

**YES  
YOU  
CAN!**



Der Wirtschaftsstandort Österreich:  
Eine Roadmap in die Top Ten

Eine Wegbeschreibung der



**Agenda**  
Austria

# Der Wirtschaftsstandort Österreich: Eine Roadmap in die Top Ten

Eine Wegbeschreibung der



**Agenda**  
Austria

## Impressum

Herausgegeben von der Denkfabrik



**Autoren:** Mag. Michael Christl Msc., Dr. Wolfgang Feller, Dr. Monika Köppl-Turyna, Dr. Dénes Kucsera, Mag. Hanno Lorenz und Dr. Fabian Stephany  
**Herausgeber:** Dr. Franz Schellhorn  
**Koordination:** Dr. Katharina Ebner  
**Begutachtung:** PD Dr. Gerhard Reitschuler, em.Prof.Dr.Dr.h.c.mult. Friedrich Schneider  
**Lektorat:** MMag. Judith Kreiner

Oktober 2017 © Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

**Art Direction und Design:** Rosebud  
**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

<b>Vorwort</b>	5
<b>Die Einleitung</b>	6
<b>Die Zusammenfassung</b>	8
<b>1. Öffentliche Finanzen</b>	14
Österreichs Schulden steigen seit 1980 doppelt so schnell wie die Wirtschaftsleistung. Das starke Wachstum der sehr hohen Ausgaben muss gebremst werden, etwa über eine Ausgabenregel und eine Pensionsautomatik.	
<b>2. Steuerpolitik</b>	24
Gemessen an den hohen Arbeitskosten zählen Österreichs Nettolöhne zu den niedrigsten in der EU. Der Staat fordert von den Bürgern einen zu hohen Anteil an deren Löhnen, vor allem über Sozialabgaben. Der Weg führt nur über eine höhere Effizienz im Staatsbereich.	
<b>3. Arbeitsmarkt</b>	32
Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor relativ niedrig, alarmierend sind strukturelle Probleme und die hohe Langzeitarbeitslosigkeit. Hier muss gegengesteuert werden, die Dänen weisen den Weg.	
<b>4. Staatliche Regulierung</b>	42
Die staatliche Regulierung sieht in jedem Unternehmer eine Gefahr auf zwei Beinen. Eine liberale Gewerbeordnung und ein Zurückdrängen der Bürokratie nach britischem Vorbild würden den Unternehmen das Wirtschaften erleichtern.	
<b>5. Bildung</b>	48
Das Bildungssystem ist besser als sein Ruf – aber noch immer nicht gut genug. Zu viele Kinder können nicht sinnerfassend lesen und scheitern an den Grundrechnungsarten. Die ersten Jahre sind entscheidend, darauf sollte der Fokus liegen.	
<b>6. Standort der Zukunft</b>	58
Ein fortschrittliches Österreich braucht mehr Gründer, eine moderne digitale Infrastruktur und einen offeneren Zugang, wenn es um das Nutzen der Vorteile der Künstlichen Intelligenz geht.	
<b>Literatur</b>	74



# Vorwort

Als Österreichs Fußballer am 5. November 2015 den Sprung in die Gruppe der zehn besten Nationalmannschaften der Welt schafften, waren der Begeisterung keine Grenzen gesetzt. Österreich wurde bei den bevorstehenden Europameisterschaften zum Geheimfavoriten erklärt, das Erreichen des Viertelfinales schien das unausgesprochene Minimalziel zu sein. Das halbe Land schien unter der Zivilkleidung das Trikot des ÖFB-Teams zu tragen, selbst zu belanglosen Freundschaftsspielen strömten die Massen in das Prater-Stadion, um das rotweißrote Fußballwunder aus der Nähe zu bestaunen und Teil des großen Erfolgs zu sein.

Wie wir heute wissen, war das Erreichen der Top 10 nur ein vorübergehendes Phänomen, das Team wurde nach hinten durchgereicht. Und steht heute in etwa dort, wo der österreichische Wirtschaftsstandort in den internationalen Rankings anzutreffen ist: im bescheidenen Mittelfeld. Ob dieser Platz gerechtfertigt ist oder nicht, wollen wir von der Agenda Austria nicht kommentieren.

Völlig klar aus unserer Sicht aber ist, dass ein Land mit diesen hervorragenden wirtschaftlichen Voraussetzungen wie Österreich, in der Gruppe der 10 wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsstandorte der Welt zu finden sein muss. Dass das kein Ding der Unmöglichkeit ist, zeigen andere, durchaus mit Österreich vergleichbare Länder vor. Etwa die Schweiz, Schweden und die Niederlande, die sich in beiden renommierten Wettbewerbsrankings (World Economic Forum und IMD) unter den besten 10 finden.

