growth and Jobs, 2008.
- European Commission (2010a), Evaluation of the Lisbon Strategy.
- European Commission (2010b), Integrated guidelines.
- European Commission (2010c), Reinforcing economic policy coordination.
- European Commission (2010d), Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance.
- Famira-Mühlberger, U., Budimir, K., Eppel, R., Huemer, U., Leoni, T., Mayrhuber, C., Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktperformanz in der EU, Wien, 2010.
- Guger, A., Knittler, K., Entwicklung und Verteilung der Einkommen, in: Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, Sozialbericht 2007-2008, Wien, 2009.
- Hake, M., Sieber, S., Grenzüberschreitende Direktinvestitionen in und aus Österreich, in: Österreichs Außenwirtschaft 2009, FIW, Wien, 2009.
- Heidenreich, M., Zeitlin, J., Changing European employment and welfare regimes: the influence of the open method of coordination on national reforms, Routledge, 2009.
- Hemerijck, A., Visser, J., "Learning and mimicking: how European welfare states reform", Manuscript: Leiden, 2001.
- Høj, J., "Competition Law and Policy Indicators for the OECD countries", OECD Economics Department Working Papers No. 568, 2007.
- Hözl, W., Entwicklung der Cash-Flow-Marge 2009 von der Wirtschaftskrise bestimmt. Cash-Flow und Eigenkapital der österreichischen Sachgütererzeugung, WIFO-Monatsberichte 6/2010.
- Hözl, W. (Koordination), Huber, P., Kaniovski, S., Peneder, M., Teilstudie 20: Neugründung und Entwicklung von Unternehmen, in: Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006.
- Huber, P. (2010a), Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten in Österreich, WIFO Working Papers Nr. 365/2010.
- Huber, P. (2010b), Migration in Europa und Österreich. Ein Vergleich der Bildungsstrukturen, WIFO-Vorträge Nr. 107/2010, 2010.
- Huber, P., Nowotny, K., Bock-Schappelwein, J., Qualification Structure, Over- and Underqualification of the Foreign Born in Austria and the EU, FIW Research Report 2009/10 No. 8, Wien, 2010.
- Indinger, A., Katzenschlager, M., "Energieforschungsbericht 2008. Ausgaben der öffentlichen Hand in Österreich, Erhebung für die IEA", Berichte aus Energie- und Umweltforschung, 2009 (36).
- Jaffe, A.B., "Real Effects of Academic Research", The American Economic Review, 1989, 79(5.), S. 957-970.
- Janger, J., (Koord.), Böheim, M., Falk, M., Falk, R., Hözl, W., Peneder, M., Reinstaller, A., Unterlass, F., Kletzan-Slamanig, D., Forschungs- und Innovationspolitik nach der Krise. WIFO-Positionspapier zur FTI-Strategie 2020, WIFO, Wien, 2010.
- Janger, J., Angebotsseitige Erklärungsfaktoren der Inflationsentwicklung in Österreich, Geldpolitik und Wirtschaft, 2/2008, S. 35-73.
- Janger, J., Bestimmungsgründe sektoraler Preisvergleichs- und Anbieterwechselraten in Österreich, Geldpolitik und Wirtschaft, 1/2010, S. 70-91.
- Janger, J., Leibfritz, W., "Boosting Austria's innovation Performance", OECD Economics Department Working Papers No. 580, 2007.
- Janger, J., Pechar, H., Organisatorische Rahmenbedingungen für die Entstehung und Nachhaltigkeit wissenschaftlicher Qualität an Österreichs Universitäten, Studie im Rahmen des Forschungsdialogs, WIFO-Universität Klagenfurt, Wien, 2008.
- Janger, J., Kwopil, C., Pointner, W., The Determinants of Consumption Growth in Austria. Results of a Representative Survey, in: Monetary Policy and the Economy Q3/05, Wien, 2005.

- Kanioviski, S., Breuss, F., Url, T., Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008", SSRN eLibrary, 29. Juni 2009, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591 (zugegriffen 23 Juli 2010).
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Österreichische Umwelttechnikindustrie, Entwicklung – Schwerpunkte – Innovationen, WIFO, Wien, 2009.
- Krueger, D. Kumar, K.B., "US-Europe differences in technology-driven growth: quantifying the role of education." *Journal of Monetary Economics* 51, 2004, S. 161-190.
