

# Warum Österreich nicht mehr das bessere Deutschland ist

Österreich im Vergleich mit seinem großen Nachbarn im Norden

Agenda Austria



# Warum Österreich nicht mehr das bessere Deutschland ist

Österreich im Vergleich mit seinem großen Nachbarn im Norden

Michael Christl, Monika Köppl-Turyna, Dénes Kucsera,  
Hanno Lorenz und Fabian Stephany

Herausgegeben von der Denkfabrik



[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

Autoren: Mag. Michael Christl Msc., Dr. Monika Köppl-Turyna, Dr. Dénes Kucsera, Mag. Hanno Lorenz und Dr. Fabian Stephany  
Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn  
Redaktion: Dipl.-Wirtschaftsjuristin (FH) Katharina Lotter  
Koordination: Dr. Katharina Ebner  
Begutachtung: PD Dr. Gerhard Reitschuler  
August 2017

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Lektorat: MMag. Judith Kreiner  
Gestaltung und Satz: Agenda Austria  
Infografiken: Mag. (FH) Alexander Lehner

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichten Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

# Inhaltsverzeichnis

- 7 Vorwort
- 8 Einleitung
- 11 Öffentliche Finanzen
- 16 Arbeitsmarkt
- 16 Entwicklungen am Arbeitsmarkt
- 22 Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und bedarfsorientierte Mindestsicherung
- 25 Pensionssystem
- 28 Handlungsempfehlungen
- 28 1. Den Arbeitsmarkt reformieren
- 29 2. Die Belastung für Steuerzahler senken
- 31 3. Die Ausgaben in Österreich dämpfen

# Vorwort

Vermutlich war Österreich nie so hervorragend, wie das die Redakteure des deutschen Nachrichtenmagazins „Stern“ im Juni 2005 behaupteten. Aber vermutlich hat es selbst hartnäckige Kritiker der damaligen Regierungskonstellation insgeheim gefreut, als Österreich vom „Stern“ mit folgender Schlagzeile auf der Titelseite geradezu hymnisch gefeiert wurde: „Warum Österreich Spitze ist - weniger Arbeitslose, mehr Wachstum, bessere Stimmung!“ Damals war Deutschland mit 5 Millionen Arbeitslosen der „kranke Mann Europas“, Hans-Werner Sinn landete mit seinem Buch „Ist Deutschland noch zu retten?“ einen wahren Kassenschlager.

Heute ist es genau umgekehrt. Deutschland ist zwar nicht immer Spitze, hat die Zahl der Arbeitslosen aber seit 2005 mehr als halbiert, die Wirtschaft wächst kräftig, der Haushalt weist Überschüsse aus und die Stimmung in der Wirtschaft ist deutlich besser als in Österreich. Was ist seit 2005 passiert beziehungsweise was ist in dieser Zeit in Österreich nicht passiert? Nun ist Österreich noch immer ein höchst konkurrenzfähiges Land. Wie aber konnte es in so kurzer Zeit so stark an Boden verlieren? Und wie ist es Deutschland gelungen, vom „kranke Mann Europas“ zum angeblichen Wettbewerbsmonster aufzusteigen, das anderen Volkswirtschaften kaum noch Luft lässt?

Unsere Volkswirte Michael Christl, Monika Köppl-Turyna, Dénes Kucsera, Hanno Lorenz und Fabian Stephany haben sich auf Spurensuche begeben. Sie haben die wirtschaftliche Entwicklung beider Volkswirtschaften analysiert, die Problemstellen Österreichs ausgemacht und Lösungswege gefunden, wie sich Österreich in den Standortrankings wieder zu Ländern wie Deutschland vorarbeiten kann.

Eine kurzweilige Lektüre wünscht Ihnen

Franz Schellhorn  
Direktor Agenda Austria

# Einleitung

Österreich und Deutschland sind eng miteinander verbunden. Mit unserem Nachbarn im Norden teilen wir eine lange Geschichte, die soziale Marktwirtschaft und viele weitere Gemeinsamkeiten in Sprache und Kultur. Beide Länder stehen vor ähnlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen. Deutschland ist außerdem Österreichs wichtigster Handelspartner. Aber es gibt auch Unterschiede – nicht nur, was Sprache, Fläche oder Bevölkerung anbelangt, sondern auch was die wirtschaftliche Entwicklung der letzten 15 Jahren betrifft.

2005 etwa wurde Deutschland vom Magazin „Stern“ und anderen internationalen Medien als „der kranke Mann Europas“ bezeichnet, während Österreich als „das bessere Deutschland“ abgefeiert wurde. Damals verzeichnete Deutschland mit fünf Millionen Arbeitslosen eine Quote von über elf Prozent, während Österreich mit niedrigen 5,6 Prozent und damit einer der geringsten Arbeitslosenquoten in der gesamten Europäischen Union glänzen konnte. Österreich galt damals als Vorbild – heute hingegen würden nur mehr wenige behaupten, dass Deutschland sich etwas von Österreich abschauen könnte.

Denn während sich unser großer Nachbar im Norden in den Standortrankings Jahr für Jahr sukzessive nach vorne gearbeitet hat, liegt Österreich nur noch im Mittelfeld. Das lässt sich aus den beiden wichtigsten Wettbewerbsrankings ablesen. Sowohl aus jenem des World Economic Forum als auch aus jenem des International Institute for Management Development (IMD) in Lausanne. Seit 2005 ist Deutschland um zwölf Plätze vorgerückt, während Österreich ins Mittelfeld durchgereicht wurde.

Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit - IMD World Competitiveness

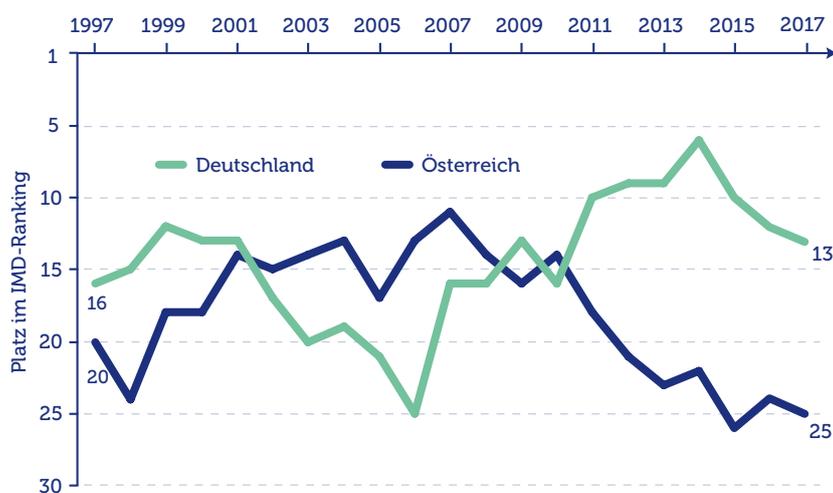


Abbildung 1  
Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

Die harten Kennzahlen wie etwa das Wachstum pro Kopf oder die Arbeitslosenquote zeigen, dass Österreich längst nicht mehr dort steht, wo es sich einst als Musterland profilieren konnte. Auch wenn das Wachstum heuer wieder etwas stärker ausfallen sollte – Steuerreform, Ausgaben für Flüchtlinge und steigenden Exporten sei Dank –, so lag es in den letzten Jahren im europäischen Vergleich doch immer am hinteren Ende.

Um dies zu veranschaulichen, haben wir für die folgende Abbildung die Differenz des realen Wachstums des Bruttoinlandprodukts (BIP) in Österreich und in Deutschland berechnet: Wies Österreich eine höhere Wachstumsrate aus als Deutschland, ist der errechnete Wert positiv und wird oberhalb der

Null-Linie dargestellt. In jenen Jahren, in denen Deutschland stärker wuchs als Österreich, fällt der Wert unter die Null-Linie. Abbildung 2 zeigt, dass Deutschland die globale Krise seit dem Jahr 2010 deutlich besser bewältigen konnte als Österreich, denn der errechnete Wert ist meist unterhalb der Null-Linie zu finden.

Entwicklung der Wachstumsdifferenz (Österreich – Deutschland)



Abbildung 2

Quelle: Europäische Kommission.

Anmerkung: Prognose der EU-Kommission für 2017 und 2018.

Die Reaktionen auf den schleichenden Abstieg Österreichs in den Wettbewerbsrankings sind indes ernüchternd: Bestehende Probleme werden ignoriert oder beharrlich heruntergespielt, notwendige Veränderungen nicht angegangen und der Reformstau wird damit immer gewaltiger.

Die Agenda Austria hat sich deshalb genauer angeschaut, wo die Problemfelder des heimischen Wirtschaftsstandorts liegen, und analysiert, was Deutschland anders macht. Ergebnis: Verantwortlich für das Zurückfallen Österreichs sind in erster Linie drei Bereiche: die öffentlichen Finanzen, der Arbeitsmarkt und das Pensionssystem.

Gerade die Ordnung und Organisation der öffentlichen Finanzen nimmt maßgeblich Einfluss auf die wirtschaftliche Gesamtsituation eines Landes. Hier hat Österreich mittlerweile einen sehr umfangreichen Reformbedarf. Deutschlands Wirtschaft ist im Vergleich zu Österreich stärker marktwirtschaftlich ausgerichtet und die föderale Ordnung sowie das Sozialsystem setzen auf mehr Eigenverantwortung. Die staatlichen Interventionen in Deutschland fallen geringer ins Gewicht und Schulden werden nicht wie hierzulande immer weiter angehäuft, sondern abgebaut. All das könnte Österreich auch – wenn wir uns jetzt dazu entschließen, die dafür notwendigen Reformen beherzt auf den Weg zu bringen. Konkret braucht Österreich etwa eine noch verbindlichere Ausgabenbremse, damit die zu hohe Staatsverschuldung deutlich konsequenter und nachhaltiger abgebaut werden kann. Außerdem müssen die Bundesländer mehr Verantwortung für ihre Finanzen übernehmen und sich nicht mehr nur auf den Bund verlassen – wer selbst eintreiben muss, was er ausgeben will, haushaltet auch maßvoller und überlegter. In diesem Zusammenhang sollten für die Gebietskörperschaften Österreichs zudem internationale Buchhaltungsstandards eingeführt werden – für mehr Transparenz und ein künftig deutlich effizienteres Arbeiten.

Der langjährige Versuch Österreichs, mit Frühpensionierungen die Arbeitslosenstatistik zu „entlasten“, wird derzeit bestraft. Aufgrund der dadurch entstandenen Finanzierungsprobleme im Pensionsbereich wurden die Möglichkeiten zur Frühpension in Österreich erschwert. Entscheidend ist natürlich, dass es auch einen Arbeitsmarkt für Ältere gibt – dass die betroffenen Personen also auch Beschäftigung finden. Andernfalls würden sie nur

von einer Statistik (Pensionen) in die andere (Arbeitslosigkeit) transferiert.