Österreich liegt in beiden Ranglisten deutlich hinter diesen Staaten. Warum das so ist, lässt sich an beiden Rankings gut ablesen: Der öffentliche Bereich zieht den Wirtschaftsstandort deutlich nach unten. Allen voran eine überdurchschnittlich hohe Besteuerung in Kombination mit einer hohen Staatsverschuldung (das Hochsteuerland Schweden hat mit einer ähnlich hohen Steuer- und Abgabenquote in Relation zum BIP nur halb so hohe Schulden), der

überregulierter Arbeitsmarkt, eine ausufernde Bürokratie und zahlreiche offene Baustellen.

Das Ziel der kommenden Bundesregierung sollte sein, Österreich in die Gruppe der 10 besten Wirtschaftsstandorte weltweit zu führen. Nicht, um in irgendwelchen Statistiken gut platziert zu sein. Sondern um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der hohe Wohlstand der Menschen in diesem Land auch in Zukunft zu halten, respektive auszubauen ist. Das umso mehr, als in den nächsten Jahren die Karten schneller neu gemischt werden könnten als uns Bewohnern des reichen Westens lieb ist.

Die nächste Regierung hat keine Zeit zu verlieren, jene Defizite zu beheben, die den heimischen Wirtschaftsstandort schwächen. Das Ziel heißt, in beiden namhaften Rankings innerhalb von fünf Jahren in die Top 10 zu kommen. Wir von der Agenda Austria zeigen der nächsten Regierung, mit welchen Maßnahmen dieses Ziel zu erreichen ist. Das tun wir unaufgefordert und kostenlos – aber hoffentlich nicht umsonst.

Eine aufschlussreiche Lektüre wünscht Ihnen

**Franz Schellhorn**  
Direktor Agenda Austria

# Einleitung

Österreichs Wirtschaft ist eine der wettbewerbsfähigsten der Welt. Das lässt sich schon daran ablesen, dass mehr als die Hälfte der jährlichen Wertschöpfung Österreichs jenseits der Staatsgrenzen erwirtschaftet wird und verlässlich Leistungsbilanzüberschüsse anfallen. Die Behauptung, wonach der Wirtschaftsstandort Österreich „abgesandelt“<sup>1</sup> sei, ist empirisch betrachtet nicht haltbar. Sehr wohl steht der Wirtschaftsstandort Österreich aber unter Druck, das Land ist in allen namhaften Wettbewerbsrankings abgerutscht.

Schon vor zehn Jahren noch der Sprung in die zehn wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt erreichbar, rangiert Österreich heute im bescheidenen Mittelfeld, während vergleichbare Länder wie Schweden, Dänemark, Irland oder auch die Schweiz in der Spitzengruppe zu finden sind. Aus Sicht der Agenda Austria gehört Österreich in die Gruppe der Top Ten. Das muss das Ziel für ein Land mit derart guten Voraussetzungen sein.

Für ein kleines Land wie Österreich ist der internationale Handel von entscheidender Bedeutung. Er öffnet Märkte, die eine 8,7 Millionen Einwohner zählende Volkswirtschaft nicht hat. Er beliefert Österreicher mit Produkten, die hierzulande nicht gefertigt werden. Er fördert den Wettbewerb und macht so Produkte qualitativ besser, innovativer und billiger für die Konsumenten. Er fördert die Innovationskraft von Wirtschaft und Gesellschaft, führt zu einer Steigerung der Effizienz und übt damit einen Druck aus, ressourcenschonend zu produzieren.

Damit heimische Unternehmen und deren Mitarbeiter auch in Zukunft auf den heftig umkämpften Weltmärkten bestehen können, benötigen sie erstklassige Standortbedingungen. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kann hierzulande nicht über niedrige Löhne erreicht werden, sondern nur über Qualität und Innovation. Voraussetzung dafür sind ein exzellentes Bildungssystem, eine erstklassige Infrastruktur, ein finanzierbarer Sozialstaat, hohe Arbeitsanreize, eine maßvolle Regulierung, eine entsprechende Flexibilität aller Beteiligten sowie möglichst hohe unternehmerische Freiheiten.

