

KAPITEL 2:

REFORMSTAU IN ÖSTERREICH – MIT BESONDEREM SCHWERPUNKT IN BILDUNGS- UND FORSCHUNGSPOLITIK

REFORMMÜDIGKEIT ALS GEFAHR FÜR EIN ERFOLGSMODELL



Karl Aiginger

1. Einleitung und Aufbau

Österreich ist seit 2000 schwächer gewachsen als in den 1980er und 1990er Jahren, aber deutlich schneller als Westeuropa und Deutschland. Es hat damit eine Top-5-Position im Pro-Kopf-Einkommen in Europa erreicht. Auch die Finanzkrise wurde besser bewältigt als in den meisten anderen europäischen Ländern. Dennoch sind die Herausforderungen der veränderten Rahmenbedingungen für Österreich größer, u.a. weil Österreich nun ein Spitzenland bei den Einkommen ist. Technologie und Bildungssystem haben diesen Veränderungen noch nicht Rechnung getragen. Es werden 15 Reformschwerpunkte genannt – vorwiegend im wirtschaftlichen Bereich, die es ermöglichen würden, dass Österreich auch weiterhin bei steigendem Lebensstandard international wettbewerbsfähig ist und seine Spitzenposition noch ausbauen kann. Die Durchsetzung dieser Reformen bedarf in der bevorstehenden langen Konsolidierungsperiode der öffentlichen Budgets eines mutigen politischen Reformwillens und der konsequenten Durchführung der bisherigen Ausgaben. Das Projekt „WWWforEurope“ (Ein neuer Wachstums- und Entwicklungspfad für Europa)¹, mit dem das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) gemeinsam mit 32 Partnern von der EU-Kommission beauftragt wurde, zeigt wie die österreichischen Reformen in den europäischen Reformprozess eingebettet werden können.

2. Österreich: ein erfolgreicher Wirtschaftsstandort – Zehnjahresbilanz 2000 bis 2010

Die österreichische Wirtschaft ist im ersten Jahrzehnt dieses Jahrtausends real um 1,5 Prozent p.a. gewachsen. Dies war zwar gegenüber den vorherigen Jahrzehnten eine deutliche Abschwächung (1990/2000 +2,5 Prozent), aber angesichts der schweren Wirtschaftskrise ein beachtliches Resultat. Die europäische Wirtschaft ist nur um 1,1 Prozent gewachsen, Deutschland gar nur um 0,9 Prozent. Kumuliert über die zehn Jahre ergibt das einen Wachstumsvorsprung Österreichs von 5 Prozent bzw. 7 Prozent. Das österreichische Wachstum kam damit fast an das US-amerikanische heran und festigte Österreichs Position unter den fünf Ländern mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen in Europa.

Motor der positiven Entwicklung war das hohe Wachstum der Exporte (+3,5 Prozent). Da die Importe schwächer zunahmen, konnte das Leistungsbilanzdefizit, das 2000 noch 1,5 Mrd. Euro betrug, bis 2013 in einen Überschuss von 10,5 Mrd. Euro oder 3 Prozent der Wirtschaftsleistung „umgedreht“ werden. Erfolge in den zentral- und osteuropäischen Ländern waren hier wichtig, aber auch Exporte in die USA und in die asiatischen Länder. Die hohen Direktinvestitionen österreichischer Firmen im Ausland haben Exporte nicht ersetzt, sondern verstärkt.

Der Konsum war ein Stabilisator, mit einem Wachstum von durchschnittlich 1,4 Prozent, allerdings war der Anstieg ein Drittel niedriger als in den 1990er Jahren. Die verfügbaren Einkommen sind stärker gestiegen, die Sparquote wurde durch die höhere Unsicherheit und auch den stärkeren Anstieg der höheren Einkommen angehoben. Die Lohnquote ist von 72 Prozent (2000) auf 70 Prozent (2010) gesunken.

Die Enttäuschung der Bilanz sind die Investitionen. Sie liegen absolut und preisbereinigt 2010 niedriger als 2000, und auch der kleine Anstieg in den letzten drei Jahren ist für eine Erholungsphase zu gering. Steigender Cash-Flow und stabile Eigenkapitalquoten konnten die Stagnation über ein ganzes Jahrzehnt nicht verhindern. Die Investitionen waren in Österreich traditionell höher als in anderen Ländern, besonders die Bauinvestitionen. Ein Teil des Cash-Flows wurde für Internationalisierung verwendet, ein weiterer für Investitionen in Innovation und weiterführende Aus- und Weiterbildung. Auch die Dividenden wurden kräftig erhöht. Für ein höheres Wachstum im nächsten Jahrzehnt ist ein Anstieg der Investitionen erforderlich. Exporte können nicht mehr so stark erhöht werden, da Südeuropa, aber auch Frankreich und Großbritannien Struktur- und Budgetprobleme überwinden müssen und einige osteuropäische Märkte zwar weiter rascher wachsen als westeuropäische, aber nicht so stark wie bisher. Das Marktwachstum im Schwarzmeer-raum, in arabischen Ländern und in dynamischen Märkten wie Indien und China muss stärker genutzt werden.

Übersicht 1: Export trägt Wachstum

	1991/2000	2001/2010
Bruttoinlandsprodukt	2,5	1,5
Sachgütererzeugung	2,6	2,0
Private Konsumausgaben	1,9	1,3
Private Konsumausgaben	2,7	-0,2
Warenexporte	7,1	3,5
Warenimporte	5,6	3,0
Leistungsbilanzsaldo in % des BIP	-2,3	2,6

Q: WIFO, Dezember 2010.

Die Arbeitslosenquote ist 2010 (6,9 Prozent) gegenüber dem Krisenhöhepunkt wieder zurückgegangen, liegt aber noch höher als 2000 (5,8 Prozent), 2012 bei 7 Prozent. Das für 2011 bis 2015 zu erwartende Wachstum wird nicht ausreichen, sie wieder in Richtung 5 Prozent zu senken, eher ist eine Verfestigung in der Gegend von 7 Prozent zu erwarten (nationale Zählung, nach EU-Berechnung liegt sie zwischen 4 Prozent und 5 Prozent). Die Beschäftigung ist zwischen 2000 und 2010 um kumuliert 8 Prozent gewachsen, das sind 230.000 Personen. Der Anstieg bei InländerInnen ist niedriger, der Anstieg der AusländerInnen um rund 40 Prozent ist etwas niedriger als zwischen 1990 und 2000 (1991/2000: +20 Prozent). 2012 sind erstmalig mehr als 520.000 ausländische Arbeitneh-

merInnen in Österreich beschäftigt. Das Arbeitskräfteangebot an ausländischen Arbeitskräften erhöhte sich 2011 und 2012 um mehr als 8 Prozent (so stark wie zuletzt im Jahr 1991). Teilzeitbeschäftigung und befristete Arbeitsverhältnisse steigen, in der Mehrzahl wollen die Teilzeitbeschäftigten keine Vollzeitstellen (teilweise bedingt durch fehlende oder unbefriedigende Betreuungsmöglichkeiten). In Österreich ist das inländische Erwerbspotenzial in den Altersgruppen ab 30 Jahren weniger ausgeschöpft als in den skandinavischen Ländern, teils durch längere Berufsunterbrechungen, teils durch frühe Pensionierung, geringe Weiterbildungsneigung mit zunehmenden Alter und fehlende Karriereplanung in den Betrieben.

Übersicht 2: Wachstumsvorsprung gegenüber EU hält an (BIP-Wachstum p.a.)

	1991/2000	2001/2010
Welt	3,1	3,5
China	10,4	10,3
USA	3,4	1,7
Japan	1,2	0,8
EU 27	2,2	1,3
Neue Mitgliedländer ¹⁾	1,1	3,5
Euro- Raum 16	2,1	1,1
Deutschland	1,9	0,9
Österreich	2,5	1,5
Österreich vs. Euro-Raum 16	0,4	0,4
Österreich vs. Deutschland	0,6	0,6

1) Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechien, Ungarn.

Q: WIFO, Dezember 2010.

3. Krisenbewältigung und Belastungen

Österreich hat die Wirtschaftskrise 2009 besser bewältigt als andere europäische Länder, allerdings hat Europa selbst einen tieferen Einbruch als die USA erlitten. Misst man den Rückgang der Wirtschaftsleistung an vier Indikatoren (Rückgang des BIP 2009, größter Quartalsverlust, Dynamik inklusive den Jahren vor und nach der Krise, Trendveränderung), so liegt Österreich an 14. Stelle unter 37 industrialisierten Ländern. Innerhalb der EU befindet sich Österreich damit unter den fünf Ländern mit der besten Krisenbewältigung (Aiginger, 2011). Polen hatte 2009 keinen Rückgang der Wirtschaftsleistung, Frankreich, Belgien und die Niederlande in diesem Zeitabschnitt einen geringeren als Österreich. Noch besser ist die Performance Österreichs am Arbeitsmarkt; die Beschäftigung lag 2011 wieder höher als 2008, Umschulung, Kurzarbeit und die staatlichen Konjunkturprogramme (inkl. Steuersenkung 2008) konnten die Krise auf dem Arbeitsmarkt abmildern.

Die staatlichen Defizite sind durch die Stabilisierungsprogramme stark gestiegen, allerdings waren auch vorher keine Überschüsse erzielt worden. Ohne Gegensteuern wäre die Verschuldung des Gesamtstaates in Richtung 80 Prozent der Wirtschaftsleistung gestiegen. Ein Konsolidierungspaket wurde notwendig und wird das Defizit bis 2014 auf 1,5 Prozent begrenzen und die Schuldenquote nach einem weiteren Anstieg im Jahr 2013 in Richtung 70 Prozent (2016) zurückführen. Es ist zu erwarten, dass heute als „außerbudgetär“ bezeichnete Schulden von der Eurostat bald dazu gezählt werden müssten (Krankenanstalten-Betriebsgesellschaften, ASFINAG, ÖBB-Infrastruktur), das würde den Schuldenstand um vier Prozentpunkte erhöhen. Die Ausgaben für Zukunftsinvestitionen (in Abbildung 1 definiert als Ausgaben für Forschung, Bildung, Telekommunikation) sind in Österreich im letzten Jahrzehnt gestiegen und erreichten 2010 14,5 Prozent des BIP. Dies ist ein Wert, der höher liegt als im EU-15-Schnitt, aber deutlich unter dem Wert der vorbildlichen skandinavischen Länder.

Die Ausgangslage für die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist somit schwierig, aber eher günstiger als in den meisten anderen Ländern.

- Das Budgetdefizit und die Staatsverschuldung sind hoch, aber geringer als im EU-Schnitt.
- Die Arbeitslosenquote ist 2013 höher als 2000 und 2008, aber niedriger als in den meisten anderen Ländern („Top 3“); 2012 die niedrigste innerhalb der gesamten EU-27.
- Die Ausgaben für Forschung sind deutlich entfernt vom in der EU2020-Strategie von Österreich festgeschriebenen nationalen 3,76-Prozent-Ziel für 2020; der Sprung zwischen 2000 und 2013 von 1,9 Prozent auf 2,8 Prozent des BIP ist aber beachtlich. Schlechter schaut es bei den Ausgaben für Grundlagenforschung, Universitäten und für Bildung aus.
- Allerdings überschreitet die Staatsausgabenquote 50 Prozent und liegt somit deutlich über dem europäischen Durchschnitt.

