

## Wirtschaftsbericht Österreich 2007

**Wie gut läuft  
die Wirtschaft?**

**Was ist  
notwendig, damit  
Österreich seine  
ausgezeichnete  
Position halten  
kann?**

**Wie kann man  
den Arbeitsmarkt  
umfassender  
machen?**

**Kann Wettbewerb  
helfen, um Ausgaben  
für Innovationen  
effektiver zu  
machen?**

**Wie kann man  
Ausbildung  
und Innovation  
ankurbeln?**

**Kann die regionale  
Integration  
vertieft werden?**

**Sind die  
Fiskalreformen  
weitgehend genug?**

**For further  
information**

**For further reading**

**Where to contact us?**

### Zusammenfassung

Österreich besetzt einen Platz unter den leistungsstärksten Volkswirtschaften. Die Osterweiterung der Europäischen Union hat der Wirtschaft neue Impulse verliehen, und Österreich gehört zu den bedeutendsten Investoren in den benachbarten EU-Mitgliedstaaten sowie in Südosteuropa. Der Lebensstandard und die Erwerbsquoten insgesamt sind hoch, während das Armutsrisiko niedrig ist. Die sehr offene österreichische Volkswirtschaft profitiert auch stark vom derzeitigen Aufschwung in Europa.

Einige Strukturindikatoren weisen jedoch auf Problembereiche hin. So verzeichnen einige Bevölkerungsgruppen niedrige Erwerbsquoten. Darüber hinaus sind der Output und die Beschäftigung in den österreichischen Dienstleistungssektoren relativ niedrig. Das Wachstum der Multifaktorproduktivität verlief flach, während es in vergleichbaren Ländern eine Beschleunigung erfuhr.

Um den hohen Lebensstandard aufrecht zu erhalten und gleichzeitig die Kosten eines bereits jetzt teuren Sozialsystems einzudämmen, muss sich Österreich auf die Stärkung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung im allgemeinen konzentrieren und jede Gelegenheit ergreifen, die Anreize für mehr Beschäftigung zu verbessern sowie Innovation und Wettbewerb zu fördern. Zu diesem Zweck werden in diesem Bericht Empfehlungen für die folgenden Bereiche abgegeben:

- **Stärkung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor:** Der Regulierungsrahmen für inländische Dienstleistungssektoren ist gemäß den Empfehlungen in früheren Berichten zu reformieren, um ihn wettbewerbs- und innovationsfreundlicher zu machen, während bei der beträchtlichen Ausgabensteigerung für Schwerpunktbereiche Kosteneffizienz sicherzustellen ist.
- **Beseitigung von Hindernissen für die Erwerbsbeteiligung:** Die derzeit bestehenden fiskalischen Anreize für ältere Arbeitskräfte und Frauen mit kleinen Kindern, sich aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen, sollten durch eine Politik ersetzt werden, die Erwerbslosigkeitsfallen vermeidet. Familienleistungen sollten so umgestaltet werden, dass der Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen verbessert und erleichtert wird. Junge Migranten/-innen sowie Neueintretende auf dem Arbeitsmarkt aus anderen benachteiligten Gruppen würden von einer Reduktion der Fragmentierung des österreichischen Bildungssystems profitieren.

*This Policy Brief presents the assessment and recommendations of the 2007 OECD Economic Survey of Austria. The Economic and Development Review Committee, which is made up of the 30 member countries and the European Commission, reviewed this Survey. The starting point for the Survey is a draft prepared by the Economics Department which is then modified following the Committee's discussions, and issued under the responsibility of the Committee.*

- **Ermütigung zur Ausnutzung von regionalen Agglomerationsvorteilen:** Agglomeration stellt einen wichtigen Wachstumsmotor dar. Gemeinsam mit seinen Nachbarstaaten könnte Österreich größeren Nutzen aus der regionalen Integration ziehen, indem die Anpassung des regulativen und administrativen Rahmens und die Infrastrukturentwicklung beschleunigt werden, um den Erfordernissen eines sich um Wien herausbildenden transnationalen Ballungszentrums gerecht zu werden.
- **Stärkung des finanzpolitischen Rahmens:** Österreichs Finanzlage ist nicht weit von der Nachhaltigkeit entfernt, wenngleich ein Druck auf die öffentlichen Ausgaben droht. Es werden wahrscheinlich Ausgabeneinsparungen erforderlich sein, um Spielraum für die nächste Steuerreform zu schaffen. Der Budgetrahmen und die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sollten reformiert werden, um die öffentliche Finanzgebarung zu verbessern. Die Einführung einer sich an outputs orientierenden Budgetplanung und eines mittelfristigen Haushaltsrahmens sind in diesem Zusammenhang wichtig. ■

## Wie gut läuft die Wirtschaft?

Österreich verzeichnete im vergangenen Jahrzehnt eine positive Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung. Die bei 2,2 % liegende Trendrate des BIP-Wachstums überstieg den EU-Durchschnitt. Die Erwerbsquote ist mit ca. 70 % eine der höchsten Europas. Darüber hinaus sind die regionalen Einkommens- und Beschäftigungsdifferenzen, aber auch das Armutsrisiko weiterhin äußerst gering. Die Arbeitslosigkeit bewegt sich nach wie vor auf einem niedrigen Niveau von ungefähr 5½ %. Im Hinblick auf das BIP pro Kopf zählt das Land zu den führenden Mitgliedstaaten der EU. Mit einem realen BIP-Wachstum von ca. 3,4 % im Jahr 2006 und einer auf einem Niveau von 1,7 % verharrenden Inflation lag die wirtschaftliche Leistung der jüngsten Vergangenheit ebenfalls über dem Durchschnitt des Euroraums. Österreich agiert weiterhin als effiziente Wirtschaft, die erfolgreich Nutzen aus seiner günstigen Lage im Zentrum eines erweiterten Europas zieht.