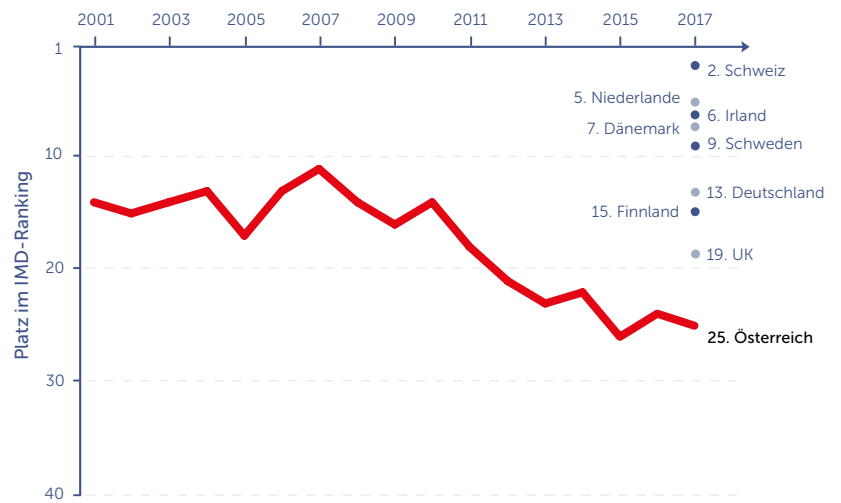
Allen voran muss Österreich den Übergang von einer sicherheitsorientierten in eine innovationsfreundliche Politik schaffen. Ansonsten werden wir zum dauerhaften Innovations-Nehmer, womit die Gefahr besteht, dass Österreich in der digitalisierten Welt auf den hohen (sozialen) Kosten sitzen bleibt, während die Wertschöpfung andernorts erzielt wird.

In dieser Arbeit zeigen wir, wie die Schwachstellen des heimischen Wirtschaftsstandortes gegenüber vergleichbaren Ländern zu beheben sind. In Kapitel 1 zeigen wir, wie die öffentlichen Finanzen zukunftsfit zu machen sind. Warum es eine andere Steuerpolitik braucht, erfahren Sie in Kapitel 2. Kapitel 3 legt offen, wie mehr Menschen Beschäftigung finden können, während Kapitel 4 zeigt, wie andere Länder die ausufernde Regulierung in den Griff bekommen haben.

In Kapitel 5 ist schön zu sehen, dass Österreichs Bildungssystem den Top 10 bereits ziemlich nahe ist, was aber noch nicht bedeutet, dass alles bestens wäre. Wir von der Agenda Austria regen eine deutliche Verlagerung der (ohnein sehr hohen) Mittel an. In Kapitel 6 wiederum sehen Sie, wie der Standort der Zukunft auszusehen hat – in diesem Teil zeigen wir, was zu tun ist, um in einer digitalisierten Welt ein Maximum an Wertschöpfung im Land zu halten.

1 Leitl (2013).

## Wirtschaftsstandort Österreich: Schleichender Abstieg statt Top 10



Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

Anmerkung: Es änderten sich sowohl Indikatoren als auch Länderzusammensetzung (2017: 63 Vergleichsländer).



# Zusammenfassung

## Die Ausgangslage

In Österreich wird gerne kritisiert und ungern gelobt. Ausländische Beobachter tun sich da deutlich leichter, wie zum Beispiel der Internationale Währungsfonds (IWF). Der IWF beschreibt Österreich als ein wohlhabendes, hoch entwickeltes Land mit einem hohen Lebensstandard. Besonders die vergleichsweise hohe Wirtschaftsleistung pro Kopf, die enorm hohe Produktivität und die effiziente Nutzung der verfügbaren Ressourcen stechen laut IWF positiv heraus. Auch aus gesellschaftlicher Perspektive schneidet Österreich gut ab. Neben der hohen Lebensqualität werden eine geringe Ungleichheit bei den Einkommen, ein geringes Armutsrisiko und hohe Zufriedenheit in der Bevölkerung festgestellt.<sup>2</sup>

Die Wirtschaft ist kaum von Streiks betroffen, der soziale Zusammenhalt ist groß und kaufkraftbereinigt hatten 2017 in der EU nur Luxemburg, Irland und die Niederlande ein höheres Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf als Österreich. In der Eurozone weisen zudem nur Deutschland, die Slowakei, Slowe-

nien und Lettland einen höheren Industrieanteil an der Wertschöpfung aus. Im europäischen Vergleich ist die Arbeitslosigkeit gering, und das duale Ausbildungssystem ist einer der Gründe für hohe Beschäftigung unter jungen Menschen.

Im weltweiten Vergleich verfügt das Land zudem über eine hohe Arbeitsproduktivität. Es weist dank der wettbewerbsfähigen Unternehmen und insbesondere durch die Einnahmen aus dem Tourismus eine positive Bilanz mit dem Ausland in der Außenwirtschaft auf. Mehr als jeder zweite Euro wird im Ausland verdient. Die hohe Spezialisierung führt dazu, dass das Land über viele Weltmarktführer in sogenannten Nischenmärkten verfügt.