Der Wermutstropfen im derzeitigen Budgetpfad liegt darin, dass die wichtigen Ausgaben für Forschung, Bildung und Umwelt zwar durch „Offensivmittel“ immer wieder stabilisiert, aber gegenüber dem bisher geplanten Expansionstempo – das in Richtung einer 4 Prozent Quote geführt hätte besonders stark gekürzt werden. Da die Konsolidierung wahrscheinlich ein volles Jahrzehnt anhalten wird, ist damit das schon nach unten revidierte Forschungsziel von 3,7 Prozent und auch die Spitzenposition bei den Pro-Kopf-Einkommen Österreichs dadurch gefährdet.

Übersicht 3: Arbeitslosigkeit, Budgetdefizit, Schuldenstand und Zukunftsinvestitionen 2000 und 2010

	Österreich		EU 15		EU 27	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Arbeitslosenquote ¹⁾	3,6	4,4	7,7	9,5	8,7	9,6
Beschäftigungsquote	67,9	71,7	63,2	65,9	62,1	64,6
Budgetdefizit in % des BIP	-1,9	-4,3	0,8	-6,8	0,6	-6,8
Schuldenstand in % des BIP	66,5	70,4	63,1	81,6	61,0	79,1
Staatseinnahmenquote	50,3	48,5	45,7	44,4	45,4	43,9
Abgabenquote	43,3	42,4	41,1	39,1	40,7	38,7
Abgaben für F&E in % des BIP ²⁾	1,94	2,78	1,91	1,99	1,85	1,90
Ausgaben für Bildung in % des BIP ³⁾	5,74	5,74	4,98	4,83	4,88	4,96

1) Lt. Eurostat. - 2) 2008 für die EU bzw. 2009 für Österreich. - 3) 2007.

Q: WIFO, Dezember 2010; Eurostat (AMECO).

4. Neue Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen aller europäischen Länder haben sich schon vor der Finanzkrise durch technologische Trends, Spezialisierung, Globalisierung, Alterung und den Klimawandel geändert. Österreich ist davon in besonders hohem Maße betroffen. Die Ursachen dafür liegen teilweise in den vergangenen Erfolgen (Österreich ist nun eines der reichsten Länder der Welt), teilweise in der neuen Geografie (der Osten und Südosten ist nun offen und das „erweiterte“ Europa inklusive Nachbarländer wächst rascher als die USA). Österreich tendiert weiters zu nationalen Lösungen, die in der neuen Offenheit und Vielfalt Europas und seiner Nachbarn nicht mehr möglich sind. Nicht genug kann betont werden, dass die Chancen, die mit den tiefgreifenden Veränderungen verbunden sind, größer sind als die Risiken. Entscheidend ist allerdings, dass Unternehmen, ArbeitnehmerInnen und die Wirtschaftspolitik richtig reagieren: nicht alte Strukturen bedingungslos verteidigen, sondern die neuen Rahmenbedingungen gestalten.

Vom Technologienehmer zum Front-Runner

Österreich kann auf Grund seiner Einkommensposition keinen Preiswettbewerb bei undifferenzierten Produkten gewinnen. Wir müssen uns auf hochwertige Produkte spezialisieren, deren Erzeugung eine breite und tiefgreifende Wissensbasis erfordert, und dadurch erlauben zumindest in bedeutenden Nischen Weltmarkt- und Technologieführerschaft herzustellen (vgl. Reinstaller – Hölzl – Kutsam – Schmid 2012).

Österreich war lange ein Technologienehmer: Technologien wurden über Maschinen und Management durch multinationale Unternehmen importiert. Dabei profitierte man davon, dass die Löhne niedriger waren als in der deutschen Wirtschaft. Ein Upgrading der Produktionsstrukturen ist zweifelsohne im Gang. Die Struktur des Unternehmenssektors hat ihren Schwerpunkt im mittleren Techno-

logiesegment und ist dort vornehmlich in höheren Preis- und Qualitätssegmenten aktiv (vgl. Janger 2012, Reinstaller – Sieber 2012). Auch die Bildungsstruktur (hoher Anteil auf Sekundärstufe, geringe AkademikerInnen-dichte, Defizite im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich) spiegelt noch die alten Stärken wider.

Internationale Mitbewerber holen jedoch auf. Mittelfristig ist deshalb eine stärkere Differenzierung der Wirtschaftsstruktur in Hochtechnologiesegmente hinein notwendig. Das technologische und das Marktpotenzial ist in diesen Bereichen ungleich höher. Damit die österreichische Wirtschaft dort jedoch Fuß fassen kann, sind Exzellenz in Forschung und Bildung eine Grundvoraussetzung. Die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit eines Landes mit hohem Pro-Kopf-Einkommen wird bestimmt von Innovation, Aus- und Weiterbildung sowie moderner Infrastruktur (Reinstaller - Unterlass, 2011). Trotz aller Anstrengungen der vergangenen zehn Jahre hat Österreich die Umorientierung vom Aufholprozess zur Spitzenposition (Frontier-Position) im Innovationssystem, im Bildungssektor und in der Infrastruktur noch nicht vollzogen.

Änderung in der Unternehmenslandschaft

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

Österreichs EU-Beitritt, die Ostöffnung und die Erweiterung der EU, die Privatisierung der Verstaatlichten Industrie, die Liberalisierung etwa von Finanz-, Energie- und Telekom-Märkten haben in der österreichischen Unternehmenslandschaft tiefgreifende Veränderungen gebracht. Es entsteht eine steigende Zahl von industriellen Unternehmen mit einem Netz von Auslandstöchtern. Die früher

verstaatlichten Unternehmen wurden zu multinationalen Konzernen mit österreichischem Headquarter. Der Bankensektor, die Versicherungen, der Realitatensektor (Immobilien) internationalisieren sich, großteils auch mit Österreich als Headquarter. Unternehmen im Infrastrukturbereich sehen sich nach Teilprivatisierung verpflichtet und befähigt, außerhalb des Landes zu expandieren und zu investieren. Betriebe in Gemeinde- oder Landeseigentum sehen hingegen oft noch keine Veranlassung, über die Gemeinde- bzw. Stadtgrenze hinaus Dienstleistungen oder Know-how anzubieten, Größenvorteile zu nutzen oder im Fall größerer Städte das vorhandene Wissen im Ausland zu nutzen.

In der Mitte und an der Kante

Österreich ist lange am Rand, teilweise sogar außerhalb des europäischen Integrationsraumes gelegen. Heute liegt das Land geographisch und wirtschaftlich in der Mitte des EU-Raumes, eine Position, die bei der Erweiterung der EU in den Südosten und in die derzeitigen Nachbarländer (z.B. Schwarzmeerraum) noch verstärkt werden wird. Die Position im Zentrum eines dynamischen, im Umbruch befindlichen Wirtschaftsraumes ist mit großen Chancen verbunden, allerdings auch mit stärkster Konkurrenz wenn es darum geht, die Vorteile aus dieser zentralen Lage zu realisieren. Mehrere Regionen und Großstädte wetteifern darum, sich als Standorte für Konzern- und Forschungszentralen zu profilieren.

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

Chancen der weltweiten Globalisierung

Die „weite“ Globalisierung ist für Österreich eine besondere Herausforderung, weil Österreich sich export- und importseitig auf nahe Märkte konzentriert hat und dadurch wenige Firmen mit Betriebsansiedlungen in China und Indien (auch Afrika und Südamerika) besitzt. Die dynamischen Länder in Asien sind ein besonderer Hoffnungsmarkt, den Österreich auch für Exporte noch nicht voll nutzt. Allerdings kommen auch billige Produkte aus diesen Ländern und konkurrieren gegen die arbeitsintensive Industrieproduktion, die lange Zeit - und teilweise noch immer - in Österreich überproportional große Anteile an der Wertschöpfung besetzt. Die Handelsbilanz Österreichs gegen China und Indien ist trotz guter Exporter-

folge negativ. Die Chancen in diesen Ländern müssen dennoch stärker von sterreichischen Firmen genutzt werden.

Steigende Bevölkerung, Migration, Alterung

Die sterreichische Bevölkerung wird bis 2050 nach der aktuellen langfristigen Bevölkerungsprognose von 8,4 Millionen (2011) auf 9,3 Millionen anwachsen (laut Hauptvariante, Statistik Austria Bevölkerungsprognose 2012). Das Bevölkerungswachstum ergibt sich ab 2025 ausschließlich aus dem Wanderungssaldo (und hier aus der Nettozuwanderung von AuslanderInnen). Der Anteil der im Ausland geborenen Personen an der Wohnbevölkerung liegt bei 16 Prozent (2012) und steigt bis 2025 voraussichtlich auf 18 Prozent. Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung mildert, verändert aber nicht die Tendenz zur Alterung der Gesellschaft. Der Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren, der im Jahr 2012 bei 14,4 Prozent lag, sinkt bis 2025 auf 14,3 Prozent, bis 2048 auf 13,6 Prozent. Der Anteil der Personen mit 60 und mehr Jahren, der 2012 bei 23,5 Prozent lag, steigt dagegen kontinuierlich auf 34,3 Prozent (2050). Die Gruppe der 45- bis 60-Jährigen bleibt bis Ende der 2030er Jahre die größte Altersgruppe. Des Weiteren geht die Migration in Österreich mit einem „brain drain“ einher. Österreich verliert gut qualifizierte Arbeitskräfte stärker als es imstande ist, solche in das Land zu holen (Bock-Schappelwein et al., 2008).

5. Generelle Reaktionen auf neue Rahmenbedingungen

Eine Reformagenda ist notwendig. Planung und Umsetzung einer solchen Agenda sollte von folgenden Prinzipien geleitet werden:

Maximierung kurzfristiger Gewinne ist nicht das einzige Ziel erfolgreicher Unternehmen

Erfolgreiche Unternehmen maximieren nicht nur kurzfristige Gewinne, sondern werden auch den Standort entwickeln, die eigenen ArbeitnehmerInnen aus- und weiterbilden, altersgerechte Karrieren planen, Kinderbetreuung bereitstellen oder organisieren, Flexibilitatswunsche und Sicherheit der ArbeitnehmerInnen berücksichtigen sowie unangenehme Jobs umplanen. Erfolgreiche Unternehmen erkennen, dass durch diese Aktivitäten Doppeldividenden entstehen, die ihre langfristige Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig stärken, nicht schwächen (vgl. Porter – Kramer 2011). Strategiepartnerschaften zwischen Unternehmen und Belegschaft sind anzustreben, in denen die Gewinnverwendung der Unternehmen und die Zeitverwendung der ArbeitnehmerInnen zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit und des Wirtschaftsstandortes gemeinsam diskutiert werden. ArbeitnehmerInnen müssen wissen, dass die Gewinne wichtig sind, aber dass sie auch für ihre langfristige Zukunft am Standort verwendet werden. Unternehmen sollten stärker auf internen Know-how-

Aufbau Wert legen und weniger auf kurzfristige Beschäftigung und Leiharbeit setzen. Unternehmen sollten auch dazu animiert werden, zum Umwelt- und Klimaschutz beizutragen, indem sie ihre Aktivitäten stärker dahingehend durchforsten, wo Verbesserungen möglich sind, die sich auch positiv auf ihre Kostenstruktur auswirken. Profitabilität und ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung schließen einander nicht aus, wenn durch die Verringerung des ökologischen Fußabdrucks eines Unternehmens auch dessen Kosten sinken und damit Doppeldividenden eingefahren werden können. Klimaschutz kann Wachstum kosten, frühes Handeln und Vorreiterposition ist möglich

Die teuerste Strategie im Umweltbereich ist „nichts“ zu tun. „We can be green and grow but if we are not green we will stop to grow“, sagt der Stern-Report richtig. Aber wir müssen radikale Veränderungen ansetzen. Eine Absenkung des Zuwachses der CO₂-Emissionen oder des Energieverbrauchs genügt nicht. Ein absolutes deutliches Minus („absolute“ Entkoppelung) muss erzielt werden. Das gilt nicht nur für den Wohn-, sondern auch für den Bürobau, und auch durch Sanierung. Österreich sollte versuchen, führend zu sein in der Energieeinsparung, im Engpassmanagement des Verkehrs, in der Einführung von Elektroautos und Solartankstellen, bei Passivhäusern und Niedrigenergiebauten. Die globale Erwärmung kostet für die meisten Länder - bei frühem Handeln - einen kleinen Teil des Wachstums. Ein paar Länder können durch eine langfristig geplante, innovatorientierte Vorreiterposition einen Vorteil daraus ziehen (höheres Wachstum, mehr Beschäftigte).