Deutschland hat dieses Problem schon früher erkannt und gegengesteuert. Mit Erfolg: Deutschland hat sowohl in puncto Beschäftigung als auch bei den Pensionen die deutlich besseren Werte als Österreich.

Der Arbeitsmarkt in Österreich entwickelt sich entgegengesetzt zum deutschen und gibt damit Anlass zu großer Sorge. Die Arbeitslosenquote steigt hierzulande seit 2011 – trotz vieler offener Stellen – immer weiter, während sie in Deutschland seit 2004 kontinuierlich sinkt. Dort liegt sie auf dem niedrigsten Niveau seit der Wiedervereinigung des Landes im Jahr 1990. Das ist deshalb bemerkenswert, weil sich die Zahl der Arbeitsmarktteilnehmer insgesamt in beiden Ländern seit 2010 relativ ähnlich entwickelt. Die strukturellen Probleme sind in Deutschland aber eben geringer – vor allem, weil dort zu Beginn der 2000er-Jahre die Weichen hin zu einem besser funktionierenden, flexibleren Arbeitsmarkt gestellt wurden. Auch das eng mit dieser Frage verbundene soziale Sicherungssystem ist in Deutschland mehr auf die Hilfe zur Selbsthilfe ausgerichtet. Durch die Hartz-Reformen wurden die Arbeitsanreize erhöht und die Verwaltungs- und die Vermittlungseffizienz der zuständigen Behörden verbessert. Österreich sollte aus dem Beispiel Deutschlands lernen: die bedarfsorientierte Mindestsicherung, die Notstandshilfe und das Arbeitslosengeld bei einer zentralen Stelle zusammenlegen, das Arbeitslosengeld staffeln und weitere Arbeitsanreize setzen – etwa durch eine Deckelung der Leistungen oder eine Umstellung auf Sachleistungen.

Das deutsche Rentensystem schließlich ist ebenfalls günstiger und trägt – im Gegensatz zum österreichischen – der steigenden Lebenserwartung zumindest insofern Rechnung, als es das Pensionseintrittsalter nach oben anpasst und Männer und Frauen gleichgestellt hat. Beide Schritte stehen in Österreich noch aus und sollten baldmöglichst gesetzt werden.

# Öffentliche Finanzen

Sowohl in Österreich als auch in Deutschland nimmt der Staat eine aktive, gestaltende Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft ein. Beide Länder zeichnen sich durch starke soziale Sicherungsnetze aus. Ähnlich wie im IMD-Länderranking zeigt sich auch für den Teilbereich öffentliche Finanzen (Public Finance – Government Efficiency) ein klares Bild: Deutschland hat Österreich im Jahr 2012 überholt. 2005 zählte Deutschland mit Platz 49 noch zu den schlechtesten Ländern, heute liegt es in dieser Kategorie auf Rang 16. Österreich ist im selben Zeitraum von Rang 29 um zehn Plätze auf Rang 39 abgerutscht.

Wettbewerbsentwicklung im Bereich öffentliche Finanzen



Abbildung 3  
Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

Die Staatsquote, also der Anteil öffentlicher Ausgaben in Prozent der Wirtschaftsleistung, liegt in Österreich mit über 50 Prozent höher als im (mit hohen Kosten) wiedervereinigten Deutschland (siehe Abbildung 4). Auch die öffentlichen Investitionen in Relation zur Wirtschaftsleistung sind höher. Was ausgegeben wird, muss bekanntlich auch eingenommen werden, und so ist deshalb auch die Abgabenquote in Österreich deutlich höher als in Deutschland.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Leistung: Kann das hohe Leistungsniveau gehalten und mit vorhandenen Mitteln finanziert werden? Oder sind neue Schulden und damit eine weitere Belastung der nächsten Generationen nötig, um das bestehende System zu erhalten? Auch hier zeigt sich, dass der österreichische Staat in der Vergangenheit großzügiger gewesen ist: Die Staatsschuldenquote, also der Anteil der angehäuften Schulden am BIP, liegt höher als bei unserem Nachbarn.

Der Erfolg eines guten Sozialstaats lässt sich allerdings weniger an der finanziellen Ausgestaltung als vielmehr an den öffentlichen Gegenleistungen und ihrer Effizienz ablesen. Österreich wie Deutschland bieten ihrer Bevölkerung vergleichsweise großzügige Sozialleistungen und außerdem ein teures Gesundheits-, Bildungs- und insbesondere Pensionssystem. Andere Länder schaffen bei gleichen Ausgaben zum Teil bessere Ergebnisse oder aber vergleichbare Ergebnisse mit geringeren Kosten für die Bürger. So finanziert sich etwa das Pensionssystem in Schweden selbst und muss nicht – wie in Österreich – laufend aus dem allgemeinen Steuertopf bezuschusst werden.

## Öffentliche Finanzen 2016

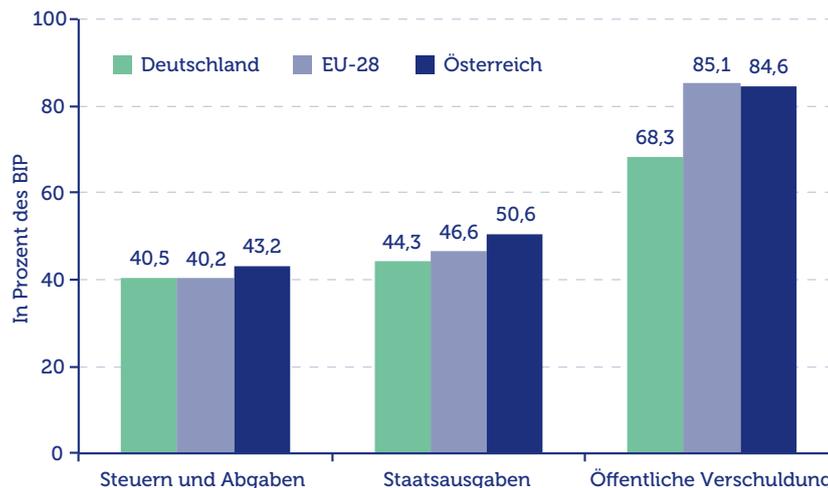


Abbildung 4  
Quelle: EU-Kommission.

Eine weitere wichtige Gemeinsamkeit zwischen Deutschland und Österreich liegt in der Entwicklung der Zinsbelastung. Nicht zuletzt durch die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) sind die Refinanzierungskosten der Schulden in beiden Ländern in den letzten Jahren deutlich gesunken.

## Zinsentwicklung auf Staatsschulden 2001 bis 2016

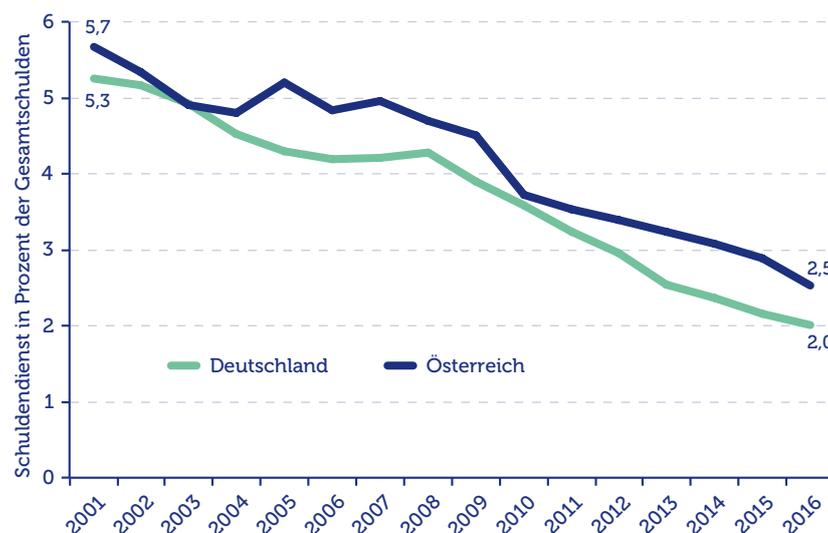


Abbildung 5  
Quelle: EU-Kommission.

Anders als Deutschland ist Österreichs Bundeshaushalt allerdings seit 1962 ohne Unterbrechung im Minus. Das hat strukturelle Gründe; die aktuellen Defizite lassen sich deshalb auch nicht ausschließlich mit Sondereffekten wie den Flüchtlingszuströmen erklären. Deutschland weist seit 2013 einen um Sondereffekte und Konjunktur bereinigten strukturellen Überschuss aus. Österreich konnte in den letzten fünf Jahren hingegen nicht einmal einen strukturellen Überschuss vermeiden, geschweige denn einen realen. Sicherlich lässt sich der deutsche Überschuss in weiten Teilen mit den hohen Einsparungen erklären, die sich durch die derzeit niedrigen Zinsen – und

damit ganz ohne Zutun des Staates – ergeben. Laut Bundesbank sparte sich Deutschland allein für das Jahr 2016 Zinszahlungen in Höhe von 47 Milliarden Euro. Das jedenfalls, wenn für den Schuldenberg des abgelaufenen Jahres Zinsen auf dem Niveau von 2007 zu zahlen gewesen wären. Österreichs Ersparnis liegt dieser Rechnung zufolge bei rund sieben Milliarden Euro. In Relation zur neunmal kleineren Wirtschaftsleistung ist die Ersparnis also deutlich höher. Dies liegt daran, dass Deutschland seit 2007 seinen Schuldenstand „nur“ um 34 Prozent ausgeweitet hat, während dieser in Österreich mit 61 Prozent fast doppelt so stark gestiegen ist.

Darüber hinaus nützt auch die aktuelle Arbeitsmarktentwicklung der deutschen Haushaltsbilanz. Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt sinken, die Steuereinnahmen steigen.

#### Strukturelle Haushaltsbilanz

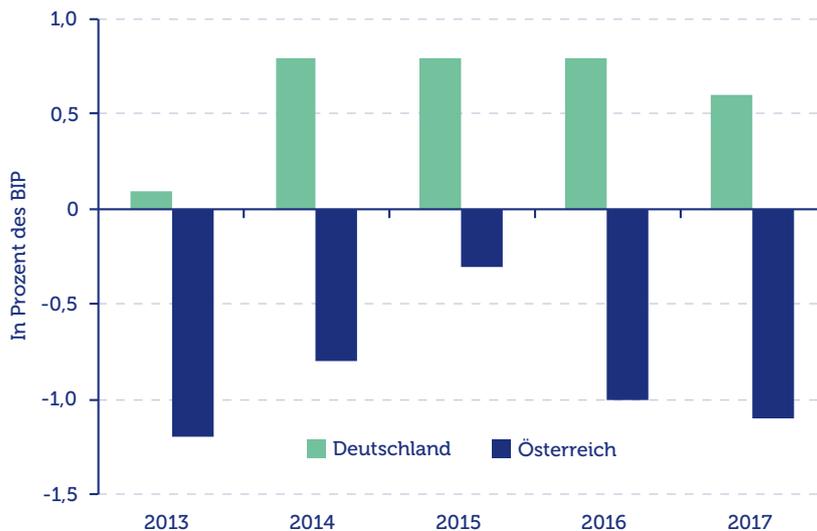


Abbildung 6  
Quelle: EU-Kommission.