<sup>2</sup> „Austria is a rich, advanced country with very productive uses of its resources and high living standards. Among their peers, Austria ranks high in terms of per-capita wealth, total factor productivity, and efficient use of available resources. Austria also scores well in most indicators of structural development and quality of life. Austria’s well-being goes beyond GDP, with low income inequality, low risk of poverty and social exclusion, and very high subjectively-reported life satisfaction, supported by high productivity and output“ (IWF, 2017).

# Schleichender Abstieg

Und dennoch liegt eine tiefe Unzufriedenheit in der Luft, wenn es um den Wirtschaftsstandort Österreich geht. Das kommt insbesondere davon, dass sich Österreich – von einem hohen Niveau ausgehend – in der vergangenen Dekade wenig weiterentwickelt hat. So konstatiert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dass Österreich zwar außergewöhnlich stabil durch die Krise gekommen ist, die Wirtschaft in den vergangenen Jahren jedoch praktisch stagnierte.<sup>3</sup>

Gleichzeitig haben sich andere Länder mit Reformen nach vorne gearbeitet und die Attraktivität ihrer Standorte deutlich erhöhen können. Österreich hat gar nicht so viel falsch gemacht – aber so vieles Richtige unterlassen. Während das BIP-Wachstum zwischen 2000 und 2010 in Österreich noch höher lag als im Schnitt der Eurozone, zählte es spätestens ab 2014 zu den Wachstumsnachzüglern. Der Staat hat versucht, dieser Entwicklung mit einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben entgegenzuwirken, 2016 war Österreich eines von nur vier<sup>4</sup> Ländern in der Eurozone, deren öffentliche Ausgaben über die Hälfte der jährlichen Wirtschaftsleistung erreichten. Neben Griechenland und Italien waren das jene Länder

<sup>3</sup> OECD (2015).

<sup>4</sup> Neben Österreich sind dies Belgien, Finnland und Frankreich.

mit dem geringsten Wirtschaftswachstum. Die hohe Abgabenquote belastet die Bürger, die starke Regulierung hemmt die wirtschaftliche Dynamik. Die Arbeitslosenquote ist seit 2007 um 34 Prozent angestiegen, besonders besorgniserregend ist die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, die sich mit zuletzt 121.000 Menschen seit 2007 verdreifacht hat.

Diese Entwicklung lässt sich auch in den internationalen Wettbewerbsrankings nachvollziehen. Laut IMD World Competitiveness Ranking hat Österreich in den letzten zehn Jahren insgesamt 14 Plätze verloren. Schwachpunkt in Österreich ist laut dem International Institute for Management Development (IMD) die Effizienz des Staates und dort speziell die öffentlichen Finanzen, das Steuersystem sowie der institutionelle und der rechtliche Rahmen.

Um Österreich nachhaltig wettbewerbsfähig zu machen und für die strukturellen Veränderungen der Zukunft vorzubereiten, sind Veränderungen notwendig. Die Agenda Austria konzentriert sich in dieser Arbeit nicht auf die vielen Stärken des Standortes. Wir legen Problemstellen offen, erarbeiten Lösungsvorschläge, mit deren Hilfe der Wirtschaftsstandort Österreich in die Top Ten zu führen ist.

Dafür bedarf es eines Mixes aus höherer Kosteneffizienz und besseren öffentlichen Leistungen sowie kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen. Österreich sollte sich das ehrgeizige Ziel setzen, einer der besten Standorte in Europa und der Welt zu werden. Dazu gilt es, sich in Europa mit einer ambitionierten Gruppe vergleichbarer Länder zu messen. Zu diesen Vergleichsländern, die oftmals auch ein Vorbild für Österreich sein können, zählen Deutschland, die Schweiz, die nordischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden sowie die Niederlande, Irland und das Vereinigte Königreich.

# Der Weg nach oben

Um Österreich auf die strukturellen Umbrüche der Zukunft vorzubereiten, nachhaltig wettbewerbsfähig zu bleiben, um hohe soziale Stabilität sowie Lebensqualität zu garantieren, haben unsere Volkswirte und Bildungsexperten einen leicht nachvollziehbaren Maßnahmenkatalog ausgearbeitet. Die Handlungsempfehlungen konzentrieren sich auf sechs Bereiche: 1) öffentliche Finanzen, 2) Steuerpolitik, 3) Arbeitsmarkt und Sozialsysteme, 4) staatliche Regulierung, 5) Bildung sowie 6) Kapitalmarkt und Digitalisierung.