Die damals amtierende Mitte-Rechts-Regierung, die in zahlreichen Bereichen Reformen vorangetrieben hatte, ging ohne Mehrheit aus den Parlamentswahlen im Herbst 2006 hervor. Die neue große Koalition (23. Legislaturperiode) hält zwar an der allgemeinen Ausrichtung des Reformprogramms fest, legt aber vermehrt Schwergewicht auf Investitionen in wachstumsfördernde Maßnahmen. Gleichzeitig sollen soziale Anliegen berücksichtigt werden. Somit wird ein strukturell ausgeglichenes Budget erst für 2010 erwartet. Mehr Budgetressourcen werden in Bildung, Innovation, Umwelt, Soziales und Infrastrukturinvestitionen fließen, und auch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen werden weiterhin auf hohem Niveau finanziert werden. Die öffentliche Verwaltung und das Gesundheitswesen gelten hingegen als Bereiche, die Ausgabenbeschränkungen unterworfen werden. Andere wesentliche Reformbereiche im politischen Programm der gegenwärtigen Regierung betreffen die Verhandlungen über das neue Finanzausgleichsgesetz und die für 2010 – das nächste Wahljahr – vorgesehene Steuerreform. ■

## Was ist notwendig, damit Österreich seine ausgezeichnete Position halten kann?

Durch Reformen, die flexiblen Unternehmer/-innen sowie gut qualifizierten Arbeitskräften zu hohen Einkommen verhelfen, erlangte Österreich eine führende Position unter den OECD-Wirtschaften. Um diese Position in der Zukunft zu sichern, ist eine ambitionierte und vielschichtige Strategie im Sinne der OECD-Empfehlungen „Wirtschaftspolitische Reformen. Das Wachstum fördern“ vonnöten, die folgende Ziele verfolgt:

- Die Regulierung in Sektoren, die auf den Inlandsmarkt ausgerichtet sind, wie beispielsweise der Dienstleistungssektor, wettbewerbs- und innovationsfreundlicher machen, wobei gleichzeitig bei den beträchtlichen Erhöhungen der Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf Kosteneffizienz zu achten ist;
- Verbesserung der Erwerbsbeteiligung und Beschäftigungsfähigkeit von verschiedenen Gruppen mit erhöhtem Erwerbsrisiko, wie z.B. ältere Arbeitskräfte, wenig qualifizierte Personen, junge Migranten/-innen und Frauen mit kleinen Kindern, durch Reduzierung der finanziellen Anreize zur Frühpensionierung und Erhöhung der Anreize zur Annahme von offenen Stellen bzw. Wiederaufnahme der Beschäftigung und zur Weiterbildung;
- die positiven Effekte regionaler Integration durch zügigere Anpassung des Regulierungsrahmens und der Infrastruktur an die Erfordernisse einer sich um Wien herausbildenden transnationalen Agglomeration optimal ausschöpfen;
- den finanzpolitischen Rahmen stärken, und das Steuersystem wachstums- und beschäftigungsfreundlicher gestalten.

Für eine führende Wirtschaft wie Österreich sollte das Leitprinzip nicht darin bestehen, den Durchschnitt zu übertreffen, sondern seine Stellung unter den wirtschaftlich leistungsfähigsten OECD-Ländern aufrechtzuerhalten. In dieser Hinsicht hätte Österreich in der jüngsten Vergangenheit bessere Ergebnisse erzielen können, insbesondere im Bereich der nicht produzierenden Sektoren, die nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Österreich befand sich bis Mitte der 1990er Jahre auf einem kontinuierlichen Aufholkurs gegenüber den führenden OECD-Wirtschaften, seine relative Position ist jedoch seither leicht rückläufig. Die Entwicklung des Arbeitskräfteauslastungsgrads und der Arbeitsproduktivität hat sich seither im Vergleich verlangsamt. Das Wachstum der Multifaktorproduktivität verflachte sich seit den 1990er Jahren, während es in anderen leistungsstarken OECD-Wirtschaften, wie Schweden, Finnland und den Vereinigten Staaten, einen Trend zur Beschleunigung zeigte.

Österreichs traditionelle Quellen der Stärke, die den vorangegangenen Aufholprozess unterstützten, sind nach wie vor ergiebig. Die zwei wesentlichsten sind: *erstens* die Fähigkeit der mittelständischen, aber globalen Einflüssen ausgesetzten Unternehmen, die produktivsten Technologien zu nutzen und weiterzuentwickeln; *zweitens* die Fähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften, sich auf Lohn- und Beschäftigungsbedingungen zu einigen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft weiterhin gewährleisten. Der Fertigungsbereich erzielte das letzte Jahrzehnt hindurch ein Produktivitätswachstum in Rekordhöhe, ohne durch die relativ kleine Dimension der nationalen Wissenschafts- und Technologiebasis beeinträchtigt zu werden. Die Fertigungsbetriebe stehen voll im internationalen Wettbewerb, der einen wichtigen Motor für Produktivitätswachstum darstellt. Sie profitierten in den 1990er Jahren auch von der Integration in den EU-Binnenmarkt und mit Mittel- und Osteuropa (siehe unten). Gleichzeitig lag der Fokus der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhandlungen auf der Arbeitsmarktsituation insgesamt. Dies führte zu Reallohnsteigerungen, die unter den Produktivitätszuwächsen lagen. Dadurch wurde auch vermieden, dass große Gruppen von Arbeitssuchenden durch hohe Kosten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wurden. Der signifikante Rückgang der realen Lohnstückkosten seit 1995 und die daraus resultierende Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit unterstützten das starke Rentabilitätswachstum, wobei gleichzeitig die Investitionsaktivitäten fortgeführt wurden. Die jüngste Zunahme von befristeten Beschäftigungsverträgen kann zu einer Erhöhung der Flexibilität führen, gibt aber auch Anlass zu Besorgnis über einen steigenden Dualismus auf den Arbeitsmärkten. Im Rahmen der 2003 eingeführten Abfertigungsveranlagung wurde die Anspruchsberechtigung auf zuvor ausgeschlossene Arbeitskräfte ausgedehnt. Darüber hinaus wurde demonstriert, wie im Zuge von Reformen ein größeres Ausmaß an Flexibilität erzielt und dem Gedanken der Gleichbehandlung Rechnung getragen werden kann. Dies könnte als Modell für Maßnahmen dienen, Standardbeschäftigungsverträge so zu gestalten, dass sie auf möglichst umfassend anwendbar sind.