- Krugman, P., "What's new about the new economic geography?", *Oxford Review Economic Policy*, 1998, 14(2), S. 7-17.
- Laimer, P., Ostertag, J. (Statistik Austria), Smeral, E. (WIFO), Ein Tourismus-Satellitenkonto für Österreich. Methodik, Ergebnisse und Prognosen für die Jahre 2000 bis 2010, März 2010.
- Landesmann, M., Which Growth Model for Central and Eastern Europe after the Crisis? FIW Policy Brief No. 4, 2010.
- Marterbauer, M., Kanioviski, S., Kratena, K., Wüger, M., Teilstudie 11: Maßnahmen zur Belebung der privaten Inlandsnachfrage, in: Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006.
- Monti, M., Eine neue Strategie für den Binnenmarkt: Im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas, Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso, Brüssel, 2010.
- Navaretti, G., Bugamelli, M., Schivardi, F., Altomonte, C., Horgos, D., Maggioni, D., The global operations of European firms, *Efige Policy Report*, 2010.
- OECD, *Frascati Manual*, 2002.
- OECD, *Education at a Glance 2007*, Paris, 2007.
- OECD, *Education at a Glance 2006*, Paris, 2006.
- Peneder, M., "The Austrian Paradox: "Old" Structures but High Performance?", in: *Austrian Economic Quarterly*, 1999 (4), S. 239-247, Wien.
- Peneder, M., Was bleibt vom Österreich-Paradoxon? Wachstum und Strukturwandel in der Wissensökonomie, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung im Rahmen des Österreichischen Forschungsdialogs, Wien, 2008.
- Peneder, M., Falk, M., Hölzl, W., Kanioviski, S., Kratena, K., Teilstudie 3: Wachstum, Strukturwandel und Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge für Österreich von 1990 bis 2004, in: Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006.
- Pitlik, H., Budimir, K., Gruber, N., Optionen einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung, *WIFO-Monatsberichte*, 3/2010, S. 247-267.
- Reinstaller, A., Unterlass, F., "Forschungs- und Entwicklungsintensität im österreichischen Unternehmenssektor. Entwicklung und Struktur zwischen 1998 und 2004 im Vergleich mit anderen OECD-Ländern", *WIFO-Monatsberichte*, 2/2008, S. 133-147.
- Rünstler, G., Wirtschaft des Euro-Raums profitiert verzögert von Abwertung und starkem Welthandel. Prognose für 2010 und 2011, *WIFO-Monatsberichte* 7/2010.
- Schreiner, C. (2007a), "Mathematik-Kompetenz im internationalen Vergleich", in: PISA 2006. Internationaler Vergleich von SchülerInnenleistungen. Erste Ergebnisse, Graz, Leykam, 2007, S. 48-55.
- Schreiner, C. (2007b), "Zusammenfassung", in: PISA 2006. Internationaler Vergleich von SchülerInnenleistungen. Erste Ergebnisse, Graz, Leykam, 2007, S. 68-71.
- Sieber, S., Analyse der Spezialisierung und Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Außenhandels, Kapitel 8, in: (Hrsg.), *Österreichs Außenwirtschaft 2009*, S. 151-168.
- Sieber, S., Österreichs Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen sowie als Standort für Headquarter-Funktionen, *FIW-Studie Nr. 021*, 2008.

- Smeral, E., Teilstudie 17: Wachstums- und Beschäftigungschancen im Tourismus, in: Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, 2006.
- Stockhammer, E., Onaran, Ö., Ederer, S., Functional income distribution and aggregate demand in the Euro area, Cambridge Journal of Economics, Vol. 33(1), 2009.
- Thursby, J., Thursby, M., Here or There. A Survey of Factors in Multinational R&D Location. Report to the Government-University-Industry Research Roundtable, Washington: The National Academies Press, 2006.
- van Pottelsberghe, B., "Europe's R&D: Missing the wrong targets?", Bruegel Policy Brief, Issue 2008/03, February.
- Wolfmayr, Y., Trade Barriers in Services and Competitive Strengths in the Austrian Service Sector - An Analysis at the Detailed Sector Level, FIW Studie Nr. 007, Wien, 2008.
- Wörz, J., Austria's Competitiveness in Trade in Services, FIW Studie Nr. 003, Wien, 2008.
- ZEW, BAK, BAK Taxation Index 2007, Basel, 2008.