Im Bereich der öffentlichen Finanzen gilt es vor allem einmal das klaffende Budgetloch zu stopfen, insbesondere mit funktionstüchtigen Fiskalregeln, um die nächste Regierung davor zu schützen, in konjunkturell guten Zeiten noch mehr Geld auszugeben als in schlechten Jahren. Hinzu kommen eine Sanierung des staatlichen Pensionssystems sowie die Einrichtung einer transparenten Datenbank über staatliche Förderungen.

Glaubwürdige Fiskalregeln und Schuldenautomatismen wie die Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung wie in Deutschland und der Schweiz sind auch für Österreich ein zukunftsweisender Schritt. Länder wie Schweden haben ihre Haushaltsfinanzen besser im Griff. Die Einführung einer Pensionsautomatik, die Abschaffung von Beamtenprivilegien sowie die Anhebung des Pensionsantrittsalters für Frauen leisten hier einen wichtigen Beitrag. Für Österreichs wettbewerbsfähige Unternehmen sollte es zudem verkraftbar sein, das Fördervolumen zumindest auf den europäischen Schnitt zu senken. Ein transparenter Überblick über staatliche Förderungen in Form einer Transparenzdatenbank verbessert die Effizienz schon dahingehend, dass klar wird, was überhaupt öffentlich gefördert wird.

Die jetzige Steuerpolitik ist nicht effizient. Halb Europa kommt mit einer Steuer- und Abgaben-

quote von 40 Prozent aus. Spielt die Konjunktur mit, kann die Steuer- und Abgabenquote auch in Österreich auf 40 Prozent gesenkt werden – ohne Einsparungen. Um dabei den Faktor Arbeit aufzuwerten und Leistungsbereitschaft zu fördern, müssen die Sozialversicherungsbeiträge reduziert, die kalte Progression abgeschafft und die Lohnnebenkosten gesenkt werden. Auch mit reduzierter Abgabenlast auf Arbeit haben Länder wie Schweden ihre Staatsfinanzen besser unter Kontrolle. Der Föderalismus existiert in Österreich oft nur auf dem Papier. Am Beispiel der Schweiz sollten die Prinzipien der Subsidiarität gestärkt werden und eine fortschreitende Fiskalautonomie hergestellt werden. Ein klarer und transparenter Finanzausgleich sowie ein modernes Rechnungswesen machen eine Reform des Föderalismus erfolgreich.

Der österreichische Arbeitsmarkt steht vor strukturellen Herausforderungen. Um auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur und technologischen Umbrüche erfolgreich reagieren zu können, bedarf es einer grundlegenden Reform der Arbeitslosenhilfe, einer allgemeinen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, mehr Möglichkeiten des Wiedereintritts in die Arbeitswelt sowie eines Umdenkens in der Genderpolitik. Bei der Reformierung der Arbeitslosenhilfe kann Deutschland Vorbild sein. Eine Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems und die Staffelung des Arbeitslosengeldes (höheres Arbeitslosengeld zu Beginn, weniger mit fortlaufender Dauer) sowie die Schaffung klarer Kompetenzstrukturen durch Zusammenlegung des Arbeitslosengeldes mit bedarfsorientierter Mindestsicherung und Notstandshilfe sind Schritte, die in Deutschland in die richtige Richtung führten.

Arbeitsmobilität und -flexibilität können ähnlich wie in Dänemark durch eine Modifikation des Kündigungsschutzes erhöht werden. Ebenso können Arbeitgeber wie in den Niederlanden einen sektorspezifischen Beitrag zur Invaliditätspension leisten. Für Jobs, in denen die Krankstände hoch sind, sollten auch höhere Beiträge geleistet werden müssen.

Besonders Langzeitarbeitslosigkeit in höherem Alter ist ein Problem in Österreich. In Schweden hat man durch eine Abschwächung des Senioritätsprinzips sowie Anstellungen über reduzierte Sozialbeiträge und Lohnsteuern zu einer Entlastung des Systems beigetragen. An dieser Form der

aktiven Arbeitsmarktpolitik kann sich Österreich ein Beispiel nehmen. Um Einkommensunterschiede zwischen Mann und Frau zu reduzieren, sollte Österreich, ähnlich wie Schweden, Karenzen für Männer fördern und mehr Kinderbetreuungsplätze schaffen.