Dementsprechend hat sich auch die öffentliche Verschuldung Österreichs und Deutschlands in den letzten Jahren unterschiedlich entwickelt, wie Abbildung 7 zeigt.

Zur höheren Staatsquote in Österreich tragen das Sozialsystem und darin vor allem die Pensionen ganz wesentlich bei. Die öffentlichen Aufwendungen für Pensionen gehören in Österreich zu den am schnellsten wachsenden und liegen schon heute in Relation zur Wirtschaftsleistung etwa vier Prozentpunkte höher als in Deutschland (siehe Kapitel: Pensionen). Zudem gibt es auch institutionelle Unterschiede. So haben sich beispielsweise der Bund und die Länder in Deutschland im Jahr 2009 auf eine neue Schuldenregel geeinigt. Auch Österreich hat inzwischen eine Schuldenbremse eingeführt. Dabei orientieren sich beide Länder am Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union. Die Hauptmerkmale des Fiskalpakts sind dabei:

- Der jährliche strukturelle Saldo sollte dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel entsprechen, und das strukturelle Defizit<sup>1</sup> von 0,5 Prozent des BIP sollte nicht überschritten werden.
- Länder, die das mittelfristige Ziel noch nicht erreicht haben, müssen zeigen, wie sie dieses Ziel rasch erreichen wollen.
- Bei außergewöhnlichen Umständen können Länder vom mittelfristigen Ziel- oder Anpassungspfad abweichen.

<sup>1</sup> Ein strukturelles Defizit beschreibt jenen Teil der staatlichen Neuverschuldung, der nicht durch Sondereffekte oder konjunkturelle Schwankungen entsteht.

- Ein automatischer Mechanismus soll den strukturellen Saldo eines Landes kontrollieren, falls dieser deutlich von dem mittelfristigen Ziel abweicht.
- Liegt die Schuldenquote über 60 Prozent des BIP, sollte die Staatverschuldung mit einem Zwanzigstel der Schuldenquote, die über 60 Prozent liegt, pro Jahr reduziert werden

Entwicklung der Schuldenquote 1995 bis 2016

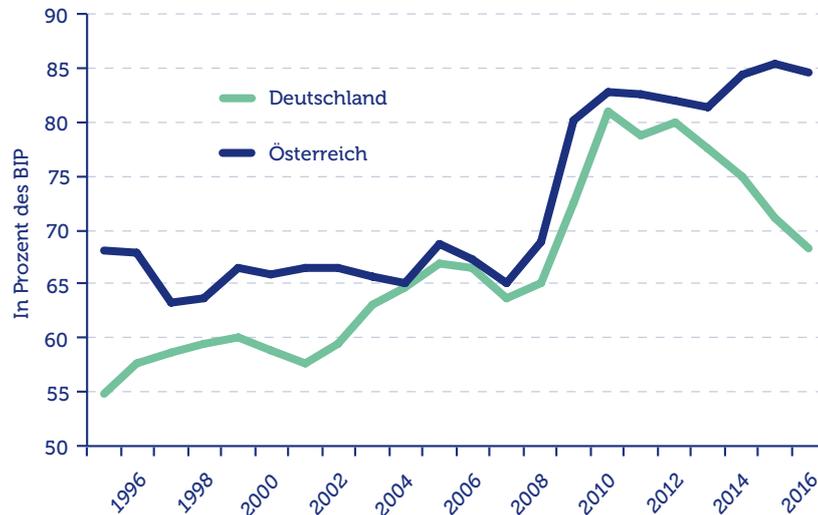


Abbildung 7  
Quelle: EU-Kommission.

Seit 2017 haben sich in Österreich Bund, Länder und Gemeinden dazu verpflichtet, dass das strukturelle Defizit nicht höher als 0,45 Prozent der Wirtschaftsleistung liegen darf. Dabei werden dem Bund maximal 0,35 Prozent, Ländern und Gemeinden maximal 0,1 Prozent gestattet. Abweichungen werden auf sogenannten Kontrollkonten gesammelt. Diese dienen dazu, dem öffentlichen Haushalt über den Konjunkturzyklus hinweg einen gewissen Spielraum zu verschaffen, sodass nach guten Jahren mit Überschüssen auch Jahre mit Defiziten sanktionslos folgen können. Überschreitet das gesammelte Defizit jedoch am Kontrollkonto des Bundes 1,25 Prozent des BIP bzw. 0,367 Prozent für Länder und Gemeinden, so wird eine Sanktion gegen die Gebietskörperschaft verhängt und eine Korrektur muss eingeleitet werden.

Grundgedanke einer Schuldenbremse ist es, dass der Staat seine Ausgaben und Einnahmen unter Berücksichtigung der aktuellen Konjunktur im Gleichgewicht hält. Damit in Boomphasen Überschüsse anfallen, um die in Rezessionen erwirtschafteten Defizite auszugleichen. Allerdings wird diese Schuldenbremse in Deutschland und Österreich unterschiedlich umgesetzt. In Deutschland ist das entsprechende Gesetz in der Verfassung verankert, und einige Bundesländer haben die Schuldenbremse zusätzlich in ihre Landesverfassungen übernommen – übrigens auch aufgrund von Volksabstimmungen. Wenn in Deutschland der Bund oder die Länder das Nulldefizit überschreiten, wird dies als Verfassungsbruch gewertet. Die deutschen Bestimmungen bieten daher einen weit wirksameren Kontrollmechanismus als die Regelung der Schuldenbremse in Österreich.

Sowohl Österreich als auch Deutschland sind Beispiele des sogenannten „kooperativen Föderalismus“ und stehen damit im Gegensatz zum Wettbewerbsföderalismus der Schweiz. In beiden Ländern liegt die Generalkompetenz, etwa bei der Gesetzgebung, theoretisch bei den Ländern, in der Praxis aber ist der Bund zumindest sehr dominant. Während die Verwaltung und der Vollzug der Zentralgesetze zu den wesentlichen Aufgaben der Länder zählen, zeigte sich der Bund in Österreich und auch in Deutschland über

die Jahre hinweg für immer mehr Kompetenzen zuständig. Nichtsdestotrotz erledigen Länder und Gemeinden in Deutschland mehr Aufgaben als in Österreich und agieren in mehreren Bereichen – im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip – eigenständiger, als dies hierzulande der Fall ist.

Im Vergleich zu Österreich können zwei Aspekte des Finanzausgleichs in Deutschland positiv bewertet werden: Die Zuweisung höherer Ertragsanteile an die Länder gibt diesen einen größeren Handlungsspielraum und damit eine höhere Autonomie, als es zweckgebundene Zuschüsse ermöglichen. Und bis zu einem gewissen Grad verhindert der – zwar beschränkte, aber doch vorhandene – Fiskalwettbewerb, dass die Gemeinden allzu ineffizient arbeiten und durch zu hohe Ausgaben ihre Wettbewerbsfähigkeit schwächen. Österreich könnte über eine autonomere Ausgestaltung der Kommunalsteuer den Fiskalwettbewerb in diese Richtung stärken.

Ein weiterer wesentlicher Punkt sind die Buchhaltungsregeln der lokalen Gebietskörperschaften. In den Gemeinden Österreichs wird kameralistisch Buch geführt, und das wird sich voraussichtlich auch erst im Jahr 2020 ändern. In Deutschland begann die Umstellung auf die doppelte Buchhaltung auch für die Gemeinden bereits zu Beginn der 2000er-Jahre. Öffentliche Ausgaben können durch die doppelte Buchführung weitaus besser gesteuert werden und das schafft deutlich mehr Transparenz in Bezug auf die Vermögen und die Schulden der Gebietskörperschaften. Vermögens- und Erfolgsrechnungen geben den Entscheidungsträgern der deutschen Gebietskörperschaften einen transparenten Überblick über die finanzielle Lage der jeweiligen Gemeinden oder Länder sowie einen Überblick über den Investitionsbedarf. Darüber hinaus liefern deutsche Gemeinden, anders als die österreichischen, sogenannte konsolidierte Bilanzen. Das bedeutet, dass sie auch alle ausgegliederten Unternehmen ausweisen müssen. Mit dieser Maßnahme ist es kaum mehr möglich, Schulden der Gemeinden in Tochterunternehmen zu verstecken.

# Arbeitsmarkt

## Entwicklungen am Arbeitsmarkt

Während in Deutschland die Arbeitslosenrate seit 2004 fortwährend zurückgeht, zeigt sich in Österreich ein gegenläufiger Trend: Hierzulande ist sie seit 2011 deutlich gestiegen.

Arbeitslosenrate in Österreich und Deutschland



Abbildung 8  
Quelle: Eurostat.

Interessanterweise hat sich nämlich die Zahl der Arbeitsmarktteilnehmer – zumindest seit 2010 – in beiden Ländern relativ ähnlich entwickelt (siehe Abbildung 11). Der negative Trend am österreichischen Arbeitsmarkt spiegelt sich auch im IMD-Vergleich wider. Im Bereich Arbeitsmarkt (Employment – Economic Performance) fällt Österreich ab 2011 hinter Deutschland zurück. Während Deutschland derzeit auf Rang 14 liegt, findet sich Österreich hier nur auf Rang 30 von 63 untersuchten Ländern wieder.

Warum hat sich die Arbeitslosenrate in Deutschland besser entwickelt als die österreichische? Betrachtet man die Zahl der Beschäftigten, so sieht man, dass sich diese in Deutschland bis 2010 schwächer entwickelte als in Österreich, vor allem in den ersten Jahren der Krise (2008, 2009). Das wirkte sich allerdings nicht negativ auf die Arbeitslosenrate aus, weil sich auch die Zahl der Arbeitsmarktteilnehmer – also jener Personen, die einen Job haben oder bereit sind, einen Job anzunehmen – insgesamt ähnlich entwickelte. Es zeigt sich jedoch auch, dass sich die Zahl der Beschäftigten in Deutschland im Vergleich zu Österreich seit 2010 deutlich besser entwickelt.

Während in Österreich das Arbeitsvolumen – also die gesamten geleisteten Arbeitsstunden – seit 2010 stagniert, nimmt die Zahl in Deutschland wieder zu. Deutschlands Arbeitsvolumen hat sich zwar seit 1995 schwächer entwickelt als jenes in Österreich und 2004 den absolut niedrigsten Wert erreicht, aber seitdem holt Deutschland kontinuierlich auf.

Strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt sind in Deutschland gegenwärtig geringer als in Österreich. Das ist nicht zuletzt durch die umfangreichen Reformen Anfang der 2000er-Jahre erklärbar. Damals wurden in Deutschland die Weichen hin zu einem gut funktionierenden, flexiblen Arbeitsmarkt gestellt – und Österreich kann sich davon durchaus einiges abschauen. So wurden zum Beispiel im Zuge der Hartz-Reformen die Kollektivvertragsverhandlungen dezentralisiert, außerdem wurde auf ein Konzept des Förderns und Forderns gesetzt – Arbeitssuchende sollten möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden.

### Wettbewerbsentwicklung im Bereich Arbeitsmarkt



Abbildung 9  
Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

### Entwicklung der Beschäftigung in Österreich und Deutschland

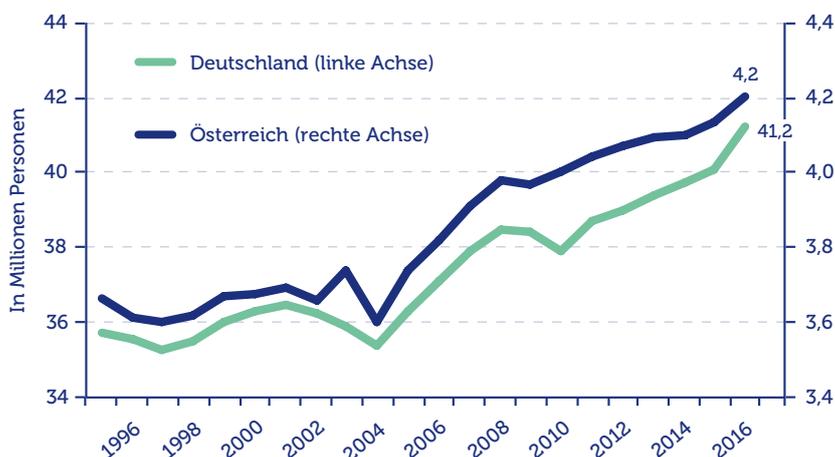


Abbildung 10  
Quelle: Eurostat.

Der Anstieg der Arbeitslosenquote in Österreich geht außerdem – und das ist besonders alarmierend – mit einem Zuwachs der Offene-Stellen-Quote einher.<sup>2</sup> Dies ist einer der gängigsten Indikatoren für grundlegende strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt. Historisch betrachtet ist das für Österreich außerdem ein neues Phänomen: Üblicherweise werden im Falle einer schwachen Konjunktur (und höherer Arbeitslosigkeit) die wenigen offenen Stellen relativ rasch besetzt. Zurzeit ist dies allerdings nicht der Fall. Die Ursache hierfür dürfte ein sogenannter Mismatch am Arbeitsmarkt sein, bei dem das vorhandene Arbeitskräfteangebot nicht den von den Unternehmen nachgefragten Jobs entspricht. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von einer fehlenden Qualifikation der vorhandenen Arbeitskräfte bis zu regionalen Besonderheiten oder auch fehlenden Arbeitsanreizen.

Strukturelle Probleme spiegeln sich in der Verschiebung der sogenannten Beveridge-Kurve nach rechts außen wider. Abbildung 13 zeigt die Entwicklung der Beveridge-Kurve in Deutschland und Österreich. Im Zuge

<sup>2</sup> Beide Werte gemessen als Prozentsatz des Arbeitskräftepotenzials.

### Entwicklung der Arbeitmarktteilnehmer in Österreich und Deutschland



Abbildung 11  
Quelle: Eurostat.

### Entwicklung des Arbeitsvolumens in Österreich und Deutschland

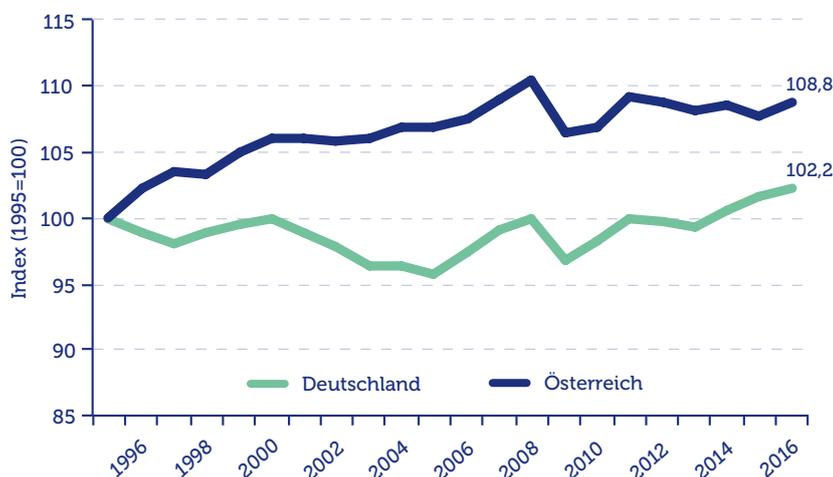


Abbildung 12  
Quelle: Eurostat.

der Hartz-Reformen hat sie sich in Deutschland deutlich nach links verschoben, während man in Österreich seit 2013 eine Verschiebung nach rechts beobachten kann. Das bedeutet, dass Firmen in Österreich oft keine Arbeiter für offene Stellen finden. Die Gründe dafür sind vielfältig. Erstens passen vorhandenen offene Stellen und Arbeitssuchende oft nicht zusammen (Qualifikations-Mismatch). Zweitens sind offene Stellen und Arbeitssuchende oft regional voneinander getrennt (regionaler Mismatch). Im Westen werden Arbeitskräfte nachgefragt, die im Osten des Landes verfügbar wären, aber nicht bereit sind, Jobs am anderen Ende des Landes anzunehmen. Drittens sind in manchen Fällen die Anreize für Arbeitssuchende gering, schlechter bezahlte Jobs anzutreten.

Einen weiteren Hinweis auf grundlegende strukturelle Probleme liefert der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit. Dieser wird ebenfalls oft in Zusammenhang mit einem Mismatch-Problem gebracht, weil Personen, die nicht die geforderten Qualifikationen für den Arbeitsmarkt bringen, nur schwer vermittelt werden können und in der Folge oft in die Langzeitarbeitslosigkeit

### Beveridge-Kurve: Österreich und Deutschland

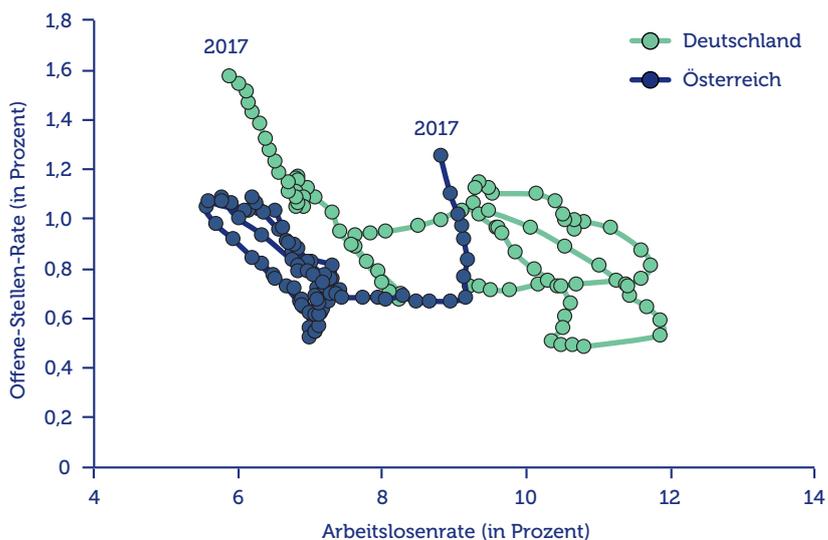


Abbildung 13  
 Quelle: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).  
 Anmerkung: Quartalsdaten.

geraten. In Österreich ist ein deutlicher Zuwachs bei Langzeitarbeitslosen beobachtbar: Seit 2013 stieg die Anzahl der Langzeitarbeitslosen (über ein Jahr arbeitslos) von knapp 57.000 auf 87.000 (siehe Abbildung 14). Im Vergleich dazu hat sich die Anzahl der Kurzzeitarbeitslosen (unter drei Monaten) seit 2013 kaum geändert und bleibt konstant bei etwa 80.000.

### Entwicklung der arbeitslosen Personen in Österreich nach Dauer der Arbeitslosigkeit

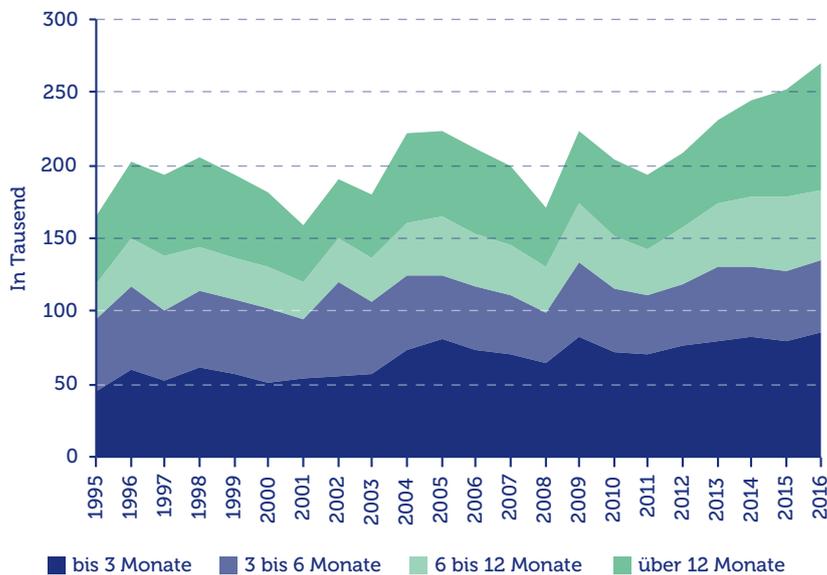


Abbildung 14  
 Quelle: Eurostat.

Im Gegensatz dazu ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland seit 2005 deutlich zurückgegangen (siehe Abbildung 15). Im Jahr 2005 waren knapp 2,4 Millionen über ein Jahr in Arbeitslosigkeit, im Jahr 2016 waren es

nur mehr 720.000. Ebenso hat sich die Zahl der kurzfristig und mittelfristig Arbeitslosen in Deutschland in diesem Zeitraum deutlich reduziert.