Gemeinden müssen umdenken

Gemeinden haben nicht nur verfassungsmäßige eigenständige Aufgaben, sie sollen Partner beim Durchsetzen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prioritäten sein, so wie in erfolgreichen Firmen alle Abteilungen und die gesamte Belegschaft die Firmenziele kennen und fördern. Sie sind nicht nur zuständig für Straßen, Brücken und Raumordnung, sondern sollen auch initiativ sein bei der Betreuung von Kindern und Älteren sowie bei Weiterbildung und Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern, interessiert an emissionsparendem Bau. Gemeinden sind nicht nur Lobbyisten für die Erhaltung des „eigenen“ Spitals, sondern können auch zur Prävention beitragen. Sie sollen überlegen, ob nicht manche Aufgaben effizienter erledigt werden können, wenn mehrere Gemeinden zusammen arbeiten. Einer der kommunalen Kernbereiche, die Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen für Kinder, aber auch von dezentralen Betreuungseinheiten für Ältere und Pflegebedürftige, wird mit der abzusehenden demographischen Entwicklung enorm an Bedeutung gewinnen. Durch die raschen Veränderungen kann jede Gemeinde - in stärkerem Ausmaß als bisher - wählen, ob sie wachsen oder schrumpfen will. Jede Gemeinde sollte ein Vision entwickeln, wie sie in der veränderten Gesellschaft 2050 aufgestellt sein will - als Standort von Informationsdienstleistungen und für

Unternehmen, als Gesundheits-, Betreuungs- und Pflegezentrum, als Wohnsitz von Familien und von Älteren, als Urlaubsparadies für Kinder.

Radikaler Wandel in öffentlicher Ausgabenstruktur in Richtung Zukunftsausgaben

Der öffentliche Sektor muss alte, obsolet gewordene Aufgaben radikal abbauen. Die Reform des Haushaltsrechts auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen in Verbindung mit einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform ist Voraussetzung für eine nachhaltige Budgetsanierung. Besonders deshalb, weil auch viel Geld nötig ist für Forschung, Bildung und Kinderbetreuung sowie für Gesundheit und Pflege, ist es unbedingt erforderlich, die Ausgaben zu durchforsten und auf ihre Notwendigkeit und Effizienzreserven zu prüfen. Geld für Zukunftsaufgaben kann und darf nicht aus Steuererhöhungen kommen, sondern aus dem Abbau und der effizienteren Wahrnehmung von alten Aufgaben und der Beseitigung ineffizienter Strukturen. Die Höhe von Abgaben und Staatsausgaben ist schon überdurchschnittlich, das ist in dieser sensiblen Lage Österreichs in der Nähe von „flachen“ Steuersystemen und niedrigen Löhnen ein gewisses Risiko.

Das Steuersystem muss Arbeit schaffen und Leistungswillen belohnen

Veränderung der Steuerstruktur: Der Faktor Arbeit ist hoch belastet, ab 350 Euro mit 40 Prozent Unterschied zwischen Brutto- und Nettolohn (oder 60 Prozent wenn man brutto durch netto rechnet). Nach Einsetzen der Steuerpflicht (etwas über 1000 Euro) liegen die Kosten für die Firma schon bei einem Einkommen von 1300 Euro um 70 Prozent höher als die Nettolöhne, bei einem Einkommen von 2000 Euro sind es 90 Prozent (brutto/netto). Gibt man die Nettoeinkommen aus, zahlt man noch 20 Prozent Mehrwertsteuer. Vermögen wird nicht oder fast nicht besteuert, nach Wegfall der Erbschaftssteuer ist Erben steuerfrei. Energiesteuern sind zu niedrig, um den Verbrauch zu reduzieren, ihr Gewicht ist in den letzten Jahren gesunken. Dabei ist Energie heute relativ billiger als vor 30 Jahren, Straßenverkehr und Transport wachsen rasch.

Die wirksamste Bekämpfung der Armut ist Beschäftigung

Die Armutsgefährdung ist in Österreich - relativ für ein reiches Land - hoch, wenn auch der Anteil der armutsgefährdeten Personen an der Bevölkerung nicht steigt und niedriger ist als in den meisten anderen Ländern. Wichtigster Ansatz für Erwerbsfähige ist nicht eine höhere Transferzahlung, sondern ein niedriger Keil zwischen Brutto- und Nettolohn (Tax Wedge), die Schaffung von Jobs durch höheres Wachstum, die Überführung von Teilzeitjobs in Vollzeitarbeit (u. a. durch Kinderbetreuungsplätze) und kontinuierliche Aus- und Weiterbildung. Nur für Nichterwerbsfähige soll an höhere

Transferzahlungen gedacht werden, für Erwerbsfähige ist die Schaffung von Arbeitsplätzen die wirtschaftlich und humanitär beste Form der Armutsbekämpfung.

In die Jugend investieren, für mehr Chancengleichheit und mehr Leistung

Die höchsten gesellschaftlichen Erträge der Ausbildung liegen bei der Grundausbildung bzw. bei den Grundkompetenzen (Kindergarten, Grundschule, Nachholen von Schulabschluss). Hier gibt es nach wie vor große Defizite, ungenügende Integration von MigrantInnen und Kindern aus Familien mit geringem Bildungsgrad. Diese Differenzen halten sich hartnäckig seit Generationen, bei MigrantInnen ist die zweite Generation in Österreich schlechter ausgebildet als die Elterngeneration. Die Vererbung von Bildungsdefiziten ist unakzeptabel hoch. Bezüglich der Beseitigung von Genderdifferenzen ist Österreich ein Entwicklungsland.

Die Zivilgesellschaft stärken und soziale Innovation fördern

In Österreich werden die meisten sozialen Leistungen durch öffentliche Einrichtungen erbracht. Bei vielen der zuvor genannten Probleme fällt es diesen Einrichtungen immer schwerer, adäquate Antworten auf die drängenden Fragen zu finden und Lösungen dafür zu entwickeln. Zu sehr sind ihre Problemsicht und Lösungsansätze in spezifischen institutionalisierten Routinen verankert, die dazu führen, dass Reaktionen oft langsam und die Maßnahmen nicht treffsicher sind. Soziale Innovationen, die durch soziale Unternehmer entwickelt und erbracht werden, können zu rascheren Reaktionszeiten und einer Verbesserung der Treffsicherheit und damit zu einer Verbesserung des allgemeinen subjektivem aber auch materiellem Wohlbefinden führen (vgl. Mulgan u.a. 2007). Damit muss eine Stärkung der Zivilgesellschaft einhergehen, die sicherstellt, dass Menschen mit gesellschaftlichen Anliegen nicht nur gehört werden, sondern auch die Möglichkeit haben, selbst aktiv zu werden und zur Veränderung der Gesellschaft beizutragen. Bei allen Maßnahmen der Reformagenda sollten daher auch Überlegungen angestellt werden, ob soziale Innovation eine Möglichkeit darstellt, diese umzusetzen.

6. 15 Punkte einer Reformagenda für Österreich

Der heutige Reformbedarf in Österreich ergibt sich erstens durch die sich rasch ändernden Rahmenbedingungen, zweitens durch den Aufstieg Österreichs von einem Mittelständler zu einem der Länder mit höchstem Pro-Kopf-Einkommen und drittens aus dem bisher zögerlichen Reformtempo. Die Verzögerung stellt sich durch die Krise als noch verhängnisvoller dar, weil jetzt für wichtige Investitionen weniger Geld vorhanden ist, Steuern und Schuldenstand sind schon krisenbedingt - und durch unkritische Ausdehnung von

Ausgaben davor - sehr hoch sind. Es wird ein wirtschaftlicher Fokus gesetzt, weitere gesellschaftliche Tendenzen wurden teilweise im vorangehenden Abschnitt angesprochen.

1. Vorschule, Kinderbetreuung

Der wahrscheinlich wichtigste Reformbereich im Bildungssektor ist der vorschulische Bereich. Internationale Studien zeigen, dass die Investitionen im Vorschulalter gesellschaftlich und individuell den höchsten Ertrag (Rendite) erzielen, in dem Sinn, dass hier mit einem gegebenen Aufwand der größte Erfolg für die Zukunft erzielt werden kann. Österreich verfehlt die EU-Mindestvorgaben für Betreuungsplätze von Kindern im Alter zwischen 0 und 2 Jahren mit einer Quote von weniger als 20 Prozent in vielen Bundesländern deutlich (Betreuungsplätze für ein Drittel der Unter-Dreijährigen sollten verfügbar sein). Die Besuchsrate von Kindergärten für Drei- bis Fünfjährige ist bereits relativ hoch, aber gerade bei Kindern mit Sprachdefizit und weniger gut integrierten Kindern war sie bis zur Einführung der Kindergartenpflicht besonders niedrig. Die Beseitigung von Sprachdefiziten wie auch die zufriedenstellende Vereinbarkeit von Familie und Beruf erfordern mehr Kindergartenplätze mit entsprechenden Öffnungszeiten auch für jüngere Kinder. Die Betreuungsintensität ist relativ gering (Zahl der Kinder pro pädagogisch qualifizierter Betreuungsperson) und die Ausbildung der BetreuerInnen muss entsprechend der Rahmenbedingungen und damit verbundenen Herausforderungen für die BetreuerInnen (z.B. interkulturelle Kompetenzen) verbessert werden. Die Wirkung der Vernachlässigung dieser Altersgruppe zeigt sich in der relativ hohen Bildungsvererbung und in den großen Unterschieden in den Pisa-Ergebnissen zwischen dem besten Drittel und dem schlechtesten Drittel sowie in fehlenden Grundkompetenzen. Geringe Investitionen im vorschulischen Bereich und die Vernachlässigung der frühkindlichen Bildung stehen im Gegensatz zur Priorisierung dieser Altersgruppe in skandinavischen Ländern.¹

Das Problem wird noch dadurch verschärft, dass Österreich einen hohen Anteil an MigrantInnen unter den Kindern hat und MigrantInnen regional geballt v.a. in den städtischen Regionen wohnen.