Bei der Belastung von Wirtschaftstreibenden und Unternehmensgründern durch staatliche Regulierung schneidet Österreich im internationalen Vergleich nur mittelmäßig ab. Eine Reformierung der Gewerbeordnung, eine Zusammenlegung öffentlicher Stellen zum „One-Stop-Shop“ sowie eine Modernisierung der Gesetzgebung können helfen, Österreich international wettbewerbsfähiger zu machen. Die Reglementierung des Gewerbes ist in Österreich antiquiert und heillos überdimensioniert. Deutschland hat es im Vergleich dazu geschafft, seine Handwerksordnung zu entschlacken, ohne den Schutz von Mensch, Tier und Umwelt zu gefährden. Mehr Wettbewerb, besonders im Dienstleistungssektor, kann überdies durch eine Freigabe der Öffnungszeiten und Reduzierung des Gebietsschutzes sowie durch eine Erleichterung bei der Unternehmensgründung erreicht werden. In Irland dauert es fünf Tage, um eine Genehmigung zur Unternehmensgründung zu erhalten, in Österreich dauert der Behörden-Hürdenlauf im Schnitt 21 Tage lang.

Die Gesetzgebung in Österreich braucht mehr Wirksamkeit und Verlässlichkeit. Regelungen wie die „Sunset-Klausel“ und das „One-in-two-out-Prinzip“, die im Vereinigten Königreich Anwendung finden, sollten auch in Österreich angestrebt werden. Nur so ist der Überregulierung und Bürokratisierung Herr zu werden.

Bei hohen Bildungsausgaben erreichen die österreichischen Schüler im internationalen Vergleich nur durchschnittliche Ergebnisse. Vor allem sollte es nicht so sein, dass in einem Staat wie Österreich die Geburt im „falschen“ Bezirk oder Haushalt die Einkommenskarrriere von Menschen bereits im Volksschulalter beendet. Um das zu verhindern, ist die frühkindliche Betreuung aufzuwerten (auch mit Geld). Die Grundlagen für eine erfolgreiche Bildung werden bereits in der Vorschule gelegt. Ähnlich wie Dänemark sollte Österreich seine Bildungsausgaben mehr auf frühkindliche Förderung konzentrieren. Schulen und Schulcluster sollten mehr Autonomie erhalten. Dies gilt sowohl bei der Gestaltung von Unterrichtsplänen als auch bei der Anstellung und Bezahlung von Lehrern. Die Integration ist zu fördern, indem man den Schulen mehr Eigenverantwortung überträgt sowie ein neues Dienstrecht für Lehrer schafft. Zudem ist volle Transparenz bei der Mittelverwendung herzustellen.

Österreich ist ein hoch entwickeltes Land. Es bietet gute Voraussetzungen für innovative Ideen. Diese sollten sich idealerweise auch in vermehrten Gründungen widerspiegeln, wozu es wiederum moderner und risikobereiter Finanzierungsmöglichkeiten bedarf. Damit gute Ideen auch Umsetzung in wirtschaftlichen Gründungen finden, sollte das Gründen noch leichter und digital ermöglicht werden, wie in Estland. Zudem brauchen junge und schnell wachsende Unternehmungen flexibles Kapital. Venture-Capital-Finanzierungen sollten nicht durch den Staat erfolgen, das Risiko ist von privaten Geldgebern zu tragen. Der Staat kann dem Beispiel des Vereinigten Königreichs folgen und den Investoren (Business Angels) durch steuerliche Bevorzugungen von investiertem Kapital entgegenkommen. Eine weitere

Finanzierungsquelle – der österreichische Börsenkapitalmarkt – kann durch den Ausbau der privaten Pensionsvorsorge gestärkt werden. Das ist angesichts der alternden Bevölkerung ohnehin eine Notwendigkeit.

Ein entscheidendes Thema bei der nachhaltigen Gestaltung der Zukunftsfähigkeit Österreichs ist die Digitalisierung. Die Republik muss verhindern, auf den hohen Kosten des Sozialsystems sitzen zu bleiben, während die Wertschöpfung andernorts stattfindet. Österreich muss den Übergang von einer sicherheitsorientierten zu einer innovationsfördernden Politik schaffen.

Um die tief greifenden Umbrüche durch neue Technologien gestalten zu können, braucht Österreich unter anderem einen offenen Umgang mit öffentlichen Daten, eine frühe Förderung digitaler Kompetenzen sowie eine Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Daten sind der Treibstoff der Digitalisierung. Aus öffentlicher Hand sollten anonymisierte Daten frei und maschinenlesbar der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Zudem können prädiktive Algorithmen<sup>5</sup>, ähnlich wie in Pilotprojekten der USA, bei der individuellen Förderung im Bildungsbereich gute Dienste leisten. Neben der Einbindung von Online-Kursen nach dem Vorbild Finnlands ist die Einführung von Digitalwerkstätten für Sechs- bis Vierzehnjährige ein Gebot der Stunde. Die frühe Vermittlung und die lebenslange Schulung digitaler Kompetenzen in allen formalen Bildungsschichten macht Arbeitnehmer fit für die Arbeitsplätze der Zukunft.