Entwicklung der arbeitslosen Personen in Deutschland nach Dauer der Arbeitslosigkeit

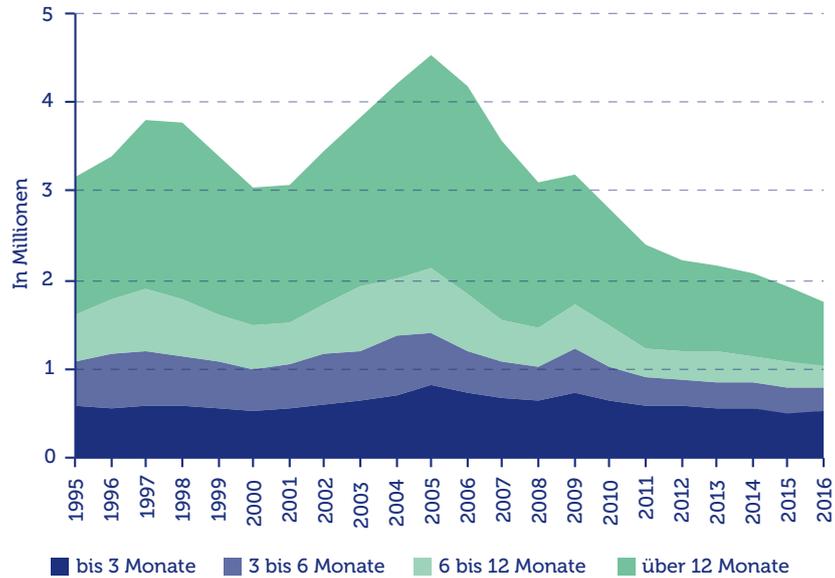


Abbildung 15  
Quelle: Eurostat.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Entwicklung der Langzeitarbeitslosenrate - also die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Relation zu den Erwerbspersonen - wider, die 2016 zum ersten Mal seit Langem in Deutschland unter jener in Österreich liegt.

Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquote

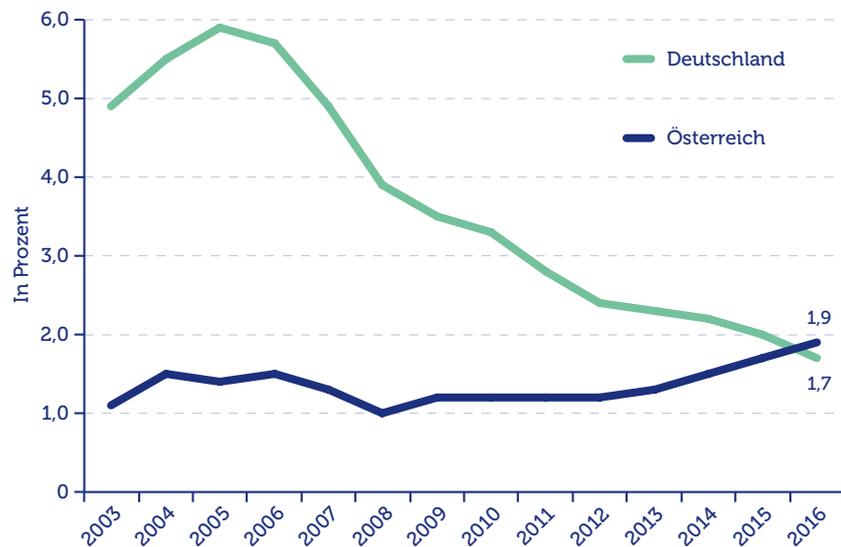


Abbildung 16  
Quelle: Eurostat.

trieben, und aufgrund der Globalisierung wandern außerdem Arbeitsplätze in andere Länder ab. Diese Phänomene sind zwar nicht neu, wurden aber durch die Krise verstärkt und beschleunigt. Zusätzlich gibt es angebotsseitige Aspekte des österreichischen Arbeitsmarkts, die in diesem Zusammenhang relevant sind: Dazu zählen u. a. hohe Kollektivlöhne (relativ zur Produktivität), hohe Arbeitskosten und fehlende Anreize zur (Wieder-)Aufnahme einer Beschäftigung. Diese Faktoren führen zu einer zusätzlichen Verschärfung struktureller Probleme.

In Österreich sind vor allem niedrig qualifizierte Arbeitskräfte von Arbeitslosigkeit betroffen: Seit 2013 ist die Anzahl an Arbeitslosen dieser Kategorie von 190.000 auf über 250.000 gestiegen. Die Zahl der Arbeitslosen mit mittlerer und höherer Ausbildung blieb im gleichen Zeitraum praktisch konstant.

Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Bildungsstand

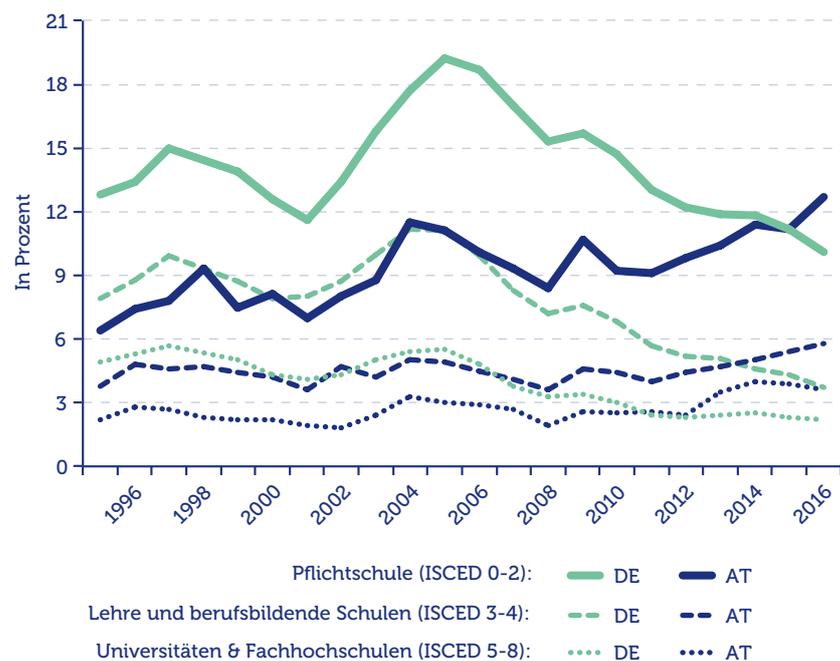


Abbildung 17  
Quelle: Eurostat.  
Anmerkung: ISCED-11 Kategorisierung

## Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und bedarfsorientierte Mindestsicherung

Ein schwaches Wirtschaftswachstum, ein sich immer weiter verschlechternder Arbeitsmarkt, offensichtlich nicht nachhaltige Sozialsysteme und der Unwille, umfangreiche Reformen durchzuführen – diese Analyse der deutschen Wirtschaft aus den 1990er-Jahren ließe sich nun ohne Weiteres auf das Österreich von heute umlegen.

Eine wichtige Ursache für die positive Entwicklung in Deutschland sind die Hartz-Reformen (I-IV). Diese wurden von einer rot-grünen Regierung unter Führung von Bundeskanzler Schröder zu Beginn der 2000er-Jahre umgesetzt und hatten primär das Ziel, Arbeitsanreize für Arbeitslose zu erhöhen und die Vermittlungseffizienz der damaligen Bundesanstalt für Arbeit (heute Bundesagentur für Arbeit) zu verbessern. Generell wurde die möglichst rasche Reintegration von Arbeitslosen als oberste Priorität gesehen.

Wird eine Person hingegen in Österreich arbeitslos, so hat sie zunächst zwanzig Wochen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Dieser Anspruch erweitert sich je nach Alter und Dauer der Beschäftigung auf bis zu ein Jahr. Wird an einer Schulung teilgenommen, kann sich die Bezugsdauer um bis zu vier Jahre verlängern. Die Höhe des Arbeitslosengeldes entspricht 55 Prozent des zuletzt bezogenen Nettoeinkommens. Zusätzlich besteht Anspruch auf Familienzuschläge für Kinder, zu deren Unterhalt eine (arbeitslose) Person wesentlich beiträgt (sofern ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht).

Wird der Anspruch auf das Arbeitslosengeld (aufgrund zu langer Arbeitslosigkeit) verloren, so wird die Notstandshilfe schlagend. Hier wird allerdings sowohl das eigene als auch das Vermögen des Partners geprüft. Im Normalfall beträgt die Notstandshilfe 92 bis 95 Prozent des Arbeitslosengeldes. Die Notstandshilfe kann unbegrenzt lange bezogen werden, allerdings muss nach 52 Wochen ein neuer Antrag gestellt werden. Liegt die Notstandshilfe unterhalb der Mindestsicherung, so kann auf die Mindestsicherung aufgestockt werden. Die Mindestsicherung fällt in den Bundesländern unterschiedlich hoch aus, in Wien liegt sie zum Beispiel für Alleinstehende bei rund 838 Euro. Eine Familie mit drei Kindern kommt in Wien auf etwas mehr als 1.900 Euro Mindestsicherung (zwölfmal im Jahr). Mit der Familienbeihilfe und dem Kinderabsetzbetrag, die aber auch Arbeitende beziehen können, liegt man bereits bei knapp 2.500 Euro. Hinzu kommen diverse Begünstigungen wie beispielsweise die vergünstigte Nutzung des öffentlichen Verkehrs.

In Deutschland kann das Arbeitslosengeld I (ALG I) mit maximal 60 Prozent des Nettolohns für die Dauer von zwölf Monaten bezogen werden. Nach einem Jahr ALG I erfolgt der Rückfall auf das Arbeitslosengeld II (ALG II), das die frühere Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammenführt. Das ALG II ist ein bedarfsorientierter Transfer in Höhe der vorhergegangenen Sozialhilfe. Im Jahr 2016 betrug das ALG II für eine alleinstehende Person 409 Euro. Zusätzlich erhält diese Person die tatsächlich anfallenden Wohn- und Heizkosten für eine angemessene Wohnung.

Um Arbeitsanreize im Sozialsystem offenzulegen, misst die OECD die Netto-Ersatzraten während der ersten fünf Jahre der Arbeitslosigkeit. Also jenen Anteil des zuvor erhaltenen Nettolohns, den man in Form von staatlichen Leistungen (gesamte Sozialleistungen) bekommt.

In Österreich sind die finanziellen Anreize zur Aufnahme von Arbeit vor allem für eine Person in einem Haushalt mit Kindern im Vergleich zu Deutschland nur schwach (siehe Abbildung 18 und 19). Diese gilt es zu ändern. Auch in anderen Ländern sinkt nach längerer Zeit in Arbeitslosigkeit der Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. auf andere Sozialleistungen. Selbst im Sozialstaat Schweden liegt die Netto-Ersatzrate, also die Sozialleistungen in Prozent des letzten Nettoeinkommens, deutlich niedriger als in Österreich.