Im Gegensatz zu den im Wettbewerb stehenden Fertigungsbetrieben werden Teile des Dienstleistungssektors vor nationalem und globalem Wettbewerb geschützt. Einige Schlüsseldienstleistungen waren lange Zeit direkter oder indirekter staatlicher Kontrolle und strikter Regulierung oder Selbstregulierung in einer wettbewerbsbeschränkenden Form unterworfen. Der beschränkte Wettbewerb scheint zu einer – im Vergleich zu den Fertigungs- oder Dienstleistungssektoren in einigen anderen Ländern – relativ niedrigen Produktivität des österreichischen Dienstleistungssektors beigetragen zu haben. *Die Regierung sollte sich mit diesen Unterschieden befassen und den Produktmarkt Wettbewerb in allen Bereichen der Wirtschaft (einschließlich der freien Berufe) fördern; dies könnte langfristig zu einem Produktivitäts-*

und Beschäftigungszuwachs führen. Die wettbewerbsfördernden Initiativen für eine Reihe von Marktdienstleistungen im Zeitraum seit 2000 zeitigten positive Auswirkungen auf Produktivität und Beschäftigung. Trotzdem besteht weiterhin Spielraum, um bei einer Reihe von wirtschaftlichen Aktivitäten – von staatlich dominierten Dienstleistungen, wie öffentlichen Versorgungsbetrieben, dem Gesundheitswesen und Sozialwohnbau bis zu privaten Dienstleistungen, wie dem Einzelhandel und den freien Berufen – Fortschritte zu erzielen. ■

### Wie kann man den Arbeitsmarkt umfassender machen?

Die zweite Ursache für eine im Vergleich zu den wirtschaftlich stärksten OECD-Ländern relative Schwäche sind die niedrigeren Erwerbsbeteiligungs- und Beschäftigungsquoten einiger Arbeitskräftesegmente. Im Gegensatz zu den hohen Beschäftigungsquoten bei den männlichen und weiblichen Arbeitskräften im Haupterwerbsalter, von denen die überwiegende Mehrheit über höhere Sekundarbildung oder darüber hinausgehende Bildung verfügt, werden ältere, weniger gut ausgebildete Arbeitnehmer/-innen mit Migrationshintergrund in wesentlich geringem Maße beschäftigt. Ältere Arbeitskräfte sowie ungelernete Arbeiter/-innen, die nur Pflichtschulbildung besitzen, weisen eine der niedrigsten Beschäftigungsquoten im OECD-Raum auf. Die Arbeitslosenquote der Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund ist relativ hoch. Junge Arbeitnehmer/-innen der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre verfügen über eine vergleichsweise hohe Beschäftigungsquote, ihre Beschäftigungssituation erfuhr jedoch seit 2000 eine Schwächung, während sie sich in Vergleichsländern verbesserte. Was die Erwerbstätigkeit von Frauen betrifft, so liegen die Erwerbsbeteiligungs- und Beschäftigungsquoten über dem internationalen Durchschnitt. Mütter von Kleinkindern bleiben jedoch länger zu Hause als in vergleichbaren Ländern und haben weniger Anreiz, in den Arbeitsprozess zurückzukehren. Dies beeinträchtigt ihr Humankapital und Einkommensniveau. Der beschränkte Erfolg der Wirtschaft bei der wirksamen Integration von Nicht-Kerngruppen in den Arbeitsmarkt kann möglicherweise bei der Zunahme der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit in der jüngsten Vergangenheit eine Rolle gespielt haben, was dem Trend in anderen Ländern zuwiderläuft.

Sowohl akademische Tests als auch die letztendlichen Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt zeigen, dass unvollständige Bildungswege und ein Mangel an entsprechenden Qualifikationen in Österreich ein gravierenderes Problem als in vergleichbaren Ländern darstellen. Ein besonders hoher Anteil an Jugendlichen verlässt das Pflichtschulsystem mit geringen und nicht belegten Qualifikationen, wodurch sie weder Zugang zu etablierten Berufs- oder Lehrlingsausbildungskarrieren und noch weniger zur Hochschulbildung („tertiäre Bildung“) haben. Daher steht eine zu große Anzahl junger Menschen zwischen 15 und 24 Jahren weder in einem Ausbildungs- noch in einem Beschäftigungsverhältnis. Besonders stark ist hiervon die Bevölkerung mit Migrationshintergrund betroffen, deren Kinder in den Bildungswegen niedrigeren Niveaus überrepräsentiert sind. Es ist einigermaßen besorgniserregend, dass sich die Schulleistung von Schülern/-innen mit Migrationshintergrund zwischen der ersten und zweiten Generation – im Gegensatz zu anderen Staaten mit starker Zuwanderung – nicht verbessert. Das Programm der neuen Regierung sieht eine Stärkung pädagogischer Inhalte und Sprachunterricht in Kindergärten vor. Die Einführung von verpflichtenden Vorschulbildungsjahren ist jedoch nicht geplant. Die Bewertung der Ergebnisse von Vorschul-, Primär- und Sekundarbildung im Hinblick auf leistungsschwächere Kinder zeigt, dass tiefgreifende Reformen erforderlich sind. Politische Maßnahmen werden sowohl auf der Ebene der Bundesregierung als Normengeber als auch auf der Ebene der übrigen Gebietskörperschaften als Anbieter und Verwalter von Bildungsleistungen notwendig sein. Die Finanzierung des Schulsystems wird die Herausforderungen widerspiegeln müssen, die sich aus den Besonderheiten der Schülerpopulationen ergeben. Darüber hinaus werden neue