2. Schulreformen: Bildungsziele, Leistungskontrolle und Autonomie

Die fehlende Beseitigung von Bildungsnachteilen im vorschulischen Alter wirkt sich in den Volksschulen und in den daran anschließenden Ausbildungswegen aus. Und die Unterschiede in Sprachkenntnis und Lese- sowie Rechenfähigkeit, die noch nach der Volksschule bestehen, machen die Trennung der Bildungsentscheidung mit zehn Jahren in Hauptschulen und Allgemeinbildenden Höheren Schulen noch problematischer und setzen sich in den weiterführenden Ausbildungszweigen im Anschluss an die untere Sekundarstufe fort.

Die wichtigsten Vorbedingungen für eine grundlegende Reform ist erstens die (zentrale) Festlegung von Bildungszielen („Bildungsstandards“) und zweitens die Kontrolle der Bildungsergebnisse (beide haben vorwiegend auf der zentralen Ebene zu erfolgen) sowie eine Evaluation aller relevanten AkteurInnen (Schule, Lehrkräfte, SchülerInnen) sowie entsprechende Instrumentarien zur Gegensteuerung bei Nichterreichung der Vorgaben. Die Finanzierung der Schulen sollte nach einem Pro-Kopf-Schlüssel erfolgen, der nach Schultyp abgestuft ist und der auch personenbezogene Merkmale (soziale Schichtung, Behinderungen, Migrationshintergrund) berücksichtigt. Damit wird die bisherige Finanzierungspraxis beendet, dass der Bund für (Pflicht-)Schulen zahlt, das Land aber die Zahl der LehrerInnen bestimmen („nachbestellen“) kann. Für das Land besteht nach dem heutigen System wenig Anreiz, den effizienten Einsatz der Mittel, die volle Ausübung der Lehrverpflichtung und die Nutzung der bezahlten „Ferientage“ für Weiterbildung zu überprüfen.

Die Zusammensetzung der Schullandschaft (wie viele Schulen, wo, welche Typen) erfolgt auf der regionalen Ebene, bei gegebenen Bundesmitteln. Regionale Bedürfnisse können dadurch berücksichtigt werden, aber im Rahmen der allgemeinen Vorgaben und unter Bedingungen (Weisungsrecht, Zusammensetzung der Gremien), die die Einhaltung der Vorgaben sicherstellt. Wenn ein Bundesland mehr Schulen oder LehrerInnen will, kleinere Schulen erhalten will, teurere Schwerpunkte oder Exzellenz erzielen will, muss es die Bundesmittel aufstocken.

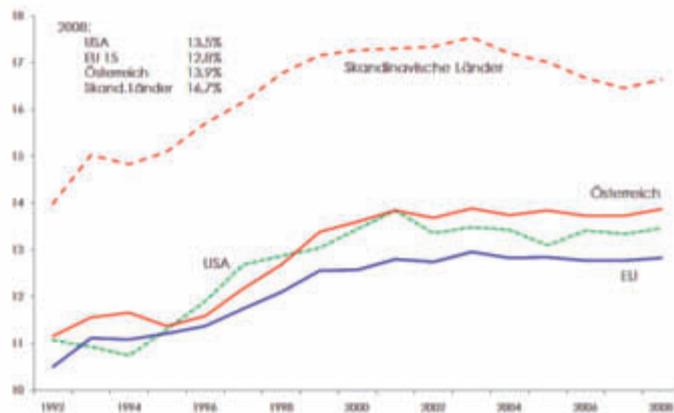
Schulen sollten in aller Regel zu qualitativ hochwertigen Ganztageschulen werden. Ob Lehrkräfte die Vorbereitungszeit für den Unterricht in der Schule verbringen oder nicht, ist von den technischen und örtlichen Verhältnissen abhängig und unterliegt der Entscheidung der Schule (wie in anderen Firmen, wo die Firmenleitung über das Ausmaß der Anwesenheit und der Möglichkeit der Telearbeit entscheidet). Die Trennung der SchülerInnen soll eher nach Leistungsgruppen erfolgen und nicht nach Schultypen, die Zugehörigkeit eines Schülers/einer Schülerin zu Leistungsstufen soll gegebenenfalls nach Fächern verschieden sein, das erspart eine „Schulentscheidung“ mit dem 10. Lebensjahr. Das Exzellenzelement (Abweichung nach oben) zu fördern ist ebenso wichtig wie die Abweichungen nach unten durch Förderung zu verringern, um „Durchschnittlichkeit“ zu verringern.

In allen Reformen vielleicht der wichtigste Ansatz, der jedoch immer wieder unterbelichtet bleibt, ist die Stärkung der Schulautonomie. Nur wo in der Schule selbst entschieden wird, wie der Unterricht abgewickelt werden soll, findet sich die optimale Ausgestaltung von Lernen und die höchste Motivation. Die Schule trifft mit gegebenen Mitteln alle Entscheidungen vom Personal- bis zu Investitionen. Die technische Ausstattung der Schulen muss der modernen Informationsgesellschaft entsprechen. Die Führung der Schulen

muss unabhängig bestellt werden, sie soll in der Regel aus einer pädagogisch erfahrenen und einer im Management erfahrenen Person bestehen (Doppelführung), wobei nur in Ausnahmefällen einer/eine der beiden SchulleiterInnen auch an zwei kleinen Schulen tätig sein könnte. DirektorInnen und ManagerInnen werden in objektiven Verfahren bestimmt, die Überprüfung und Berufung geht weder an den Bund noch an das Land, sondern zu einem unabhängigen richterlichen Gremium (ev. angegliedert an den Rechnungshof). Die Schuldirektion stellt LehrerInnen ein und kann sie kündigen, wobei alle Schulpartner angehört werden müssen. Das Lehrerdienstrecht ist zu vereinheitlichen. Landes- und Bezirksschulbehörden sind zusammengelegt, sie überprüfen alle Vorgänge (pädagogische, finanzielle, infrastrukturelle) an den Schulen gemeinsam.

In Kollektivverträgen die Stundenanzahl zu definieren, an denen LehrerInnen in der Klasse stehen, ist der falsche Weg. Der Dienstvertrag erstreckt sich auf 38 oder 40 Stunden, an der Schule wird entschieden, wie viel Telearbeit (zu Hause) sinnvoll ist und ob es Frontalunterricht oder Projektgruppen gibt.

Abbildung 1: Ausgaben für Zukunftsinvestitionen (relativ zum BIP)



Anmerkung: Skandinavische Länder: Schweden, Finnland, Dänemark.
Zukunftsinvestitionen: Forschung, Bildung, Telekommunikation

3. Universitätsreformen: Finanzierung und Effizienz

Die Universitäten und mit ihnen die Grundlagenforschung in Österreich sind unterdotiert. Die Budgetmittel werden großteils nicht kompetitiv und nach Leistung vergeben, sondern nach traditionellen Kriterien. Ohne Grundlagenforschung verliert die angewandte Forschung ihre Dynamik und konzentriert sich zu sehr auf kleine Innovationen. Österreich als eines der reichsten Länder Europas braucht grundlegende Investitionen, eine Forschung an der Wissens-

front, und diese können Unternehmen nicht alleine finanzieren. Forschungsgeld für Grundlagenforschung ist knapp, die antragsgebundene Finanzierung sieht keine oder eine zu geringe Finanzierung der notwendigen universitären Infrastruktur vor. Die Forschungsmittel werden auch wenig nach erfolgreichen Clustern vergeben, sodass die Forschung relativ breit, aber nicht auf gesellschaftlich wichtige oder wirtschaftlich erfolgreiche Gebiete konzentriert wird (wie etwa in der Schweiz). Die Exzellenzgebiete sollen nicht top down (mit Ausnahme gesellschaftlicher Prioritäten wie Gesundheit, Umwelt, soziale Innovationen), sondern bottom up ausgewählt werden (wo sich Erfolge zeigen, sollen Forschungsanstrengungen verstärkt werden). Private Mittel sollten verstärkt akquiriert werden. Stiftungen sollten zunächst freiwillig, dann verpflichtend Forschung (oder Sozialvorhaben) finanzieren.

Eine exzellente Forschungsinfrastruktur und gute Universitäten sind auch ein entscheidender Standortvorteil. Technologieintensive Unternehmen orientieren sich in der Standortwahl an der Qualität der Forschungseinrichtungen in einem Land (Janger - Reinstaller, 2009). Das gleiche gilt auch für ForscherInnen, die international mobil sind. Egal ob es sich um HochschulforscherInnen oder ForscherInnen in der Industrie handelt, sie orientieren sich stets an der Attraktivität des Forschungsstandortes in einem Zielland (Huber et al., 2010).

Universitäten müssen effizienter werden (Janger et al., 2012). Eine Studieneingangsphase soll die Studienwahl treffsicherer machen. Studiengebühren in Verbindung mit einem einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskredit sollen die Finanzierung der Universitäten erleichtern und den Ausbildungsvertrag zwischen Gesellschaft und StudentInnen verbindlicher machen. Ein Stipendien- und Studienkreditsystem garantiert, dass Personen aus Familien mit vergleichsweise niedrigem Haushaltseinkommen studieren können. Die Studienwahl soll in voller Kenntnis der Arbeitsmarktchancen erfolgen: Wer ein Studium wählt, in dem er nach fünf Jahren nur mit kleinster Wahrscheinlichkeit einen Vollzeitjob erwarten kann, soll dies wissen und eventuell durch eine geringfügig höhere Studiengebühr „bestätigen“.²

4. Frontstrategie im Forschungsbereich dotieren und umsetzen

Die Systemevaluierung des Forschungssystems (Aiginger et al., 2009) empfiehlt folgende Teilstrategien:

- Beseitigung der Trennung von Innovation und Ausbildung;
- Umstieg von Imitations- zu Frontstrategie;
- Umstieg von engen Programmen zu breiter Förderung nach Aufgaben und Prioritäten;

- Erstellung einer Forschungsstrategie mit einheitlichem Finanzierungsrahmen;
- Bekräftigung des 4-Prozent-Zieles für Forschungs-, Technologie- und Innovationsausgaben und 2 Prozent für Universitäten (mit größerer privater Finanzierung).

Die Empfehlungen finden sich stark abgeschwächt in der Forschungsstrategie der Bundesregierung. Die Unterschiede zu den Empfehlungen darzustellen, würde diesen Beitrag sprengen, eine Evaluierung der Umsetzung wäre als getrenntes Projekt 2014 oder 2015 sinnvoll. Dann könnte auch schon festgestellt werden, ob die Ziele für 2020 erreichbar scheinen.

Die notwendige Dotierung der Forschungsausgaben ist in einer Zeit der Budgetkonsolidierung keine einfache Aufgabe. Janger et al. (2010) schlagen vor, mit folgenden Schwerpunkten die Reformstrategie in Zeiten knapper Mittel fortzusetzen: (i) Intensivierung der Ausgaben, (ii) Vertiefung (bessere Outputs per Input), (iii) Verbreiterung der Basis (Erhöhung der Zahl der forschenden Unternehmen), (iv) Standortverbesserung (u.a. Anwerbung von Forschungszentralen) und (v) stärkere Missionsorientierung der wissenschaftlichen Forschung. Zentrale Instrumente zur Umsetzung dieser Schwerpunkte sind eine Vereinfachung und Erhöhung der steuerlichen Forschungsförderung, eine Steigerung der Selektivität und der Fokussierung der direkten Forschungsförderung, eine Erhöhung der HochschulabsolventInnen und eine deutliche Verbesserung der Qualität von Hochschullehre und –forschung und eine Verbesserung der privaten Innovations- bzw. Unternehmensfinanzierung, z.B. über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Investition von Risikokapital.