Um auch die Bürokratie auf die Herausforderungen der neuen Zeit vorzubereiten, ist ähnlich wie in Estland eine umfassende digitale Verwaltung einzuführen. Bei der Gesundheitsversorgung sind Bürger dahingehend aufzuklären, dass sie ihre Gesundheitsdaten in anonymisierter Form als öffentliches Gut der Forschung zur Verfügung stellen sollten. Grundlegende Entscheidungen über die Entwicklung der Digitalisierung, wie die Einführung einer digitalen Verwaltung oder die Erprobung neuer Ausbildungsformen in der Bildung,

müssen in einer zentralen Stelle – zumindest unter der Leitung eines Staatssekretärs – mit der benötigten Fachexpertise und Weisungskompetenz getroffen werden.

<sup>5</sup> Prädiktive Algorithmen greifen auf eine große Menge vergangener Nutzerdaten zurück. Durch statistische Verfahren erkennen sie wiederkehrende Muster in den Daten, die anhand von persönlichen Charakteristika Aufschluss über das zukünftige Verhalten neuer Nutzer zulassen.



# 1. Öffentliche Finanzen

Im Bereich der öffentlichen Finanzen ist Österreich seit der Krise 2008 um sieben Plätze zurückgefallen. Mit Rang 39 (von 63) weist Österreich hier eines der größten Problemfelder auf. In einer Gegenüberstellung mit einer Gruppe aus europäischen Vergleichsländern<sup>6</sup> belegt es hier den letzten Platz.

## Was läuft bei den Staatsfinanzen schief?

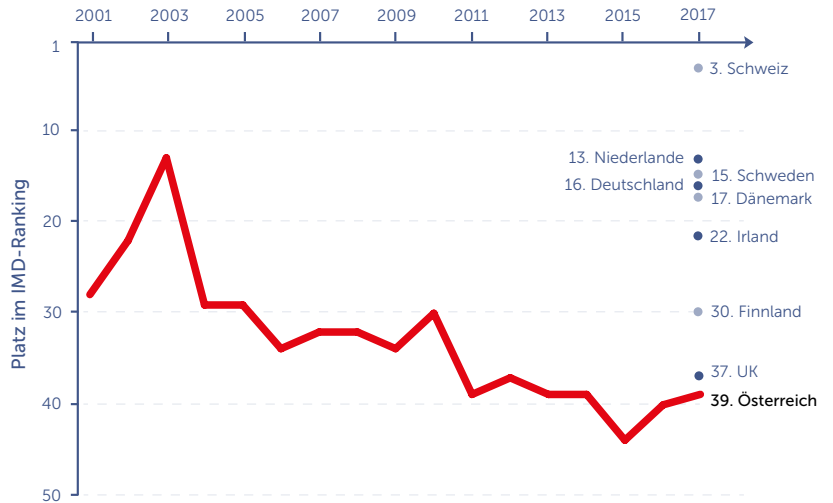
Das schlechte Abschneiden überrascht insofern, als Österreich über die vergangenen Jahre keineswegs mit überschießenden Budgetdefiziten aufgefallen ist. Das Land lag mit seinen jährlichen Abgängen im Durchschnitt, dasselbe gilt für die Staatsverschuldung. Das Problem liegt darin, dass der Bundeshaushalt der Republik Österreich seit 1962 jedes Jahr mit einem Defizit abschließt, der Bund also seit 55 Jahren im Namen seiner Bürger neue Schulden aufnimmt. Also selbst in Jahren der Hochkonjunktur kommt das politische System mit den Einnahmen nicht aus.

Die permanenten Haushaltsdefizite sind umso beeindruckender, als die Staatseinnahmen von einem Rekord zum nächsten eilen, das Krisenjahr 2009 ausgenommen. In den vergangenen zehn Jahren stiegen die Einnahmen der öffentlichen Hand nicht nur deutlich schneller an als die allgemeinen Preise, sondern auch als die allgemeine Wirtschaftsleistung. Diese Dynamik wurde nur noch von den Ausgaben des Staates übertroffen.

Im Ergebnis hat die öffentliche Hand in den vergangenen Jahren durch die großzügigen Ausgaben erhebliche Schulden angehäuft. Seit 1980 sind die öffentlichen Schulden mehr als doppelt so schnell gewachsen wie die Wirtschaftsleistung (nominell). Das ist ein ziemlich klarer Hinweis darauf, dass nicht alle aufgenommenen Schulden wachstumsfördernd eingesetzt wurden. Während die öffentliche Verschuldung bereits in den 1970er-Jahren schneller gestiegen ist als die Wirtschaftsleistung Österreichs, hat sich die Dynamik nach 2007 noch einmal beschleunigt.