*Ansätze empfohlen, die den Schulen eine größere Autonomie und Verantwortlichkeit gewähren, um Leistungsziele in verschiedenen sozialen und kulturellen Umgebungen zu verfolgen.*

Die österreichische Regierung legt sehr großen Nachdruck auf die Verbesserung von Qualifikationen durch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen. Viele Initiativen wurden gesetzt, die sich an verschiedene Zielgruppen richten. Wie dies auch die Erfahrungen anderer OECD-Staaten bestätigen, bestehen zweifellos wirksame Systeme (z.B. auf temporären Lohnsubventionen für „echte“ Arbeitsplätze im ersten Segment des Arbeitsmarkts basierende Systeme im Gegensatz zu öffentlichen Arbeitsprogrammen) und weniger effiziente nebeneinander. Die staatlichen Stellen sollten neu eingeführte Programme einer strikten Prüfung und Bewertung unterziehen. Darüber hinaus sollten die Bemühungen fortgesetzt werden, um das wenig umfangreiche Angebot an Anbietern von Dienstleistungen für Erwachsenenbildung über die von den Sozialpartnern betriebenen Institutionen hinausgehend zu erweitern.

In Österreich bestehen heute im Allgemeinen starke Erwerbsanreize. Diese werden jedoch im Hinblick auf einige Gruppen durch verschiedene finanzielle Maßnahmen beeinträchtigt:

- **Ältere Arbeitskräfte:** Die jüngste Pensionsreform war ein wesentlicher Schritt zur Reduzierung der Subventionierung von Frühpensionen. Die Entscheidung der neuen Regierung, einige dieser Maßnahmen abzufedern, gibt jedoch Anlass zu Besorgnis. So würde insbesondere die Halbierung der Abschläge für jedes Jahr des vorgezogenen Pensionsantritts (zwischen 61 Jahren und dem gesetzlichen Pensionsalter von 65) das System weiter von der versicherungsmathematischen Neutralität entfernen, Frühpensionierungen begünstigen und der Zielsetzung zuwiderlaufen, Österreichs sehr niedrige Beschäftigungsquote von älteren Arbeitskräften zu erhöhen.
- **Schwerarbeiter, die weiterhin in Frühpension gehen dürfen:** Eine Ausweitung der Definition von „Schwerarbeit“ für den Zweck der Frühpensionierung würde die bereits jetzt niedrige Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmer/-innen weiter senken. Die Regierung sollte die Kriterien der „Schwerarbeit“ nur sehr sparsam anwenden.
- **Bezieher/-innen von Invaliditäts-/Berufsunfähigkeitspensionen mit verbleibender Erwerbsfähigkeit:** „Invalidität“ stellt die größte verbleibende Lücke dar. Dies wird durch die Tatsache belegt, dass knapp 40 % der Personen, die 2005 in Frühpension gingen, Invalidität geltend machten; das entspricht einem Plus von fünf Prozent in nur drei Jahren. Die staatlichen Stellen sind sich der Notwendigkeit bewusst, die Invaliditäts-/Berufsunfähigkeitspension zu reformieren und setzten zu diesem Zweck eine Kommission ein. Die Bemühungen zur Einschränkung der Zugangskriterien sollten fortgesetzt werden, insbesondere im Hinblick darauf, dass der verbleibenden Erwerbsfähigkeit mehr Bedeutung beigemessen wird.
- **Einige Gruppen von Arbeitnehmern/-innen des öffentlichen Sektors:** Die Arbeitnehmer/-innen des öffentlichen Sektors treten ihre Pension noch immer zu früh an. Es werden keine nennenswerten Bemühungen unternommen, diese Arbeitskräfte in offene Stellen des öffentlichen oder privaten Sektors zu vermitteln. Verstärkte Maßnahmen sollten gesetzt werden, um die Arbeitnehmer/-innen des öffentlichen Sektors länger zu beschäftigen.
- **Mütter von Kleinkindern, die Kindergeld beziehen:** Familienbeihilfensysteme sollten so gestaltet werden, dass sie die Erwerbstätigkeit nicht hemmen; die effektive Grenzsteuerbelastung von weiblichen Zweitverdienern, welche die Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen, sollte reduziert werden. Das Leistungssystem sollte so umgestaltet werden, dass es zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie für Familien mit kleinen Kindern beiträgt. Dies könnte am



besten dadurch erfolgen, dass Teile der derzeit für Barleistungen verwendeten Finanzmittel für die Bereitstellung von mehr Kinderbetreuungseinrichtungen eingesetzt werden, insbesondere für Kinder unter drei Jahren.

- Sozialhilfeempfänger/-innen: Die Regierung plant auch, das Sozialhilfesystem zu zentralisieren und die „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ (auf € 726 monatlich) zu erhöhen; dies könnte die Anreize, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, senken und Haushalte mit niedrigem Einkommen in eine Erwerbslosigkeitsfalle führen. Die staatlichen Stellen versichern, dass strikte Auflagen für die Arbeitsmarkt-beteiligung, die vom Arbeitsmarktservice zu verwalten sind, zu einer Vermeidung solcher Erwerbslosigkeitsfällen beitragen werden. Sie sollten die Auswirkungen dieser Maßnahme auf die Erwerbsbeteiligungsquoten genau überwachen und strikt Arbeitsverfügbarkeitsprüfungen durchführen, für welche die verantwortlichen Institutionen auch mit angemessenen Ressourcen auszustatten sind. Die Reorganisation von Sozialhilfeleistungen sollte gleichzeitig für eine Reform im Hinblick auf die hohe Rate des Leistungsentzuges im bestehenden System genutzt werden.