Wenn Österreich bis 2020 Innovations-Spitzenreiter werden soll, dann hat ein Bereich nicht zuletzt aufgrund der teils längeren Vorlaufzeiten absolute Priorität: In Volkswirtschaften mit hohem Pro-Kopf-Einkommen ist Wissen der wichtigste Wettbewerbsfaktor. Die für die Wissensproduktion und –vermittlung verantwortlichen Institutionen müssen daher von hervorragender Qualität sein, um die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

5. Vom kurativen zum präventiven Gesundheitssystem

Für Gesundheit gibt Österreich 1 Prozent des BIP mehr aus als der Durchschnitt der Industrieländer. Die Einsparungsmöglichkeiten ohne Qualitätsverlust werden in verschiedenen Studien mit 2 bis 3 Mrd. Euro eingeschätzt (Aiginger et al., 2010). Die Lebenserwartung in Österreich ist ähnlich wie im EU-Schnitt (bei Geburt Österreich 80,4 Jahre, EU-15 80,3 Jahre), die Zahl der zu erwartenden „gesunden“ Jahre aber deutlich geringer (Österreich 58,8 Jahre, EU-15 62,4 Jahre)⁴. Die geringe Beachtung einer gesunden Lebensführung und fehlende Vorsorge erhöhen tendenziell – ge-

meinsam mit der steigenden Lebenserwartung und den erweiterten technischen Möglichkeiten der Medizin - die Gesundheitskosten. Zu den klar ersichtlichen Ineffizienzen zählt die deutlich höhere Zahl der Akutbetten in Österreich, ein Spitalsnetz, das oft politische Prioritäten und Grenzen von Ländern widerspiegelt, und ein gleichzeitiger Neubau eines Großspitals auf neuem, teurem Grund (Wien Nord), wenn in unmittelbarer Nähe des Areals das praktisch nicht mehr genutzte Heeresspital frei steht.

Eine zentrale Finanzierung und Kontrolle des Spitalwesens ist notwendig und wurde in der Gesundheitsreform 2013 begonnen. Prävention senkt Gesundheitskosten nachhaltig, sie spielte aber bisher weder in der Schule, noch in den Medien noch am Arbeitsplatz eine Rolle. Die Sozialversicherung argumentierte bis vor kurzem, sie dürfe Vorsorge nur forcieren, wenn andere kurative Aufgaben erfüllt sind. Statistiken über Dickleibigkeit, Alkohol- und Nikotinkonsum schon von Jugendlichen zeigen die Vernachlässigung von Prävention im weiteren Sinn (Lebensstil). Die Zahl der Jahre, in denen hohe Gesundheitskosten anfallen und Pflege erforderlich ist, sind die stärkste Triebkraft zunehmender Gesundheitsausgaben. Die neu eingeführte Pflegekarenz ist ein beachtlicher Reformschritt.

6. Innovative Vorreiterstrategie im Umweltbereich

Österreich hat in den letzten Jahren seine Vorreiterposition im Umweltbereich weitgehend eingebüßt. Energieverbrauch und CO₂-Ausstoß sind zwar im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung noch immer relativ niedrig, aber beide Indikatoren steigen absolut und auch stärker als im EU-Schnitt. Die Begrenzung der Erderwärmung auf 2 Grad Celsius bis 2050 setzt eine deutliche absolute Reduktion von Emissionen voraus. Länder, die das spät machen, werden hohe Ausgaben tätigen müssen (bis zu 5 Prozent des BIP nach Schätzung von Stern, 2006). Länder, die Vorreiter sind, werden sogar profitieren, indem sie selbstentwickelte Technologien exportieren können. Österreich hat eine erfolgreiche Umwelttechnologieindustrie und erfolgversprechende Ansätze zu alternativen Energien, nutzt diese Stärken aber zu wenig und verfehlt die selbstgesteckten Kyoto-Ziele deutlich. Es gibt kein Konzept zur Elektromobilität (etwa als Dienstfahrzeuge zu nutzen und gleichzeitig Solartankstellen an zentralen Stellen aufbauen zu lassen). Vorzeigeregionen für alternative Energien entstehen eher per Zufall und durch lokale Initiative. Benzin und Diesel sind weiter billiger als im Ausland. Wohnbauförderung ist zu wenig an Energiestandards gebunden, im Bürobau werden auch bei Neubau zu geringe Standards verlangt. Teure Projekte wie der Koralm-Tunnel werden vom Staat per Weisung durchgesetzt und behindern die Verlagerung von der Straße auf die Schiene auf Grund von Qualitätsmängeln im Güter- und Personenverkehr auf der bestehenden und für Jahrzehnte weiter dominierenden Südstrecke.

7. Einsatz von Anreizmechanismen zur Erzielung gesellschaftlicher Ziele

Gesellschaftliche Ziele können dann kostengünstig erreicht werden, wenn sie in die Investitions- und Konsumententscheidungen selbst eingehen (und nicht nachträglich nach Verfehlung eines Zieles oder Eintritt eines Problems durch zusätzliche Ausgaben erreicht werden müssen). Sind Arbeitsplätze altersgerecht ausgestattet und gibt es in Betrieben im Altersverlauf eine interne Jobrotation (von schwerer körperlicher Beschäftigung zu organisatorischer Tätigkeit), so sinkt die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitskräfte und verschiebt sich der Pensionseintritt. Werden Unfälle und Krankheiten vermieden, sinken die Krankheitstage und die Kosten der Sozialversicherung. Wird das ganze Jahr durchgehend gearbeitet, sinken die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung. Werden Gesundenuntersuchungen regelmäßig durchgeführt, können Erkrankungen rechtzeitig erkannt werden und die Aufwendungen für Medikamente und Spitalsaufenthalte sinken.

Ausgaben für vorteilhafte Aktivitäten und dezentrale Überlegungen können durch Bonus- und eventuell auch Malus-Zahlungen für Betriebe und Personen verstärkt werden. Die Sozialversicherungsbeiträge können gestaffelt werden („Experience Rating“) nach der Zahl der Krankentage, nach der Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung, nach den Investitionen in Jobplanung, Gesundheitsausgaben in Firmen, ebenso wie auf individueller Ebene. Es sollte einen Bonus für die Teilnahme an Gesundenuntersuchungen geben (vgl. Bonus und individuelle Gesundheitsverträge bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft).

8. Harmonisierung und Anreize im Pensionssystem

Das tatsächliche Eintrittsalter in die Pension ist im Durchschnitt über sechs Jahre entfernt vom gesetzlichen, in einigen Berufsgruppen noch mehr. Pensionsregelungen, entwickelt für Langzeitversicherte in schweren Jobs, werden von Beamten genutzt, die sich mit hohen Gehältern die fehlenden Jahre billig nachkaufen können und dann für 20 bis 30 Jahre eine volle Pension beziehen, die weit über der Medianpension liegt. Das Pensionsrecht ist nach Alter („Parallelberechnungen“) und nach Berufsgruppen (ASVG, Gewerbe, Beamte) verschieden. Es ist mittelfristig ein einheitliches Pensionssystem zu entwickeln, bei dem das Antrittsalter mit der Lebenserwartung steigt (für ein Jahr höhere Lebenserwartung wären ein paar Monate mehr aktive Tätigkeit erforderlich). Die Pensionszahlungen und der Bundesbeitrag sind zu vereinheitlichen. Längere Arbeit soll belohnt werden (über den versicherungsmathematischen Faktor hinaus), kürzere individuelle Lebensarbeitszeit soll zu niedrigeren Pensionen führen (allerdings mit geringeren Abschlägen für niedrigere Einkommen). Generell soll die Spanne zwischen niedrigsten und höchsten öffentlichen Pensionen stark verringert werden. Der Bundesbeitrag zu allen Pensionssystemen plus Pflegekosten

sollte einen stabilen Anteil an der Wirtschaftsleistung nicht überschreiten.

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Männer lag 2012 – aufgrund des hohen Anteils an vorzeitigen (Langzeitversicherung/Korridor/Schwerarbeit) und krankheitsbedingten Pensionierungen – bei 59,4 Jahre und damit im Schnitt sechs Jahre vor dem Regelpensionsalter. Frauen gingen im Schnitt mit 57,5 Jahre in Pension. Der Pensionsübertritt erfolgt im Bereich der vorzeitigen Alterspensionen direkt, bei den krankheitsbedingten und normalen Alterspensionen (60/65 Jahre) gibt es eine durchschnittliche Erwerbslücke von einem dreiviertel Jahr d.h. die Erwerbsbeendigung liegt hier deutlich vor dem Pensionsantritt. In wie weit die jüngsten Reformen der Invaliditätspension zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten und zur Erhöhung des faktischen Antrittsalters führen wird, wird maßgeblich von der Personalpolitik der Betriebe abhängen. Insgesamt ist zu erwarten, dass mit der Einführung des Pensionskontos (per. 1.1.2014 für alle ab 1955 Geborenen), die Pensionssystem-Transparenz für die Versicherten erhöht, durch die Beendigung der Parallelrechnung sollten auch die Anreize (Ab-/Zuschläge für kürzeres/längeres Arbeiten) deutlicher wirken. Mittelfristig sollen die Anreize über den versicherungsmathematischen Faktor hinaus verstärkt werden. Auch auf der betrieblichen Seite braucht es mittelfristig Anreize für Betriebe zur (längeren) Beschäftigung älterer Arbeitskräfte (60+). Im Pensionskonto bleiben die berufsgruppenspezifischen Beitragssysteme allerdings weiterhin aufrecht, auch die Beamtensysteme (Land/Gemeinden) sollten mit kürzeren Übergangsphasen in das einheitliche Pensionssystem überführt werden. Nach der Heranführung des tatsächlichen an das gesetzliche Antrittsalter, kann die Koppelung der Lebenserwartung an das Antrittsalter (für ein Jahr höhere Lebenserwartung wären ein paar Monate mehr aktive Tätigkeit erforderlich) entwickelt werden.

9. Durchforstung der Wirtschaftsförderung und Fokussierung der Infrastrukturinvestitionen auf Qualität

Österreich gibt für Wirtschaftsförderung im weitesten Sinn 15 Mrd. Euro aus (das sind 5,5 Prozent des BIP), der Durchschnitt der EU-15-Länder liegt bei 2,2 Prozent. Ein wesentlicher Teil (rund 5 Mrd. Euro) fließt in den Spitalsektor, als Ausgleich für dort entstehende Verluste und Ineffizienzen im Gesundheitswesen. Ein zweiter Bereich mit hohen Förderungen ist der Verkehrssektor, und hier vorrangig die ÖBB, ein dritter die Landwirtschaft. ÖBB und Landwirtschaft benötigen eine Vision über ein öffentliches Transportsystem bzw. den ländlichen Raum im Jahr 2050 und dann eine Umsetzungsplanung, wie man den wünschenswerten Zustand mit minimalen öffentlichen Mitteln erreichen kann.

Im Verkehrsbereich steht dem geplanten Umstieg von der Straße zur Bahn die Realität der Schließung von Bahnstrecken, Einstellung von Direktverbindungen, Auslassen von Verladestellen gegenüber.

Die ÖBB muss ausländische Betriebe auf ihrem Netz fahren lassen, hat aber kein Geld für die notwendigen Anfangsinvestitionen, um selbst Berechtigungen auf ausländischen Bahnen zu erwerben. Es besteht langfristig die Möglichkeit einer Konsolidierung der europäischen Bahnen – etwa in der Form der Fluglinien – mit der Konsequenz, dass Mitteleuropa von 2-3 „Bahnkonzernen“ versorgt würde.