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich aber nicht nur deshalb positiv entwickelt, weil das System der sozialen Absicherung von Arbeitslosen reformiert wurde. Viele Ökonomen argumentieren, dass ein ganz wesentli-

Netto-Ersatzraten während der ersten fünf Jahre der Arbeitslosigkeit - ohne Anspruch auf Sozialleistungen

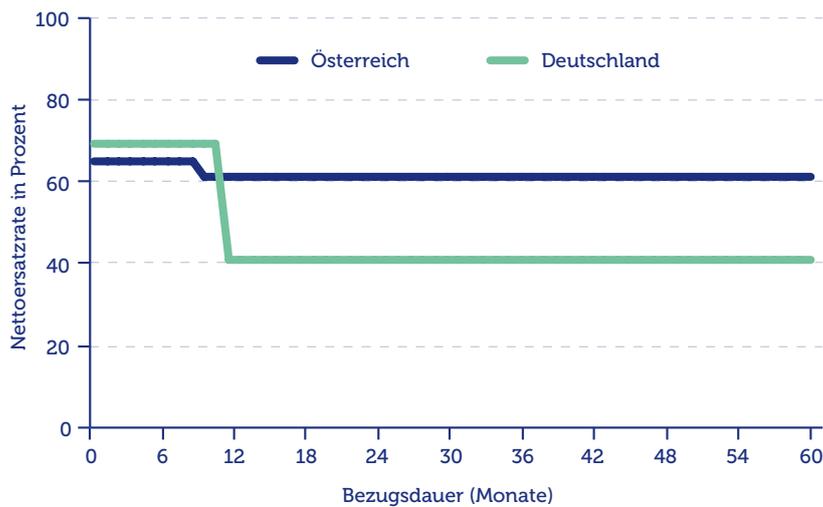


Abbildung 18  
Quelle: OECD – Tax and Benefit System.

Netto-Ersatzraten während der ersten fünf Jahre der Arbeitslosigkeit - mit Anspruch auf Sozialleistungen

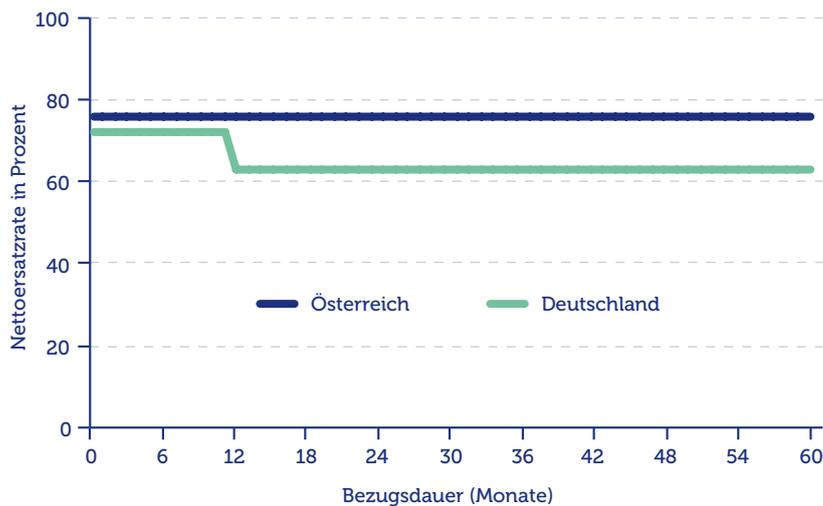


Abbildung 19  
Quelle: OECD – Tax and Benefit System.

cher Grund für die positiven Effekte der Hartz-Reformen in der zeitgleichen Flexibilisierung der Kollektivverträge liegt. Die Verhandlungen zu den Kollektivverträgen wurden dezentralisiert und auf die Ebene der Betriebsräte und der Unternehmensführung gebracht. Auf diese Weise können Probleme adäquat und individuell im Kleinen gelöst werden.

Die Staffelung des Arbeitslosengeldes wäre auch für Österreich sinnvoll. Das impliziert zum einen eine höhere Ersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit und andererseits aber auch ein graduelles Absinken über die Zeit. Jeder Arbeitslose sollte eine angemessene Zeit für die Jobsuche zur Verfügung haben. Durch das allmähliche Absinken der Ersatzrate würde jedoch auch signalisiert werden, dass man nicht zu lange vom Arbeitsmarkt fernbleiben sollte.

Darüber hinaus könnte die Zusammenlegung von bedarfsorientierter Mindestsicherung, Notstandshilfe und Arbeitslosengeld bei einer zentralen Stelle nach deutschem Vorbild für eine klare Kompetenzstruktur und eindeutige Zuständigkeit sorgen. Neben einer vereinfachten Bürokratie wäre so auch die Überwachung des Anspruches auf Sozialleistungen und der verpflichtenden Bereitschaft zur Teilnahme am Arbeitsmarkt leichter durchführbar. Die unterschiedlichen Mindestsicherungssysteme auf Länderebene führen derzeit nicht nur zu einem uneinheitlichen System der sozialen Sicherung, sondern auch zu entsprechender Intransparenz und unnötigem Verwaltungsaufwand.

Zuletzt entsteht in Österreich schneller eine Inaktivitätsfalle, weil in Österreich die Mindestsicherung (inklusive Kinderbeihilfe) von Familien mit Kindern oft deutlich über dem üblichen Lohn Einkommen eines Elternteils liegt. Um dies zu ändern, könnte man Leistungen entweder deckeln oder verstärkt Sachleistungen ausbezahlen. Beides würde dazu führen, dass die Arbeitsanreize erhöht werden. Ziel muss sein, dass Bezieher von Sozialleistungen möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden.

# Pensionssystem

Die demografische Entwicklung Österreichs und Deutschlands verläuft ähnlich. Beide Länder haben mit einer alternden Bevölkerung zu kämpfen. Zum einen ist die Geburtenrate deutlich zurückgegangen, zum anderen steigt die Lebenserwartung kontinuierlich. Hinzu kommt, dass die Babyboom-Generation vor der Pensionierung steht. Das alles führt zu deutlich mehr Auszahlern im Pensionssystem bei nur mäßig steigenden oder gar stagnierenden Einzahlern.

Während in beiden Ländern zu Beginn des Jahrtausends noch vier 15- bis 64-Jährige auf einen über 65-Jährigen kamen (Altenquotient von 25 Prozent), so wird das Verhältnis in Deutschland 2040 bereits nur mehr bei zwei zu eins liegen (Altenquotient von 50 Prozent). In Österreich wird dies spätestens 2060 der Fall sein. Bei gleichbleibendem Pensionsantritt und dem aktuellen Pensionssystem würde das bedeuten, dass nicht mehr vier Beitragszahler wie früher die Pension eines Pensionisten erwirtschaften müssen, sondern zwei Aktive.

Entwicklung des Altenquotients (Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre im Verhältnis zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren)

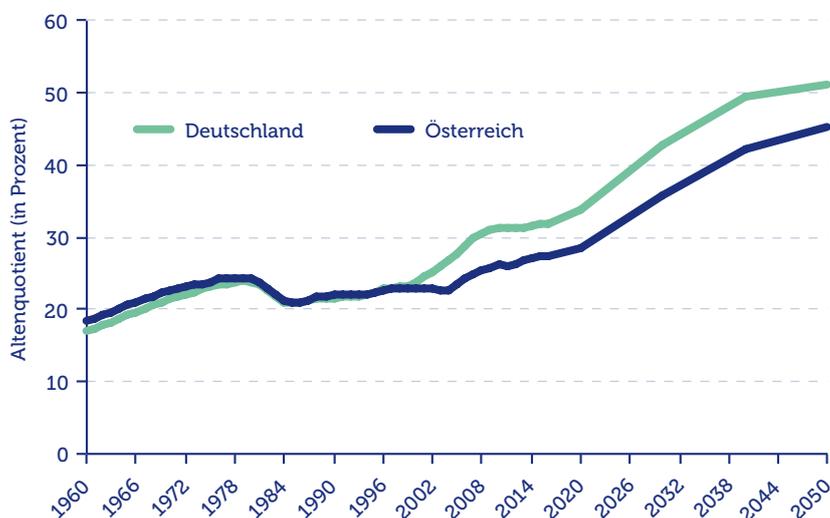


Abbildung 20  
Quelle: Eurostat.

Deutschland hat bereits einen Nachhaltigkeitsmechanismus in seinem Rentensystem integriert und das gesetzliche Rentenantrittsalter schrittweise auf 67 erhöht. In Österreich ist diesbezüglich noch nichts geschehen, obwohl Österreich schon jetzt deutlich mehr für die Pensionen aufbringen muss.

Betrachtet man die Pensionsausgaben beider Länder, so wird deutlich, dass Österreich weit höhere Kosten gemessen an der Wirtschaftsleistung aufbringen muss als Deutschland. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die private Vorsorge in Österreich de facto keine Rolle spielt und die staatliche Vorsorge auch deutlich großzügiger ausfällt. So bekommt jeder, der heute hierzulande in Pension geht, für einen einbezählten Euro knapp 2,10 Euro ausbezahlt. 2040, wenn die Pensionsreform von 2004 voll greift, wird sich das Verhältnis auf 1,70 Euro verringern. Trotzdem sieht man, dass die staatliche Subvention hier durchaus beachtlich ist.

Deutschland gibt derzeit knapp zehn Prozent des BIP für Pensionen aus – knapp vier Prozentpunkte weniger als Österreich. Das wären auf Österreich umgerechnet knapp 13 Milliarden Euro weniger Pensionsausgaben. In beiden Ländern werden allerdings die Ausgaben deutlich steigen.

## Entwicklung der Pensionsausgaben in Prozent des BIP



Abbildung 21  
Quelle: Eurostat.

Die Effekte der deutschen Reformen im Bereich der Renten kann man auch anhand der Zuschüsse an das Rentensystem sehen. So führen der Nachhaltigkeitsmechanismus und die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters in Deutschland dazu, dass nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einzahlungen in das System steigen. Betrachtet man die Differenz aus Einzahlungen und Auszahlungen, so bleibt diese in Deutschland großteils unverändert, während in Österreich die Lücke zwischen Einzahlungen und Auszahlungen von derzeit knapp 5,7 Prozent des BIP auf 6,5 Prozent des BIP im Jahr 2040 wachsen wird.

Dass in Österreich die steigende Lebenserwartung der Menschen nicht berücksichtigt wird, ist einer der größten Fehler im österreichischen Pensionssystem. Aus gutem Grund haben mehr als ein Dutzend EU-Länder die Pensionen in der einen oder anderen Form von der Lebenserwartung abhängig gemacht – so auch Deutschland. Und nicht zufällig werden von verschiedenen internationalen Organisationen regelmäßig entsprechende Reformen für Österreich angemahnt.