Im Allgemeinen sollte bei der Entwicklung von Maßnahmen mehr auf die Reduzierung von Erwerbslosigkeits- und Armutsfällen geachtet werden. Die für 2010 geplante Steuerreform wird eine gute Gelegenheit bieten, diese Problematik durch die Einführung von Bestimmungen zu behandeln, durch die sichergestellt wird, dass sich Arbeit lohnt, beispielsweise durch Leistungen, auf die Anspruch bei bestehenden Arbeitsverhältnissen besteht, oder Steuervergünstigungen.

Die Fähigkeit der Wirtschaft, minderqualifizierten Arbeitnehmern/-innen zu niedrigen Kosten legale Arbeit zu bieten, wird entscheiden, ob es Österreich gelingt, die wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen mit geringeren Qualifikationen zu überwinden. Selbst bei den von den Sozialpartnern für die einzelnen Sektoren ausgehandelten bescheidenen Mindestlöhnen kann der Arbeitsmarkt für Menschen mit geringer Qualifikation nicht als von allen Hindernissen befreit betrachtet werden, wie dies der hohe Anteil unqualifizierter Arbeitskräfte unter den Arbeitslosen zeigt. Die Regierung ermutigt nun jedoch die Sozialpartner, für Vollzeitarbeitsbeschäftigungsv erträge einen sektor-übergreifenden Mindestlohn von € 1.000,- (gegenüber den niedrigsten sektor- und berufsspezifischen Mindestlöhnen von derzeit ca. € 670,-) auszuhandeln. Nach Ansicht der Regierung sollte dies zur Armutsbekämpfung – insbesondere für Frauen – beitragen. Dies gibt aber auch Anlass zur Besorgnis, da das Fehlen eines österreichweit gültigen Mindestlohns als wichtige Quelle der Flexibilität in der österreichischen Wirtschaft galt, insbesondere wenn der Übergang zu einem nationalen Mindestlohn de facto eine zentralisierte Steuerung desselben bedeutet. Die staatlichen Stellen führen ins Treffen, dass solche Risiken beschränkt sind, da: i) die von den Sozialpartnern ausgehandelten Löhne nur ein Mindestentgelt für einzelne Sektoren darstellen und die tatsächlichen Löhne in der Regel die ausgehandelten Löhne übersteigen. Daher verdient nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmer/-innen weniger als € 1.000,- monatlich; ii) die Lohnelastizität der Nachfrage nach Arbeitskräften in diesem Einkommensbereich gilt als niedrig, da sie hauptsächlich in geschützten Bereichen, wie den freien Berufen tätig sind; iii) es besteht keine Absicht, den Mindestlohn zur politischen Streitfrage zu erheben, da dieser von den Sozialpartnern ausgehandelt werden wird. Trotzdem sollte die Regierung diesen Risiken größte Aufmerksamkeit schenken. Der Problematik der „Armut bei Erwerbstätigkeit“ kann besser durch „Leistungen mit Anspruch bei Beschäftigung“ begegnet werden. Die Reduzierung der weiten Steuerschere für gering qualifizierte Arbeitskräfte sollte auch eine Priorität bei der Senkung ihrer Beschäftigungskosten darstellen. ■

### Kann Wettbewerb helfen, um Ausgaben für Innovationen effektiver zu machen?

Österreich stärkte seine Wissenschafts-, Technologie- und Innovationspolitik seit 2000 im Rahmen eines wirtschaftspolitischen Schwerpunkts. Die gesamten F&E-Ausgaben konnten in den letzten zehn Jahren um etwa einen Prozentpunkt des BIP auf ca. 2½ % im Jahr 2006 erhöht werden, was vor allem auf verstärkte F&E im Unternehmensbereich zurückzuführen ist. Die Regierung betonte kürzlich ihr Ziel, die F&E-Ausgaben bis 2010 auf 3 % des BIP zu erhöhen. Während es diskussionswürdig ist, ob Zielvorgaben für F&E-Ausgaben sinnvoll sind, wird der wirtschaftspolitische Schwerpunkt als solcher begrüßt, obwohl noch großes Potenzial zur Steigerung der Effektivität der Ausgaben zu bestehen scheint. Gemessen an Output-Indikatoren stiegen die Innovationsmaßnahmen in zahlreichen Bereichen, wenn auch in geringerem Maße, als möglicherweise aufgrund der Ausgabenerhöhung erwartet wurde. *Der Ertrag von F&E-Ausgaben kann durch Stärkung der Rahmenbedingungen erhöht werden, insbesondere durch Ausweitung des Wettbewerbs in inländischen Dienstleistungssektoren, Ermutigung der Finanzmärkte zur Finanzierung einer größeren Anzahl von Innovationsprojekten, Verbesserung des Bildungssystems und Straffung des gegenwärtigen institutionellen Rahmens für F&E und Innovationspolitik.*

Den Bemühungen der OECD zur Förderung des Wachstums zufolge sind Wettbewerb in Produktmärkten (siehe oben) und effiziente Kapitalmärkte entscheidend für das Wachstum, da beide Faktoren unter anderem Anreize für Innovationsaktivitäten bieten. Die Ausweitung des Spielraums für Wettbewerb in Österreichs bisher geschützten Dienstleistungssektoren (siehe oben) würde die Produktivität ankurbeln und Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten schaffen. Darüber hinaus müssen auf dem Finanzmarkt mehr Maßnahmen zur Entwicklung von Risikokapital ergriffen werden. Staatliche Institutionen für die Finanzierung von Innovation spielen eine nützliche Pionierrolle, sollten jedoch nicht den Markt abschöpfen und private Risikokapitalinvestoren verdrängen. *Neue Strukturen sollten für Risikokapitalfonds, die internationalen bewährten Praktiken entsprechen und mit den Vorschriften der Europäischen Union für staatliche Beihilfen vereinbar sind, geschaffen werden. ■*