In anderen wichtigen Zukunftsbereichen, wie z.B. dem Ausbau der Breitbandinfrastruktur, wird hingegen zu wenig investiert. Hier hat sich in den vergangenen fünf Jahren eine beachtliche Kluft in der Breitbandnutzung (Anschlüsse/Haushalt) zu den Spitzenreiterationen aufgetan (zwischen 5 Prozent und 13 Prozent). Schweden hat in den vergangenen zehn Jahren eine Milliarde Euro in den Breitbandausbau investiert und hat heute eine der modernsten Infrastrukturen in diesem Bereich weltweit. In Österreich wurden im selben Zeitraum vom Bund nicht einmal 30 Mio. Euro investiert. Zählt man die jüngste Breitbandinitiative dazu (BBA_2013), so erreichen die zugesagten Förderungen knapp 50 Mio. Euro. Eine neue Studie der Weltbank lässt den Schluss zu, dass Österreichs Wirtschaft dadurch zwischen 0,5 und einem Prozentpunkt der Wachstumsrate des realen BIP gegenüber Ländern wie Schweden, Finnland oder der Schweiz einbüßt (Reinstaller, 2010).

Im Agrarbereich sind die hohen Förderungen mittelfristig nicht zu halten, besonders die flächengebundenen. Die Reformen im Rahmen der neuen Finanzperiode der EU sind absolut ungenügend, besonders Frankreich und Großbritannien verteidigen die flächengebundenen Förderungen vehement und haben damit einen stärkeren Anstieg der Ausgaben für Forschung verhindert. Gleichzeitig ist der Bedarf an Bionahrungsmitteln ungebrochen. Die Nutzung des ländlichen Raumes für Gesundheit und Dienstleistungen kann und muss neu definiert werden. Die österreichische Bevölkerungszahl steigt und die städtischen Bereiche sind überlastet, sodass Schwerpunktsetzungen im ländlichen Raum je nach geografischen Vorteilen Erfolgchancen haben.

10. Reform des Abgabensystems

Das österreichische Steuer- und Abgabensystem ist nur historisch zu verstehen, es ist in erheblichem Ausmaß wachstums- und beschäftigungsfeindlich. Die Abgabenquote ist höher als in vielen anderen Ländern. Die Steuern auf den Faktor Arbeit sind extrem hoch und deutlich über dem internationalen Durchschnitt. Die Steuern auf Unternehmen sind durchschnittlich, jene auf Umwelt waren im Jahr 2000 höher, sind aber jetzt niedriger als im EU-Schnitt, ebenso jene auf Tabak. Vermögensbezogene Steuern sind gering, besonders die Grundsteuer sinkt jedes Jahr relativ zum realen Grundwert, weil ihre Bemessungsgrundlage fixiert ist, während die Grundstückspreise steigen. Sozialversicherungsbeiträge sind für ArbeiterInnen und Angestellte unterschiedlich. Die Bemessungs-

grundlagen für alle Abgaben sind durch Ausnahmen ausgehöhlt, die Verwaltung kompliziert.

Die Belastung des Faktors Arbeit ist u.a. deswegen hoch, weil durch diese ein großer Teil des Sozialsystems finanziert wird. Da in diesem System der Versicherungsgedanke mitspielt, ist die Abgabenbelastung auch bei niedrigen Einkommen schon sehr hoch (ab Geringfügigkeitsgrenze), bei hohen Einkommen aber relativ niedriger (Höchstbeitragsgrundlage). Das Ergebnis ist eine Belastung der Einkommen, die sofort sehr hoch ist (durch die Sozialversicherung) und dann noch einmal deutlich steigt, wenn die Einkommenssteuer mit ihrem sehr hohen Eingangssteuersatz einsetzt. Österreich hat damit eine „Flat Tax“ mit zwei Stufen, auf hohem Niveau und mit unsystematischen Brüchen und Zacken. Wann immer eine neue Sozialleistung diskutiert wird, wird wieder eine „kleine“ Anhebung der Belastung des Faktors Arbeit diskutiert, wie etwa für Pflege, für das Stopfen von Pensionsdefiziten etc.

Ein rationales Steuersystem würde eine Vereinheitlichung von Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommenssteuer im Rahmen eines integrierten Tarifs erfordern und dann eine Kurve, die bei geringem Einkommen niedriger ist als heute (diese würde der zunehmenden Spreizung der Marktlöhne entgegenwirken). Die Begünstigung des 13. und 14. Gehalts sollte in dieses neue Schema eingearbeitet sein (da es eine geringere Gesamtbelastung des Faktors Arbeit geben sollte, wirkt dies nicht als Erhöhung, sondern als Senkung der Einkommensbesteuerung). Die Grundsteuer würde jährlich angepasst, und wenn hier die Inflation der letzten zehn Jahre eingerechnet wird, bringt das auch einen Basiseffekt. Umweltsteuern und Besteuerung von Tabak und anderen gesellschaftlich unerwünschten Aktivitäten sowie von Erbschaften können erhöht, Schlupflöcher und Ausnahmen (etwa für energieintensive Firmen) gestrichen werden, Vereinfachungen sollen administrative Kosten senken. Alle diese Vorschläge liegen schon lange auf dem Tisch, die jeweiligen Partikularinteressen (einer bestimmten Sozialversicherung, einer Berufsgruppe) haben eine Reform verhindert.

11. Bund-Länder-Kompetenzen

Die Regelung der Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften ist durch eine Vielzahl von Transfers, oft schwer verständliche Verhandlungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs sowie einer unnötigen und ineffizienten/kostenintensiven Komplexität gekennzeichnet. Auffälligste Ineffizienz ist die Trennung von Bestellern und Bezahlern im Schulsystem (Pflichtschulen), die Zersplitterung der Finanzierung im Gesundheitsbereich sowie die weitgehende Nicht-Einhebung von Steuern durch Länder und Gemeinden (und die korrespondierende Transferabhängigkeit der Länder innerhalb eines intransparenten Transfergeflechts).

Generell gibt es (i) eine „prinzipielle“ Arbeitsteilung durch die Verfassung (Bundes- und Landeskompetenz, teilweise getrennt in Gesetzgebung und Vollziehung), (ii) eine Verschiebung der Arbeitsteilung zwischen nationalem und internationalem Recht durch die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, (iii) eine periodenweise fixierte Finanzierung durch den Finanzausgleich, aber auch (iv) viele partikuläre Verhandlungen und Festlegungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsregelungen im engeren Sinn (Pflege, verpflichtendes Kindergartenjahr, Mindestsicherung, Teilung der Einnahmen aus den zur Konsolidierung neu eingeführten Steuern). Es fehlen vertragliche Leistungsbeziehungen zwischen Bund und Landesverwaltungen, ergänzt durch „Blockgrants“ des Bundes, die an die Länder unter bestimmten Auflagen und mit unterschiedlicher Höhe je nach Erfüllung der Auflagen getätigt werden, ein System, mit dem die USA z.B. den Arbeitsmarkt in ihren „Staaten“ regelt. Der Bund überlässt den Ländern Anteile an den Bundessteuern, eventuell kombiniert mit einer groben Aufgabenverantwortung, aber ohne Möglichkeit, die richtige und effiziente Aufgabenerfüllung zu kontrollieren. Die Länder haben keinen Anreiz zu einer sparsamen Mittelverwendung, weil sie sich für die Finanzierung ihrer Ausgaben nicht verantworten müssen.

Länder betrachten es als unzulässige Einmischung, wenn der Bund Ziele formuliert, ein einheitliches Tierschutz- und Jugendschutzgesetz erlässt oder Grundprinzipien der Bauordnung festlegt. Rahmengesetze dieser Art bedürfen einer Sondervereinbarung mit einem de facto Vetorecht der Länder. Länder dürfen und wollen keine Steuern einheben (mit wenigen Ausnahmen). Bei der Grundsteuer gibt es unterschiedliche „Hebesätze“ (bis zu maximal 500 Prozent), die von den Ländern festgesetzt werden können. Da fast alle Gemeinden den maximalen Satz ausnutzen, gibt es de facto keine Variation von Kommunalsteuern im Gegenzug zu einem dokumentierten und argumentierten Bedarf an lokalen Investitionen. Gemeinden geben ihre Ausgaben oft nicht dafür aus, was am wichtigsten wäre (etwa Anpassung des Schulangebotes an Nachfrage, Gewerbeparks), sondern dafür, wo (zusätzliche) Landesmittel eingeholt werden können. Bei verringerter Kinderzahl stehen Schulräume leer, werden nicht vermietet oder für Sport- oder Service-Zentren verwendet. Gemeindekooperationen sind selten. Bauhöfe und Freiwillige Feuerwehren haben die attraktivste Ausstattung und Lokalität, Firmen Gründungs- oder Jungunternehmerbüros fehlen häufig. Haushaltsrechtsreformen, wie sie im Bereich des Bundes vorbildhaft begonnen wurden, sollten auf Landes- und Gemeindeebene stärker forciert werden. Ehrenamtliche Tätigkeiten von Personen im Pensionsalter sind möglich und sollten stärker genutzt werden.

12. Strategie für längeres Arbeiten

Das vorzeitige Ausscheiden aus dem Berufsleben entspricht einerseits Präferenzen von Beschäftigten, die mit ihrer Arbeit nicht zufrieden sind oder für die Freizeit einen hohen Stellenwert besitzt.

Andererseits sind Frühpensionierungen arbeitsmarktbedingt (z.B. nach Kündigung) bzw. werden von den Unternehmen gerne genutzt, um teure ältere ArbeitnehmerInnen durch billigere jüngere zu ersetzen. Sie wird weiters durch Anreize im Pensionsystem unterstützt und ist zudem durch das frühere gesetzliche Pensionsalter von Frauen bedingt. Es ist ökonomisch notwendig, dass die Berufstätigkeit verlängert wird, da sonst eine immer größere Pensionslast von einer verringerten Zahl der Erwerbstätigen finanziert werden muss.

In Österreich steigt die Bevölkerungszahl bis 2050 auf rund 9,3 Millionen, die Zahl der Personen im heute als erwerbsfähig betrachteten Alter sinkt etwa ab 2020 (und dies bei relativ hoher Nettozuwanderung von 30.000 pro Jahr). Allerdings steigt auch schon die Zahl jener, die bereit wären länger zu arbeiten, aber vom Dienstgeber mit Eintritt des Pensionsalters gekündigt werden, weil dies ein gesetzlich erlaubter Kündigungstermin für ältere ArbeitnehmerInnen ist, oder schon vorher in die Frühpension gedrängt werden. Aus Firmensicht ist die Kündigung „sinnvoll“, weil die Gehälter für ältere Personen sehr viel höher liegen (oft mehr als das Doppelte) als für Neueinsteiger. Generell verlangt die Alterung der Bevölkerung eine längere Erwerbsdauer, für diese Gruppe muss es aber auch Arbeitsplätze geben und Arbeiten, die der Altersgruppe entsprechen (altersgerechte Arbeitsplätze). Neben der Anhebung des Pensionsantrittsalters sind eine Abflachung der Einkommenskurve und eine Flexibilisierung sinnvoll. Jene, die arbeiten wollen, sollen es tun können, andere sollen Abschlüsse in Kauf nehmen, Teilzeitarbeit (und Teilzeitpension) soll in höherem Ausmaß möglich sein in allen Varianten (Tagesarbeitszeit, Tage pro Woche, jahreszeitliche Blöcke). Eine Teilzeitpension wäre eine alternative Flexibilisierung.

