

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



Bundesministerium
für Verkehr,
Innovation und Technologie



Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft



ÖSTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM



HANNES
ANDROSCH
STIFTUNG

bei der
ÖSTERREICHISCHEN AKADEMIE
DER WISSENSCHAFTEN

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

Fortschrittsbericht Executive Summary

Karl Aiginger, Marcus Scheiblecker

Wissenschaftliche Assistenz: Astrid Czaloun,
Martina Einsiedl, Dagmar Guttmann

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

Fortschrittsbericht Executive Summary

Karl Aiginger, Marcus Scheiblecker

Juni 2016

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

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

Inhalt

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

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

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

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

2016/191/SOe/WIFO-Projektnummer: 9810

© 2016 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

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

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

Verkaufspreis: 20,00 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/58889>

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

Karl Aiginger, Marcus Scheiblecker*)

Executive Summary

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Drei Reformprinzipien: Voraussetzung für den Erfolg der Agenda

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

Integriertes Gesamtkonzept statt isolierte Einzelreformen

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

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

Streben an die Spitze statt Orientierung am Durchschnitt

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

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

Reprogrammierung und Umbau der Wirtschaft in zwei Phasen

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

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

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