### Wie kann man Ausbildung und Innovation ankurbeln?

Angemessen qualifizierte Arbeitskräfte sind von entscheidender Bedeutung für Innovation und Produktivitätswachstum. In der Vergangenheit wurde ein guter Teil des Produktivitätswachstums Österreichs durch eine Erhöhung der Kapitalintensität und durch die Anpassung bestehender Technologien, insbesondere im Fertigungssektor, erzielt. Das Bildungssystem mit dem Schwerpunkt auf der Primär-/Sekundarstufe und auf der Berufsausbildung sowie einem relativ geringen Anteil an Hochschulabsolventen/-innen war damals offensichtlich ausreichend. In der Zukunft werden wahrscheinlich mehr Arbeitskräfte mit höherer Bildung gebraucht werden, da mehr Unternehmen – auch in Dienstleistungssektoren – hoch entwickelte Technologien anwenden werden. Derzeit setzt Österreich deutlich weniger auf tertiäre Bildung als vergleichbare Länder. *Die Bemühungen zur Vereinfachung des Übergangs von einer Berufsausbildung zu Hochschulstudien sollten verstärkt werden.* Österreichs jüngste Universitätsreform zur Ausweitung der Hochschulautonomie und die schrittweise Einführung einer geringen Studiengebühr war ein wichtiger erster Schritt, der jedoch auf bedeutenden Widerstand stieß; als mögliche Alternative zur verpflichtenden Zahlung von Studiengebühren führte die neue Regierung an den Universitäten ein Tutoren- und Mentorensystem ein, um die Drop-out-Quote an den Universitäten zu senken. Den Studierenden, die sich aktiv am neuen System beteiligen, wird die Studiengebühr refundiert. *Dieses Programm sollte in Hinblick auf Beteiligung und Ergebnis evaluiert werden.* Höhere Privatausgaben sind für die Verbesserung der Qualität, Effizienz und Arbeitsmarktrelevanz der Hochschulausbildung wesentlich. *Den Universitäten sollte es gestattet sein,*



ihre eigenen Studiengebühren festzusetzen. Um die Ausgrenzung von Studierenden mit beschränkten finanziellen Mitteln zu vermeiden, könnte ein Darlehenssystem mit einkommensabhängigen Rückzahlungen eingeführt werden. Wenn den Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt würde, die Studierenden auszuwählen, so würde dies auch zur Verbesserung der Qualität der Bildung beitragen und eine Senkung der Drop-out-Quote sowie der Studiendauer bewirken. Erste Evaluierungen der Folgen der kürzlich eingeführten geringen Studiengebühren lassen keine steigende Tendenz zu einer Verzerrung des sozialen Hintergrundes der Studierenden erkennen.

Der institutionelle Rahmen für Innovationspolitik wurde 2004 reformiert; eine Vereinfachung sollte jedoch in Betracht gezogen werden. Die Strukturen der Politikgestaltung für die Entwicklung und Implementierung von politischen Maßnahmen sind ziemlich komplex, da mindestens vier Ministerien involviert sind, denen zwei unabhängige Räte (der Wissenschaftsrat und der Rat für Forschung und Technologieentwicklung) und drei wesentliche Institutionen für die Förderung von F&E beratend zur Seite stehen, die zahlreiche und teilweise überlappende Programme durchführen. Die Wirksamkeit der F&E-Politiken wird wahrscheinlich durch diese Fragmentierung beeinträchtigt. Die Anzahl der verantwortlichen Ministerien sollte reduziert werden – vorzugsweise auf ein für spezifische Innovationspolitiken (Verbreitung und Anwendung von Wissen) zuständiges Ministerium und ein für Wissenschaft (Schaffung von Wissen) verantwortliches Ministerium. Die Aufgabenteilung zwischen den Institutionen und Ministerien sollte klarer definiert werden. Die überlappenden Programme der verschiedenen Institutionen sollten zusammengefasst werden. Die Wirksamkeit einzelner Förderungsprogramme und Steueranreize sollte regelmäßig von unabhängigen Experten bewertet werden. Den Berichten der zwei bestehenden Räte, die eine unabhängige Meinung bieten, sollte größere Bedeutung beigemessen werden. ■

### Kann die regionale Integration vertieft werden?

Es besteht nach wie vor Spielraum für eine weitere wirtschaftliche Integration mit Mittel- und Osteuropa; die fehlende Infrastruktur stellt jedoch ein Hindernis dar. Gemeinsame Politiken des öffentlichen/privaten Sektors, welche diese Verbindungen fördern, wie zum Beispiel die „Internationalisierungsinitiative“, können weiterhin zur Vertiefung der wechselseitig vorteilhaften regionalen Integration beitragen. Migrationsströme sowie grenzüberschreitendes Pendeln sind eine wichtige Antriebskraft für regionale Integration und nahmen mit den unmittelbaren Nachbarstaaten zu. Die fortgesetzte Immigration aus Mittel- und Osteuropa bleibt jedoch umstritten. Trotz dieses Unbehagens wird ab 2009 die volle Freizügigkeit der Arbeitskräfte zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union fällig. Ein weiterer Aufschub bis 2011 ist nur im Falle einer schwerwiegenden, durch die Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten verursachten Erschütterung des Arbeitsmarktes möglich. Die Arbeitsmärkte sollten auf eine mögliche Zunahme der Migrationsströme aus den neuen EU-Mitgliedstaaten vorbereitet sein. Es sollte in Betracht gezogen werden, stärker auf diese Arbeitskräfteströme zu bauen, um Beschäftigung und Wachstum in Österreich weiter anzukurbeln, indem ein möglicher Fachkräftemangel abgedeckt wird. Dank der günstigen geografischen Lage und starken historischen Verbindungen ist Wien bereits ein wichtiges Zentrum für in der Region tätige multinationale Unternehmen geworden. Dieses Potenzial ist jedoch noch nicht voll entwickelt, und eine bewusste Strategie könnte zu dessen Ausbau beitragen. Der Abbau von bürokratischen Hindernissen für multinationale Unternehmen, die hauptsächlich Kurz- und Langzeitaufenthalte von Personal sowie die Verbesserung von Straßen- und Eisenbahnverbindungen in osteuropäische Hauptstädte (Angeleichung an den Standard westlicher Verbindungen) betreffen, sind prioritär. – Im Hinblick auf den letzteren Punkt hat die neue Koalitionsregierung bereits wichtige Schritte gesetzt. All diese Maßnahmen sollten – gemeinsam mit den obengenannten Maßnahmen zur Vorbereitung des Arbeitsmarktes – Teil einer solchen Strategie sein. ■