Dabei ist auch Deutschland nicht uneingeschränkt als Vorbild zu sehen. So liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter im Durchschnitt bei 61,7 Jahren, während in Österreich mit 60,9 Jahren in Pension gegangen wird. Der Plan der österreichischen Regierung, das effektive Pensionsantrittsalter zu erhöhen, reicht allerdings nicht aus. Die Abschläge bei der Frühpension ab 62 (Korridor pension) sind hoch genug, um das Defizit nicht zu erhöhen. Ein höheres effektives Pensionsantrittsalter verringert daher das Defizit in der Pensionsversicherung nur geringfügig. Damit die Abschläge länger wirken können und die Bürger einen Anreiz haben, länger im Arbeitsprozess zu bleiben, müsste das gesetzliche Pensionsantrittsalter erhöht werden.

Die Lebenserwartung steigt in jedem Jahr um knapp drei Monate. Um den Bundeszuschuss für das Pensionssystem (gemessen an der Wirtschaftsleistung) konstant zu halten, braucht Österreich eine Pensionsautomatik, mit der das gesetzliche Pensionsantrittsalter in jedem Jahr automatisch an die neue, höhere Lebenserwartung angepasst wird. Ein jährlicher Anstieg des gesetzlichen Pensionsantrittsalters um zwei Monate pro Jahr auf ein Pensionseintrittsalter von 67 Jahren ist längst überfällig.

Das Frauenpensionsalter sollte in Österreich sofort von derzeit 60 auf 65 Jahre angehoben werden – in Deutschland ist das heute schon so, hierzulande wäre das nach derzeitigem Stand der Dinge erst im Jahr 2033 der Fall. Das bedeutet, dass Österreich 2020 zu den Schlusslichtern

in der gesamten EU betreffend das Pensionsantrittsalter für Frauen zählen wird. Frauen werden deshalb sehr viel niedrigere Pensionen bekommen und sind einem höheren Altersarmutsrisiko ausgesetzt. Denn durch das Antrittsalter von 60 Jahren werden ihnen im Vergleich zu den Männern die letzten fünf Arbeitsjahre „genommen“ – und das sind in der Regel jene, in denen Österreichs Arbeitnehmer am meisten verdienen.

# Handlungsempfehlungen

Seit 2005 hat sich viel verändert. Ein Vergleich der beiden Wirtschaftsstandorte Österreich und Deutschland fällt längst nicht mehr zugunsten unseres Landes aus. Heute würde niemand mehr von einem „besseren Deutschland“ reden und damit Österreich meinen – im Gegenteil: Mitte der 2000er-Jahre verfasste Studien über die Schwächen des deutschen Wirtschaftsstandortes lesen sich heute wie eine aktuelle Österreich-Analyse.

Besonders in den Bereichen Arbeitsmarkt, öffentliche Finanzen und Pensionen zeigt der direkte Ländervergleich, was zu tun ist, um den Standort Österreich wieder an die Weltspitze heranzuführen. Durch die umfassende Modernisierung des Sozialsystems wurden in Deutschland wichtige Schritte zur Nachhaltigkeit des Systems gesetzt und gleichzeitig die Anreize zur Beschäftigung erhöht. Der Arbeitsmarkt funktioniert seither in Deutschland besser als in Österreich, der öffentliche Haushalt wurde saniert, die Schulden reduziert und die Abgabenlast gelindert. Mit strengeren Haushaltsregeln ist es Deutschland gelungen, die notwendigen Überschüsse zu erwirtschaften, um den Schuldenstand unter die gemeinsam vereinbarten 60 Prozent vom BIP zu senken.

Während Deutschland heute deutlich besser dasteht als vor zehn Jahren, ist die Arbeitslosigkeit in Österreich auf historisch hohe Werte angestiegen. Prognosen zufolge wird sie auf diesem Niveau trotz verbessertem Konjunkturausblick verharren. Der Arbeitsmarkt ist daher einer der dringendsten Reformbereiche in Österreich. Eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes würde dafür sorgen, dass möglichst viele Menschen am Arbeitsmarkt teilnehmen (können). Eine gute Arbeitsmarktentwicklung ist unabdingbar für eine wachsende Wirtschaft.

## 1. Den Arbeitsmarkt reformieren

- **Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems**  
Die Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems auf der untersten Ebene war einer der entscheidenden Gründe, warum deutsche Unternehmen gegenüber der osteuropäischen Konkurrenz wettbewerbsfähig blieben. Ein weiterer Grund war die Möglichkeit einer flexiblen Anpassung der Arbeitsverträge (dabei immer in Abstimmung mit dem Betriebsrat). Vor allem über die Krise hinweg erwies sich dieses Modell als stabil und flexibel.
- **Höheres Arbeitslosengeld, dafür zeitlich gestaffelt**  
Die in Deutschland geltende zeitliche Staffelung des Arbeitslosengeldes wäre auch für Österreich sinnvoll. Hierfür könnte die Ersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit höher ausfallen und würde über die Zeit allmählich abgesenkt werden. Jeder sollte eine angemessene Zeit für die Jobsuche zur Verfügung haben. Allerdings würde durch das Absinken der Ersatzrate auch signalisiert werden, dass man nicht zu lange vom Arbeitsmarkt fernbleiben sollte, weil dadurch die Attraktivität als Arbeitnehmer für die Unternehmen sinkt.
- **Sozialleistungen zusammenlegen**  
Die unterschiedlichen Mindestsicherungssysteme auf Länderebene führen derzeit nicht nur zu einem uneinheitlichen System der sozialen Sicherung, sondern auch zu entsprechender Intransparenz. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS), die Notstandshilfe und das Arbeitslosengeld sind bei einer zentralen Stelle nach deutschem Vorbild zusammenzulegen. Auf diese Weise könnte für eine klare Kompetenzstruktur und Zuständigkeit gesorgt und der bürokratische Aufwand gesenkt werden. Zudem können die Ansprüche auf Sozialleistungen und die verpflichtende Bereitschaft zur Teilnahme am Arbeitsmarkt besser überprüft werden.

- **Arbeitsanreize erhöhen**

In Österreich liegt die Mindestsicherung (inklusive Transfers) von Familien mit Kindern oft deutlich über dem üblichen Lohneinkommen eines Familienmitglieds. Dies geht oftmals zulasten der Bereitschaft, eine bezahlte Tätigkeit aufzunehmen. Um die Arbeitsanreize zu erhöhen, ist die Deckelung von Leistungen oder die stärkere Umstellung auf Sachleistungen ratsam. Ziel aller Veränderungen in diesem Bereich sollte sein, dass Bezieher von Sozialleistungen möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Die Senkung der Sozialversicherung um einen Prozentpunkt und die Abschaffung des Wohnbauförderungsbeitrags würden den Arbeitsanreiz erhöhen. Für einen Niedrigverdiener (1.500 Euro) würde das jährlich knapp 300 Euro netto mehr auf dem Konto bedeuten. Zusammen wäre das ein Anstieg des jährlichen Nettolohns von Niedrigverdienern um fast zwei Prozent. Somit erhöht sich auch der Unterschied zwischen Sozialleistungen und Arbeitseinkommen (netto) spürbar.

## 2. Die Belastung für Steuerzahler senken

Wie gezeigt, liegt ein zweiter wichtiger Reformaspekt in den öffentlichen Finanzen. Die hohe Abgabenbelastung, vor allem auf dem Faktor Arbeit, wirkt sich dämpfend auf die heimische Wirtschaftsentwicklung aus. Neben Österreich weisen in der Eurozone nur mehr Belgien, Finnland, Frankreich und Italien ähnlich hohe oder höhere Steuern und Abgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung auf. Für all diese Länder wird für die kommenden zwei Jahre ein schwächeres Wachstum erwartet als für den Durchschnitt der Eurozone.

Die Deutschen zeigen, dass sie dank einer deutlich niedrigeren Abgabenquote von 40,5 Prozent der Wirtschaftsleistung (2016) eine robuste Wirtschaft und einen gut funktionierenden Sozialstaat haben. Die Agenda Austria spricht sich daher dafür aus, die Abgabenquote Österreichs von derzeit 43,2 Prozent der Wirtschaftsleistung auf das Niveau von Deutschland zu senken, ohne dabei den Staat „kaputtzusparen“. Dazu wären folgende Reformschritte notwendig:

- **Abschaffung der kalten Progression**

Die Tatsache, dass die Grenzwerte der Steuertarife nicht regelmäßig an die Inflation angepasst werden, führt dazu, dass den Arbeitnehmern jedes Jahr trotz der Inflationsanpassung der Löhne weniger an verfügbarem Einkommen bleibt. Seit der Steuerreform im Jahr 2009 brachte diese kontinuierliche Mehrbelastung der Arbeitseinkommen dem Staat rund elf Milliarden Euro. Die Anpassung des Steuertarifs an die Inflation ist international durchaus gängig, so passen beispielsweise Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Ungarn, die USA, Schweden und die Schweiz ihre Systeme durch unterschiedliche Regeln an die Preisentwicklung an.

Ohne den Ausgleich der kalten Progression kommt es aufgrund inflationsbedingt steigender Löhne auch zukünftig zu einer Mehrbelastung der Steuerzahler. Für den Zeitraum von 2016 bis 2021 beträgt diese Mehrbelastung unseren Berechnungen zufolge über fünf Milliarden Euro.

Um die hohe Belastung des Faktors Arbeit nicht weiter steigen zu lassen, sollte es eine Anpassung des Steuersystems an die Entwicklung der Nominallöhne nach schwedischem Vorbild geben. Eine solche Maßnahme würde nicht nur die kalte Progression ausgleichen, sondern auch jene Progression, die auf reale Lohnzuwächse zurückzuführen ist. Im Ergebnis würde die Belastungsquote der Steuerzahler konstant bleiben und der Staat trotzdem von höheren Einnahmen profitieren. Eine erneute Reform des Steuersystems sollte wenigstens die kalte Progression in ihrer Gänze ausgleichen, wie dies in der Schweiz der

Fall ist. Eine automatische Anpassung von Tarifeckwerten sowie Absetz- und Freibeträgen müsste in diesem Fall fest in der Verfassung verankert werden.

- **Arbeitskosten senken**

Im Unterschied zu Deutschland wird in Österreich das Arbeitseinkommen neben der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsabgaben noch mit weiteren Abgaben belastet. Dies ist einer der Gründe dafür, dass die Differenz zwischen Bruttolöhnen und Gesamtarbeitskosten in Österreich höher ist. Hierfür sind die Beiträge für Wohnbauförderung, Arbeiterkammer, Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) und Insolvenzentgeltsicherungsfonds verantwortlich. Eine hohe Abgabenbelastung auf Arbeit verstärkt den Anreiz, die menschliche Arbeitskraft im Zuge der Digitalisierung und Automatisierung durch Maschinen zu ersetzen. Es gibt keinen Grund, der dafür spräche, diese Leistungen speziell aus Arbeitseinkommen zu finanzieren. Daher sollten sie, wie auch in EU-Ländern üblich, aus dem allgemeinen Steuertopf gedeckt werden.