13. Arbeitslosigkeit und Einkommensverteilung

Die Arbeitslosigkeit ist in zunehmendem Ausmaß auf Unterschiede zwischen den angebotenen und nachgefragten formalen Qualifikationen zurückzuführen (Mismatch), und sie ist in einem extremen Ausmaß bildungsabhängig. Die Arbeitslosigkeit bei Personen ohne Schulabschluss liegt bei knapp 20 Prozent, bei Personen mit Matura bei 5 Prozent, bei AkademikerInnen bei rund 3 Prozent. Ein Teil der Beschäftigungsprobleme ergibt sich daraus, dass Lehrlinge Berufe ergreifen, in denen sie später nicht berufstätig sein können oder wollen (z. B. Friseurin) und weil StudentInnen Studien wählen (z. B. Geschichte etc.) mit nur einer geringen Chance auf einen Vollarbeitsplatz nach 5 Jahren.

Ein Anheben der formalen Qualifikation, gekoppelt mit entsprechenden berufsübergreifenden und sozialen Kompetenzen, und eine gleichzeitige bessere Anpassung an die Nachfrage von Wirtschaft und Gesellschaft würde die Arbeitslosenquote senken. Besonders wirkungsvoll wären Maßnahmen im unteren Qualifikations-

bereich, besonders effizient frühe Maßnahmen (Vorschule, Volksschule, Lernbegleitung, Jugendcoaching), damit Kinder mit entsprechenden Grundkompetenzen ausgestattet werden, die die Grundlage für weitere Ausbildungsschienen bilden. Aus der Sicht der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wäre es auch sinnvoll, den Rückgang der Lohnquote und die zunehmende Spreizung der Gehälter zu stoppen. Die Löhne der niedrigen Gehaltsgruppen steigen seit Jahren unterdurchschnittlich, erstens durch die Technologie (die zu Gehaltssteigerungen für Hochqualifizierte führt), zweitens durch die Globalisierung (die hochwertige Arbeitsplätze in Industrieländern forciert), und drittens durch fehlenden Ausgleich von Bildungsvererbung im Inland. Die wichtigste Voraussetzung einer Erhöhung der niedrigen Löhne ist die Höherqualifikation in dieser Gruppe. Dann kann es eine „Parallelerhöhung“ der Qualifikation und der Löhne im Niedriglohnsegment geben. Ein Anstieg der Löhne im bisherigen „Niedriglohnsegment“, der höher ist als bei Durchschnittslöhnen (kombiniert mit einem Anstieg der Produktivität durch Weiterbildung), korrigiert die Einkommensverteilung und stärkt die Konsumnachfrage. Letzteres ist in einer Phase, in der Investitionen unterproportional steigen, besonders wichtig. Auch die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik würde zu höherem und stabilerem Wachstum führen.

14. Integration von MigrantInnen

Österreich ist ein Zuwanderungsland in dem Sinn, dass erstens ein größerer Teil der Bevölkerung heute schon Migrationshintergrund hat als in anderen Ländern und zweitens insofern als Österreich Zuwanderung braucht, um die sinkende Zahl der Erwerbsbevölkerung auszugleichen. Es wäre ökonomisch vorteilhaft, die Qualifikation der Arbeitsmigration zu erhöhen, aber es ist jedenfalls auch notwendig, die weniger qualifizierten MigrantInnen höher zu qualifizieren. Insbesondere ist es notwendig, ihre Kinder in das Schulsystem zu integrieren und nicht in die Sonderschule oder in die schlechtesten Schulen zu schicken.

Dies bedarf einer spezifischen Integrationspolitik von MigrantInnen, beginnend mit der Nutzung bzw. Anerkennung schon gegebener Qualifikation, der Freude an kultureller Vielfalt (und Nutzung der Muttersprache) und der Weiterbildung. MigrantInnen selbst müssen als LehrerInnen angestellt werden. Die FacharbeiterInnen von morgen müssen auch aus MigrantInnen der zweiten Generation bestehen.

15. Strategie der aktiven Erweiterung: Nachbarschaftspolitik

Österreich hat von der EU-Integration, der Ostöffnung und Osterweiterung extrem profitiert. Länder, die sich öffnen, haben einen rascheren technischen Fortschritt, konzentrieren sich auf höherwertige Produkte und produzieren günstiger. Allerdings muss es begleitende Wirtschaftspolitik und Abfederung der Kosten der Ver-

änderung geben (Qualifikation, Sozialsystem, Forschungsförderung). Der Vorteil der Ostöffnung wird in Zukunft geringer, das Einkommensgefälle sinkt, die Exportmärkte werden auch von anderen Ländern bearbeitet. Gleichzeitig werden neue Ländergruppen - vom Balkan bis zur Schwarzmeerregion und nun auch der arabische Raum - „Nachbarn“ der EU, aber auch Österreichs. Österreich kann und muss diese Chance nutzen, auf diesen neuen dynamischen Märkten eine ähnliche Vorreiterrolle zu spielen wie bei der Ostöffnung. Das wird nicht in allen Ländern möglich sein und nicht in allen Politikbereichen. Sicher möglich ist es im Bereich der Umwelttechnologie, dem Finanzwesen und der Energiezusammenarbeit. Es sollte auch möglich sein, die besten Köpfe dieser Regionen wenigstens zeitweise zur Ausbildung nach Österreich zu holen, beginnend vom Lehrlingssektor bis zu den Universitäten. „Hayek-Stipendien“ sollten - nach Vorbild der US-Fulbright-Grants nach dem Zweiten Weltkrieg - exzellente StudentInnen aus den neuen EU-Ländern, dem Balkan, der Schwarzmeerregion und Nordafrika befristet nach Österreich bringen. Bleibt ein Teil der Eingeladenen nach dem Studium in Österreich, so steigt die Zahl der besonders Qualifizierten, bleiben sie nicht, sind sie unschätzbare Botschafter und Vermittler von Kontakten. Diese aktive Nachbarschaftspolitik kann und soll nicht Exporte und Investitionen in China und Indien verhindern, im „Nachbarschaftsgürtel“ (vom Schwarzmeer über den Balkan bis in die arabischen Länder) hat Österreich jedoch einen größeren Startvorteil. Abschottung und Angst vor Konkurrenz oder anderen Kulturen wäre hier auch ein wirtschaftlicher Fehler.

Europa inklusive seiner Nachbarregionen (Schwarzmeerraum, Naher Osten, Nordafrika) wäre auch 2050 noch (etwa gleichrangig mit China, aber größer als die USA plus Kanada und Mexiko) der größte Wirtschaftsraum der Welt. Andererseits würde Europa ohne Südeuropa und ohne Großbritannien weniger als 10 Prozent der Weltwirtschaft ausmachen und könnte die Regeln der Globalisierung nicht mitgestalten.

7. Einbettung in den Europäischen Reformprozess (WWWforEurope Projekt)

Für Europa sind die Jahre 2012 und 2013 eine große Enttäuschung. Die Wirtschaftsleistung liegt 2013 in Europa noch niedriger als vor der Krise. Im Gegensatz zu den USA (die die Krise primär verursacht hatten), deren Wirtschaftsleistung um 5 Prozent höher liegt als 2008 und im Gegensatz zu China, das 50 Prozent mehr produziert. Die Arbeitslosigkeit in Europa liegt bei 12 Prozent und sie steigt, während sie in den USA fällt.

Dennoch ist Europa langfristig ein Erfolgsmodell. Als nach dem Zweiten Weltkrieg sechs Länder beschlossen, ihre Stahlindustrie gemeinsam zu verwalten, glaubte niemand, dass es fünfzig Jahre später 27 Länder sein werden, mit zehn weiteren Staaten, die an

die Türe klopfen. Niemand hätte geglaubt, dass man ohne Grenzkontrollen durch weite Teile Europas fahren kann, oder dass es eine gemeinsame Währung geben würde. Oder dass es 60 Jahre Frieden in diesem ewig zerstrittenen Kontinent geben würde.

Europa braucht einen neuen wirtschaftspolitischen und gesellschaftlichen Kurs. Es darf nicht der Illusion erliegen, ein kleineres Europa (ohne „Sünder“ im Süden und abgeschottet von den Nachbarn im Osten) könne die Lösung sein. Kerneuropa (als „Germany plus friends“ definiert) ist die am langsamsten wachsende Region der Welt. Europa darf nicht durch Lohnsenkungen und Verringerung der Kosten für sozialen Zusammenhalt versuchen mehr zu exportieren, sondern primär durch Investitionen in Ausbildung und Innovation. Zudem sollte Europa seine bisherigen Stärken nutzen (z.B. die bessere Balance zwischen Einkommen und sozialen Zielen, die stärkere Priorität für Umwelt, den höheren Stellenwert für Freizeit und Work-Life-Balance und die höhere Lebenserwartung), um eine Vision eines anspruchsvollen Gesellschaftsmodells zu entwickeln, das sich vom US-amerikanischen und vom aufstrebenden asiatischen unterscheidet.

Die Europäische Kommission hat ein Forschungsprojekt initiiert, in dem die Transformation Europas zu einem neuen Entwicklungs- und Wachstumspfad wissenschaftlich untersucht und begleitet wird. Das Forschungsprojekt „WWWforEurope“ soll dazu dienen, die europäischen Ziele klarer zu definieren. Instrumente vorzuschlagen (darunter werden Bildungs- und Forschungspolitik wie in Österreich eine zentrale Rolle spielen), mit denen die Ziele erreicht werden können. Die Hindernisse für Reformen und Reformpartnerschaften auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene sollen empirisch analysiert werden. Das WIFO ist von der EU-Kommission beauftragt, mit 32 Partnern vier Jahre die Entscheidungsträger in Europa dabei zu unterstützen, die notwendigen und gewünschten Veränderungen umzusetzen.

Als erste Ergebnisse liegen Empfehlungen vor, wie die wirtschaftspolitischen Strukturen verbessert werden könnten („Governance Policy Brief“, Aiginger et al., 2012) und wie die Probleme der südlichen Peripherie Europas besser gelöst werden können („Periphery Policy Brief“, Aiginger - Huber - Firgo, 2012). Eine bessere Steuerung Europas und die Lösung der Probleme in Südeuropa sind Voraussetzungen für eine offensive, strategiegeleitete Transformation. Ohne Verringerung der Diskrepanzen in der Entwicklung der europäischen Staaten und ohne stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik wird Europa der am schwächsten wachsende Wirtschaftsraum bleiben. Ohne Erholung Südeuropas entsteht ein Vakuum zwischen Europa und den stark wachsenden Ländern im Schwarzmeerraum und in Nordafrika. Nachbarn, die sich potenziell am europäischen Modell orientieren wollen und die Kooperation suchen, werden gezwungen, nach Alternativen zu suchen, etwa einer Wirtschaftsgemeinschaft mit Russland oder dem Iran.