## Sind die Fiskalreformen weitgehend genug?

Österreichs Finanzlage entwickelt sich solider als jene der meisten OECD-Länder, bleibt jedoch langfristig beachtlichem Ausgabendruck ausgesetzt, dem entgegenzuwirken ist, um langfristige Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Die jüngsten Budgetergebnisse waren positiv. Das allgemeine Staatsdefizit betrug im Jahr 2006 1,2 % des BIP – und lag somit über dem im Budget veranschlagten Wert von 1,9 %. Dies war jedoch hauptsächlich auf ein über dem prognostizierten Wert liegendes Wachstum und ein außergewöhnlich stark zunehmendes Steueraufkommen zurückzuführen; trotz der Absichten der vorhergehenden Regierung, bis 2008 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, verbesserte sich der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo nicht. Die neue, im Januar 2007 gebildete Regierung verschob den Termin für einen über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalt auf das Jahr 2010, machte aber keine vollständigen Angaben über die spezifischen Maßnahmen, mit denen dieser erzielt werden soll. Die Gesundheitsausgaben werden Schätzungen zufolge längerfristig schnell steigen. Weitere Reformen können erforderlich sein, um sie einzudämmen. Die Entwicklung der Pensionssalden hängt weiterhin von den erwarteten demographischen Entwicklungen und Annahmen über das tatsächliche durchschnittliche Pensionsantrittsalter in den folgenden Jahrzehnten ab, wobei es wichtig sein wird, die oben erörterten Anreize zur Frühpensionierung umzukehren. Trotz dieser Herausforderungen scheinen die strukturellen Budgetreformen zum Stillstand gekommen zu sein. Im Mai 2005 wurde ein politisches Abkommen zur Implementierung von Budgetreformen gemäß internationalen besten Praktiken geschlossen, das auch die Verwirklichung eines vierjährigen mittelfristigen Budgetrahmens und die Umstellung auf eine „Output-orientierte“ Haushaltplanung umfasst. Die Wahlen vom Oktober 2006 führten jedoch zu einer Verzögerung bei der Implementierung dieser Reformen. *Die staatlichen Stellen sollten die zuvor geplanten strukturellen Budgetreformen implementieren. Sie sollten auch mittel- und langfristige Szenarien für ausgeglichene Systeme der sozialen Sicherheit erstellen, die Trends bei den Gesundheitsausgaben rigoros überwachen sowie die erforderlichen Gesundheitsreformen planen und die Nachhaltigkeit des Pensionssystems bei alternativen Annahmen sicherstellen. In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Produktionslücke („Output Gap“) schließt, sollten alle unerwarteten Einnahmen und Minderausgaben zur Reduzierung des Defizits herangezogen werden.*

Mit einer Steuerquote von 42 % des BIP ist die Gesamtsteuerbelastung trotz kürzlicher Steuersenkungen beträchtlich. Die vorhergehende Regierung hatte erklärt, diese mittelfristig auf unter 40 % des BIP senken zu wollen. Die neue Regierung beabsichtigt zwar ebenfalls, die allgemeine Steuerbelastung zu reduzieren, hat aber kein spezifisches Ziel festgelegt. Das nächste größere Steuerreformvorhaben ist für 2010 geplant. Es besteht ein Konsens über die Notwendigkeit der Änderung und Optimierung der Steuerstruktur sowie zur Verlagerung der Steuerbelastung – von der starken Besteuerung unselbständiger und selbständiger Arbeit zu höheren Umweltsteuern und Verbrauchssteuern. Einige Schritte in diese Richtung wurden bereits in der jüngsten Vergangenheit gesetzt. Die Fokussierung auf Umweltsteuern wird jedoch auch durch den signifikanten Aufholbedarf Österreichs bei den Kyoto-Zielen und die Notwendigkeit gerechtfertigt, zusätzliche Maßnahmen zu setzen. Obwohl grundsätzlich Konsens besteht, scheint es politisch schwierig, die Steuerstruktur kurzfristig zu ändern. So wurde beispielsweise beschlossen, die Erbschaftssteuer mit 2008 auslaufen zu lassen. Darüber hinaus könnte auch die Schenkungssteuer abgeschafft werden. *Diese Schritte sollten überdacht werden. Der durch stärkeres Wachstum entstehende Budgetspielraum sollte aufrechterhalten werden. Zusätzlicher Spielraum sollte durch Strukturreformen geschaffen werden, die Ausgabeneinsparungen bewirken. Somit kann eine Steuerreform finanziert werden, welche die Steuerbelastung reduziert und die Steuerstruktur verbessert. Die Steuereinnahmen aus Anlagevermögen*

(z.B. Grundstücke und Immobilien) sollten in erster Linie durch Anpassung der seit mehreren Jahrzehnten nicht gestiegenen Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer erhöht werden. Die Verbrauchs- und Umweltsteuern sollten ebenfalls dort, wo dies gerechtfertigt ist, erhöht werden.