Bei der Wohnbauförderung stellt sich zudem die Frage, ob sie nach der Aufhebung der Zweckbindung noch ihre Berechtigung hat. Aus Sicht der Agenda Austria ist das nicht der Fall, sie soll in der bestehenden Form abgeschafft und durch eine Subjektförderung ersetzt werden. Die dafür nötigen Summen sollten die Länder selber bei den Bürgern einheben und verteilen, so sie die Wohnbauförderung für sinnvoll erachten. Gefördert werden sollten nicht Gebäude, sondern Menschen, die nachweisen können, bedürftig zu sein.

Die Finanzierung von Wohnbauförderung (Arbeitgeberanteil) und FLAF aus dem allgemeinen Budget würde zusammengenommen die Arbeitskosten in Österreich um knapp 6,5 Milliarden Euro senken und damit die Schaffung neuer Jobs attraktiver erscheinen lassen. Die Arbeitskosten für Niedrigverdiener (1.500 Euro brutto monatlich) würden um knapp 950 Euro jährlich sinken. Das entspricht knapp 3,5 Prozent der gesamten Arbeitskosten. Diese Entlastung der Unternehmen würde dazu führen, dass schlechter qualifizierte Arbeitnehmer günstiger werden und leichter Beschäftigung finden.

- **Sozialversicherungsbeiträge senken, Arbeitsanreize erhöhen**

Die Sozialversicherungsbeiträge sollten für die Arbeitnehmer um einen Prozentpunkt reduziert werden. Jeder Steuerpflichtige würde unmittelbar davon profitieren. Diese Reduktion sollte gleichmäßig über alle Sozialversicherungsträger erfolgen. Die Sozialversicherungen würden dadurch um knapp 1,1 Milliarden Euro weniger einnehmen. Der Finanzierungsbedarf ist nicht durch Leistungskürzungen zu decken, sondern durch höhere Effizienz. Eine Reform der Sozialversicherungsträger ist überfällig. Die Zusammenlegung der derzeit 22 Sozialversicherungsträger auf einige wenige könnte mittel- bis langfristig Einsparungspotenziale von rund einer Milliarde Euro jährlich bringen.

Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um einen Prozentpunkt würde den Arbeitsanreiz erhöhen. Für einen Niedrigverdiener (1.500 Euro) würde das jährlich knapp 200 Euro netto mehr auf dem Konto bedeuten. Des Weiteren sollte auch der Arbeitnehmeranteil des Wohnbauförderungsbeitrags abgeschafft werden. Dies würde zusätzlich das Nettoeinkommen um knapp 100 Euro jährlich erhöhen. Zusammen wäre das ein Anstieg des jährlichen Nettolohns von Niedrigverdienern um fast zwei Prozent. Somit erhöht sich auch der Unterschied zwischen Sozialleistungen und Arbeitseinkommen (netto) spürbar.

Eine Reduktion der Abgabenbelastung muss mit einer kontrollierten Dämpfung der Ausgaben erfolgen, damit der Staat die Kosten in Form von Defiziten nicht kommenden Generationen auferlegt. Zudem muss die Reduktion von Einnahmen und Ausgaben, jeweils im Verhältnis zur Wirtschafts-

leistung, im Gleichschritt verlaufen, damit Österreich nicht gegen die gemeinsamen Finanzregeln der Eurozone verstößt.

### 3. Die Ausgaben in Österreich dämpfen

Der größte und gleichzeitig am stärksten wachsende Posten im aktuellen Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) ist der Bereich um Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie. Dieser wird hiernach bis 2020 um 13 Prozent auf etwa 45 Milliarden Euro ansteigen. Kostentreiber sind Arbeit und Pensionen. Der Zuschuss des Bundes ins Pensionssystem wird sich bis 2020 auf 13,26 Milliarden Euro erhöhen. Das ist ein Anstieg von 23,1 Prozent. Darüber hinaus steigen die Kosten für die Beamtenpensionen. Die Auszahlung wird sich hier auf 10,41 Milliarden Euro erhöhen. Das ist ein Anstieg von 14,5 Prozent. Der Bereich Arbeit (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialversicherungszahlungen für Arbeitslose etc.) wird sich bis 2020 von aktuell 8,40 Milliarden auf 9,54 Milliarden Euro erhöhen, ein Plus von 13,6 Prozent. Zum Vergleich: In diesem Zeitraum wird eine Inflation von 6,6 Prozent erwartet.

Andere Bereiche zeigen hingegen ein schwächeres Ausgabenwachstum. Zinsen weisen dank der Geldpolitik der EZB sogar eine negative Ausgabenentwicklung auf.

- **Ausgabenbremse etablieren**

Die vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, dass sich Österreich mit der Budgetdisziplin sehr schwertut: Hohe Ausgaben, hohe Abgabenbelastung, hohe Verschuldung – im Vergleich mit anderen Ländern fällt Österreich ab. Um wieder ein nachhaltiges und wachstumsfreundlicheres Niveau zu erreichen, braucht Österreich eine Ausgabenbremse. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass auch in konjunkturell guten Jahren keine Gelder für Wahlversprechen ausgegeben, sondern die in schlechten Zeiten angehäuften Schulden abgebaut werden.

Eine Ausgestaltung der Regel über den Konjunkturzyklus ermöglicht es, auf konjunkturelle Abschwünge zu reagieren, wenn in guten Phasen entsprechende Überschüsse anfallen, statt die hohen Steuereinnahmen in noch höhere Ausgaben zu verwandeln. Auf diese Weise wird die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gesichert und Wachstumsschwankungen werden reduziert.

Zur Absicherung der Regel ist ein effizienter Sanktionierungsmechanismus zu etablieren, der den Regelverstoß unattraktiv erscheinen lässt. So teilt ein Haushaltsplan für die kommenden fünf Jahre die öffentlichen Gelder, je nach Bedarf, den Ressorts zu. Dieser Haushaltsplan definiert die maximal zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für diesen Zeitraum. Das Wachstum der gesamten Ausgaben darf dabei in den kommenden Jahren nicht die allgemeine Teuerung übersteigen. Dank der sinkenden Zinsbelastung sind die Ausgaben des Bundes insgesamt bis 2020 mit einer Entwicklung unterhalb der Inflation prognostiziert. Die Einhaltung ist also durchaus im Rahmen des Möglichen. Durch nachfolgende Reformschritte wird die Einhaltung der Regel auch in einem normalen Zinsumfeld realisierbar.

Eine genaue Verteilung der Gelder zwischen den Ressorts obliegt der politischen Entscheidung. Die Prognosen des Finanzministeriums zeigen, dass nicht alle Posten die gleiche Kostendynamik aufweisen. So kann die Politik aufgrund der demografischen Entwicklung beispielsweise einem Ressort einen stärkeren Zuwachs gewähren. Dazu muss aber gleichzeitig sichergestellt sein, dass die Entwicklung in anderen Bereichen dafür sorgt, dass die Gesamtausgabenentwicklung nicht oberhalb der Inflation liegt.

Sollte es zu einer Überschreitung des Budgets innerhalb eines Ressorts kommen, so setzt ein automatischer Anpassungsmechanismus ein. Dieser passt automatisch das Budget für die darauffolgenden Jahre

dahingehend an, dass die Ausgaben innerhalb von fünf Jahren wieder die Zielwerte erreichen.<sup>3</sup> Dabei kann das Ressort selbst darüber entscheiden, an welcher Stelle die Kürzungen im eigenen Bereich erfolgen.

Erfahrungen aus Deutschland, aber auch der Schweiz zeigen, dass eine Verankerung von Fiskalregeln in der Verfassung Regelverstöße mindert und die Wirksamkeit der Regel damit erhöht.

- **Föderalismus fördern**

Der österreichische Föderalismus zeichnet sich durch ein sehr teures System von zentraler Geldeinhebungs- und dezentraler Ausgabenpraktik aus. Das führt fast zwangsläufig zu höheren Staatsausgaben: Wer nicht eintreiben muss, was er ausgibt, verlässt sich auch in Zukunft darauf, dass der Bund es schon regeln wird. Wie in Deutschland oder in der Schweiz sollten daher auch in Österreich die Bundesländer stärker in die Pflicht genommen werden, Ausgaben zu einem höheren Ausmaß selbst bei den Bürgern einzuheben. Das bedeutet mehr Steuerhoheit, aber auch mehr Freiheit in der Mittelverwendung für die föderalen Einheiten.

- **Internationale Buchhaltungsstandards einführen**

Ein großes Manko der öffentlichen Finanzen in Österreich ist die unzureichende Transparenz in den öffentlichen Gebietskörperschaften. Um diesem Problem entgegenzuwirken und Effizienzsteigerungen zu ermöglichen, sollten auch die österreichischen Gebietskörperschaften ihre Buchhaltung auf internationale Standards umstellen. Nur so ist für Kostenwahrheit gesorgt.

- **Pensionsautomatik einführen, gesetzliches Pensionsantrittsalter erhöhen**

Um Ältere länger im Arbeitsprozess zu halten, muss das gesetzliche Pensionsalter steigen. Auf diese Weise wirken die Abschläge für Frühpensionen länger, wodurch der Anreiz für Arbeitnehmer steigt, später in Pension zu gehen. Dadurch wird es auch schwieriger, dass sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber einvernehmlich auf einen vorzeitigen Ruhestand „verständigen“.

Der Plan der österreichischen Regierung, das effektive Pensionsantrittsalter zu erhöhen, reicht nicht aus – letztlich ist auch das gesetzliche Pensionsantrittsalter bestimmend für die Entscheidung, wann man in Pension geht. Das Verhältnis von Einzahlungs- und Auszahlungsjahren gerät aber immer weiter in Schieflage. Die darüber hinaus wirkende Alterung der Gesellschaft macht das System zunehmend teuer und belastet den Arbeitsmarkt. Um ein generationenübergreifendes, nachhaltiges System zu etablieren, sollte auch Österreich – wie viele andere EU-Länder – eine Pensionsautomatik einführen, bei der sich die steigende Lebenserwartung im gesetzlichen Pensionsalter widerspiegelt. Ein Anstieg um zwei Monate pro Jahr auf 67 Jahre könnte das Ausgabenproblem lösen.

- **Pensionsantrittsalter von Männern und Frauen angleichen**

Das derzeitige Antrittsalter der Frauen liegt bei 60 Jahren. Das führt dazu, dass Frauen oftmals nur sehr niedrige Pensionen bekommen, weil ihnen im Vergleich zu den Männern die letzten fünf Arbeitsjahre „genommen“ werden – und das sind in der Regel jene, in denen Österreichs Arbeitnehmer am meisten verdienen. Das Frauenpensionsalter sollte daher sofort von derzeit 60 auf 65 Jahre angehoben werden. Nach derzeitigem Stand der Dinge ist dies erst für das Jahr 2033 vorgesehen.