8. Ein Reformkonzept ist notwendig

Österreich ist bisher wirtschaftlich sehr erfolgreich. Die Pro-Kopf-Einkommen liegen unter den Top 5 in Europa, es ist nicht ausgeschlossen, dass Österreich in den nächsten Jahren - abgesehen von dem nicht vollkommen vergleichbaren Finanzzentrum Luxemburg - die erste Stelle innerhalb der EU-Länder erreicht. Die Leistungsbilanz ist positiv, die Arbeitslosigkeit die niedrigste Europas, wenn auch höher als zuvor. Die wirtschaftlichen Strukturen verbessern sich stetig, dies schlägt sich auch in den Exporterfolgen nieder. Dennoch entsprechen die Produktionsstruktur und noch mehr die Budgets der öffentlichen Hand, die Abgabenstruktur, die Organisation von Forschung, Bildung und Gesundheit nicht den Anforderungen der Zukunft.

Bis 2050 wird es gewaltige Strukturverschiebungen geben, China wird größte Wirtschaftsmacht, die neuen Mitgliedsländer werden einen großen Teil ihres Produktivitätsrückstandes aufgeholt haben und neue Nachbarn vom Schwarzmeerraum bis Nordafrika werden entweder Partner Europas werden oder sich anderen Wirtschaftsräumen zuwenden.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass Österreich eine der höchsten Ausgaben- und Abgabenquoten in Europa hat und die Konsolidierung der Budgets zwar begonnen hat, aber der Schuldenabbau sich noch über eine lange Periode erstrecken wird, sind strukturelle Reformen in Österreich besonders wichtig. Für Bildung, Kinderbetreuung und Integration der MigrantInnen wird nur Geld verfügbar sein, wenn es in anderen Bereichen eingespart wird. Die Jugend wird nur beschäftigt sein, wenn sie höchstqualifiziert ist und die Rate der innovativen Unternehmensgründungen steigt. Österreich wird die Umweltprobleme nur bewältigen, wenn es neuen Energiequellen, der Energieeffizienz und der Umwelttechnologie einen höheren Stellenwert gibt. Der heute erfolgreiche industrielle Sektor soll durch eine technologieorientierte Industriepolitik und ein gezielt verbessertes Angebot von Fachkräften unterstützt und enger mit gesellschaftlichen Zielen (z.B. Gesundheitstechnologie, Produkte für alternde Gesellschaft, Ressourcen sparen) verbunden werden.

Auf europäischer Ebene sind schon kurzfristig stabilere und beschäftigungsschaffende neue „Governancestrukturen“ gefragt. Letztlich ist aber auch die Frage, ob ein europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell so gestaltet werden kann, dass die Einkommen in Europa steigen, die Arbeitslosigkeit sowie die Kluft zwischen hohen und niedrigen Einkommen sinkt, und eine Vorreiterrolle in der Umwelt- und Energiepolitik gleichzeitig Klimaziele erreichen und als Exportgut genutzt werden kann. Sparen ohne Konzept und ohne Vision hat nur zu noch höheren Schulden geführt, und Europa ist damit heute die Region mit dem geringsten Wachstum. Das Projekt

WWWforEurope hat die Aufgabe, einen neuen, dynamischen, sozial inklusiveren und ökologisch nachhaltigen Wirtschaftskurs für Europa wissenschaftlich zu unterstützen.

Für Österreich formulieren wir 15 Bereiche, in denen Reformschübe notwendig sind, dabei sind der Bildungs- und Innovationsbereich zentral, ebenso Reformen im Verwaltungs- und Gesundheitsbereich. Die Reformen betreffen alle Teile des öffentlichen Sektors, aber auch die Schnittstelle zum privaten Sektor wie auch die Relation von Finanzwirtschaft und Realwirtschaft. Reformansätze gibt es, aber zu wenig und zu spät. Arbeitslosigkeit, Budgetdefizite und die hohe Abgabenbelastung zu senken und gleichzeitig noch genügend Geld für Kinderbetreuung, Bildung und Forschung zu haben, bedarf einer ausgefeilten Strategie. Ein neues „Reformbuch“ wäre fällig, das in Erweiterung des vor sieben Jahren geschriebenen Weißbuches für Wachstum und Beschäftigung 2006 die europäische und globale Dimension und die langfristigen Herausforderungen analysiert und Reformen ausarbeitet. Eine Vision wäre, dass Österreich ein Musterbeispiel für ein neues europäisches Wachstumsmodell mit hohen Einkommen, moderner Absicherung und offen in der globalisierten Weltwirtschaft ist. ■

¹ Das Bildungssystem in seiner Gesamtheit - vom Kindergarten bis zur Universität - soll leistungsorientiert sein und darf nicht soziale Unterschiede zementieren, wie dies derzeit geschieht. Leistungsorientiert heißt in dem Fall, dass es die Leistungsfähigkeit individuell fördert und nach dieser individuellen Leistungsfähigkeit auch den schulischen Werdegang ausrichtet. In den USA wurde dies durch den „no child left behind“ act in Gesetz gegossen. In Finnland ist es gelebte Praxis.

² Es könnte auch für erwiesene Mangelberufe die Studiengebühr reduziert bzw. von den interessierten Nachfragern übernommen werden. In den vier Ferienmonaten werden die Universitätsräume für Kurse zur Studienbeschleunigung genutzt, für Diplomarbeiten und Dissertationen sowie für ausländische „Schnupperstudenten“ bzw. für Veranstaltungen (inkl. Universitätssportzentrum).

Literaturhinweise

- Aiginger, K., „Why Growth Performance Differed across Countries in the Recent Crisis: the Impact of Pre-crisis Conditions“, *Review of Economics and Finance*, 2011, (4), S. 35-52.
- Aiginger, K., Sind gerechte Gesellschaften gesünder? Die Bedeutung von Wachstum, Bildung, Verteilung für die Gesundheit, Vortrag 4. Sozialstaatsenquete des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien, 5. 11. 2010, WIFO-Vortrag 110/2010.
- Aiginger, K. (2010A), *The Great Recession versus the Great Depression: Stylized Facts on Siblings That Were Given Different Foster Parents. Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 4, 2010-18.
- Aiginger, K. (2010C), *Post Crisis Policy: Some Reflections of a Keynesian Economist*, in Dullien, S., Hein, E., Truger, A., van Treeck, T. (eds.), *The World Economy in Crisis - the Return of Keynesianism?*, „Series of studies of the Research Network Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FMM)“, Vol. 13, Metropolis, 2010.
- Aiginger, K., „Strengthening the resilience of an economy, enlarging the menu of stabilization policy as to prevent another crisis“, *Intereconomics*, October 2009, S. 309-316.
- Aiginger, K., „Industrial policy: a dying breed or a re-emerging phoenix. Special issue on the Future of Industrial Policy“, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2007, 7(3-4), S. 297-323.
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., *Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich*, WIFO-Monographien, 2/2010.
- Aiginger, K., Cramme, O., Ederer, S., Liddle, R., Thillaye, R., *Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond*, WWWforEurope, September 2012 („Governance Policy Brief“).
- Aiginger, K., Ederer, St., Handler, H., Huber, P., Mayerhofer, P., Rünstler, G., *Funktionsfähigkeit und Stabilität des Euro-Raumes*, Kurzstudie des WIFO im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Regionalpolitik, Wien, 2010.
- Aiginger, K., Ederer, St., Schratzenstaller, M., *Welfare, Wealth and Work for Europe – WWWforEurope: Eine neue Entwicklungsstrategie für Europa*. Zielsetzung des Projektes, Konzeption und Konsortium, WIFO-Monatsberichte, 9/2012, S. 699-705.
- Aiginger, K., Ederer, St., Prammer, J., Sieber, S., *Österreichs außenwirtschaftliche Beziehungen zur Schwarzmeerregion und deren wirtschaftliche Perspektiven*, WIFO-Monographien, 6/2010.
- Aiginger, K., Falk, R., Reinstaller, A., *Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria*. Synthesis Report, WIFO-Monographien, 8/2009.
- Aiginger, K., Huber, P., Firgo, M., *Policy options for the development of peripheral regions and countries of Europe*, WWWfor Europe, December 2012 („Periphery Policy Brief“).
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., *Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO Weißbuch, 2006.
- Bock-Schappelwein, J., Bremberger, C., Huber, P., *Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Österreich*. Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung im Rahmen des Österreichischen Forschungsdialogs, Wien, 2008.
- Eppel, R., Leoni, T., *New social risk affecting children*, Momentum, WIFO, 2010.
- Gruber, N., Pitlik, H., Walterskirchen, E., „Erfolgsfaktoren der Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich“, *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(3).
- Guger, A. (Projektleitung), Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Stum, S., Wüger, M., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO-Monographien, 23.09.2009 9:00
- Heckman, J., *Schools, Skills, Synapses*. *Economic Inquiry* 46, 2008, S. 289-324.
- Janger, J. (Koord.), Böheim, M., Falk, M., Falk, R., Hölzl, W., Kletzan-Slamanic, D., Peneder, M., Reinstaller, A., Unterlass, F., *Forschungs- und Innovationspolitik nach der Krise*. WIFO-Positionspapier zur FTI-Strategie 2020, WIFO-Monographien, 8/2010.
- Janger, J., Pechar, H., *Organisatorische Rahmenbedingungen für die Entstehung und Nachhaltigkeit wissenschaftlicher Qualität an Österreichs Universitäten*. Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung im Rahmen des Österreichischen Forschungsdialogs, Wien, 2010.
- Janger, J., Reinstaller, A., *Innovation: Anreize, Inputfaktoren und Output im Spiegel der österreichischen Wirtschaftsstruktur*. WIFO Monatsberichte 8/2009, S. 603-617.
- Pitlik, H., Budimir, K., Gruber, N., *Optionen einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung*, WIFO-Monatsberichte, 3/2010, pp. 247-267.
- Reinstaller, A., *Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Breitbandnetzwerken. Die Situation in Österreich und ein Vergleich wirtschaftspolitischer Handlungsoptionen*. WIFO-Vorträge, 109/2010, [http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=VT_2010_109\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=VT_2010_109$.PDF)
- Reinstaller, A., Unterlass, F., *Sectoral Innovation Modes and the State of Economic Development: Implications for Innovation Policy in the New Member States*. In: Radošević S., Kaderabkova, A. (eds.). *The Challenge for European Innovation Policy: Cohesion and Excellence viewed from a Schumpeterian Perspective*. Aldershot: Edward Elgar Publ., 2011.

Der Autor

Prof. Dr. Karl Aiginger wurde am 23. Oktober 1948 in Wien geboren. Das Studium der Volkswirtschaftslehre absolvierte er an der Universität Wien und an der Purdue University in Indiana, USA. In seiner Dissertation befasste er sich mit dem Thema „Unternehmerverhalten bei Investitionsentscheidungen“. Seine Habilitation erwarb er 1984 mit einer Arbeit über „Production Theory under Uncertainty“. Prof. Aiginger trat 1970 als Wirtschaftsforscher in das WIFO ein. Seine wissenschaftlichen Schwerpunkte sind Industrieökonomie und Wettbewerbsfähigkeit. Prof. Aiginger absolvierte mehrmals Gastprofessuren bzw Forschungssemester in den USA (Stanford University, MIT, UCLA), ist Gastprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien und Honorarprofessor an der Universität Linz. Er ist (gemeinsam mit Marcel Canoy) Herausgeber des JICT (Journal of Industry, Competition and Trade). Seit 2012 ist er Koordinator des vierjährigen Forschungsprojektes „WWWforEurope – Ein neuer Wachstumspfad für Europa“, das das WIFO mit 32 Partner im Rahmen des 7. Rahmenprogrammes der EU durchführt.