Österreich benötigt ein „Output-orientiertes“ öffentliches Ausgabenmanagement, da der öffentliche Sektor ein wichtiger Dienstleistungsanbieter ist und die Ausgaben in einigen Bereichen drastisch ansteigen. Wie die Erfahrung anderer OECD-Länder zeigt, bestehen erstzunehmende Risiken einer Gefährdung der Qualität neu eingeführter Programme in Bereichen, in denen eine rasche Zunahme der öffentlichen Ausgaben erwartet wird. Die Ausgaben für Sozialtransfers, Wohnbau und andere Subventionen sowie Steuerausgaben sind auch besonders hoch. Wenn routinemäßig beträchtliche Mittel für etablierte Programme aufgewendet werden, so bilden sich Interessentenkreise mit einem verbrieften Interesse an deren Fortführung heraus – ungeachtet des sozialen Nutzens und der Kosten. Daher besteht weitreichender Spielraum zur Beurteilung der Wirksamkeit und Kosteneffizienz zahlreicher Ausgabenprogramme. Der für 2013 geplante Übergang zu einem „Output-orientierten“ öffentlichen Ausgabenmanagement wird eine solche Beurteilung erfordern. Selbst wenn dieses Instrument weltweit noch im Versuchsstadium ist, so umfasst es doch ein entscheidendes Element der „Information und Dokumentation“, das zur Qualitätssteigerung der verschiedenen Programme genützt werden kann. Die staatlichen Stellen könnten sich entscheiden, den Übergang zu Output-orientierter Haushaltsplanung in besonderen Pilotbereichen zu beschleunigen, indem ein Schwergewicht auf die formale Dokumentation der Kosten und Nutzen ausgewählter Programme gelegt wird. Diese Beurteilungen sollten unabhängig und unter Zugrundelegung hoher technischer Standards durchgeführt werden.

Effektivere Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind kurzfristig für Fortschritte bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sowie mittelfristig für die Anwendung moderner Budgetmanagementtechniken entscheidend. Signifikante Qualitätssteigerungen und Kostenreduktionen sind bei Dienstleistungen erforderlich, die gemeinsam finanziert und auf der Ebene des Bundes oder untergeordneten Gebietskörperschaften bereitgestellt werden. Viele Gebietskörperschaften zögern, die im *Wirtschaftsbericht der OECD für 2005* enthaltenen Empfehlungen, wie die Stärkung ihrer Kompetenz zur Steuereinführung, die Durchsetzung eines mittelfristigen Budgetrahmens, den Übergang zu Output-orientierter Haushaltsplanung und die vollständige Harmonisierung der Rechnungslegungsgrundsätze, umfassend zu verwirklichen. Einige sehen auch keine Notwendigkeit, die Pensionssysteme der Beamten der Bundesländer und der Gemeinden mit dem allgemeinen Pensionssystem zu harmonisieren, wie dies bereits für die Bundesbeamten erfolgte. Die Bundesregierung und die Gebietskörperschaften der unteren Ebenen sollten diese Hindernisse im Rahmen der Verhandlungen über das neue Finanzausgleichsgesetz gemeinsam identifizieren und überwinden, sowie einen Zeitplan für die Verwirklichung früherer Empfehlungen der OECD erstellen. ■

#### For further information

For further information regarding this Policy Brief, please contact:

Mr. Andreas Wörgötter, e-mail: [andreas.woergoetter@oecd.org](mailto:andreas.woergoetter@oecd.org), tel.: +33 1 45 24 87 20,  
Mr. Rauf Gönenç, e-mail: [rauf.gonenc@oecd.org](mailto:rauf.gonenc@oecd.org), tel.: +33 1 45 24 94 04, or  
Ms. Rina Bhattacharya, e-mail: [rina.bhattacharya@oecd.org](mailto:rina.bhattacharya@oecd.org), tel.: +33 1 45 24 14 71.

### For further reading



**OECD Economic Surveys:** *Economic Surveys* review the economies of member countries and, from time to time, selected non-members. Approximately 18 Surveys are published each year. They are available individually or by subscription. For more information, consult the Periodicals section of the OECD online Bookshop at [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

**Additional Information:** More information about the work of the OECD Economics Department, including information about other publications, data products and Working Papers available for downloading, can be found on the Department's website at [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).

**Economic Outlook No. 80**, December 2006.

More information about this publication can be found on the OECD's website at [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Economic Policy Reforms: Going for Growth**, 2007 edition.

More information about this publication can be found on the OECD's website at [www.oecd.org/growth/goingforgrowth2007](http://www.oecd.org/growth/goingforgrowth2007).

---

**OECD publications can be purchased from our online bookshop:**

[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

**OECD publications and statistical databases are also available via our online library:**

[www.SourceOECD.org](http://www.SourceOECD.org)

---

### Where to contact us?

#### OECD HEADQUARTERS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tel.: (33) 01 45 24 81 67  
Fax: (33) 01 45 24 19 50  
E-mail: [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

#### GERMANY

**OECD Berlin Centre**  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tel.: (49-30) 288 8353  
Fax: (49-30) 288 83545  
E-mail:  
[berlin.contact@oecd.org](mailto:berlin.contact@oecd.org)  
Internet:  
[www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

#### JAPAN

**OECD Tokyo Centre**  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tel.: (81-3) 5532 0021  
Fax: (81-3) 5532 0035  
E-mail: [center@oecd-tokyo.org](mailto:center@oecd-tokyo.org)  
Internet: [www.oecd-tokyo.org](http://www.oecd-tokyo.org)

#### MEXICO

**OECD Mexico Centre**  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tel.: (00.52.55) 9138 6233  
Fax: (00.52.55) 5280 0480  
E-mail:  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet:  
[www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

#### UNITED STATES

**OECD Washington Center**  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC. 20036-4922  
Tel.: (1-202) 785 6323  
Fax: (1-202) 785 0350  
E-mail:  
[washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet: [www.oecd-wash.org](http://www.oecd-wash.org)  
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate. They are published under the responsibility of the Secretary-General.