<sup>6</sup> Als europäische Vergleichsländer gelten hier Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, die Niederlande, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich.

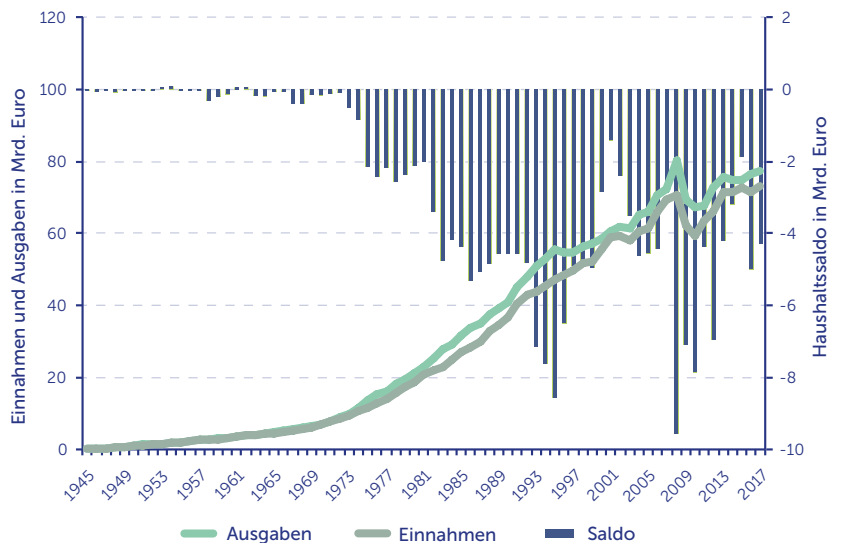
**Abbildung 1:  
Österreichs Staatsfinanzen – Platz 39 von 63 Ländern**



Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

Anmerkung: Der Indikator Öffentliche Finanzen setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen (Unter anderem: Nationales Budget-Überschuss/Defizit, Staatsverschuldung in Prozent des BIP, Veränderung des Schuldenstandes, Zinszahlungen des Staates, Umfrageergebnisse zur Zukunftsfähigkeit von Pensionsfonds). Bei der Betrachtung der IMD-Zeitreihe ist der allgemeine Trend über mehrere Jahre hinweg zu betrachten. Es änderten sich sowohl Indikatoren als auch Länderzusammensetzung (2017: 63 Vergleichsländer). Das Ranking begann 2001 mit sieben Indikatoren. 2008 wurde es um die Nachhaltigkeit des Pensionssystems ergänzt. 2010 wurden Staatsausgaben und Steuervermeidung hinzugefügt. Bis 2016 sind zwei Indikatoren entfallen. Das Jahr 2003 bildet beispielsweise ein Ausnahmejahr, da das IMD mit einem kleineren Sample von Ländern und Regionen experimentierte.

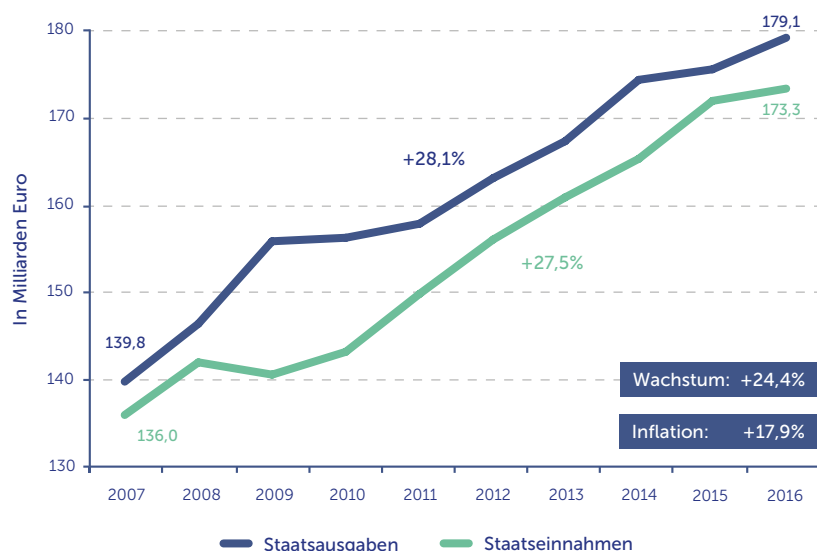
**Abbildung 2: Bundeshaushalt – Seit 1962 ohne Unterbrechung im Minus**



Quelle: OeNB.

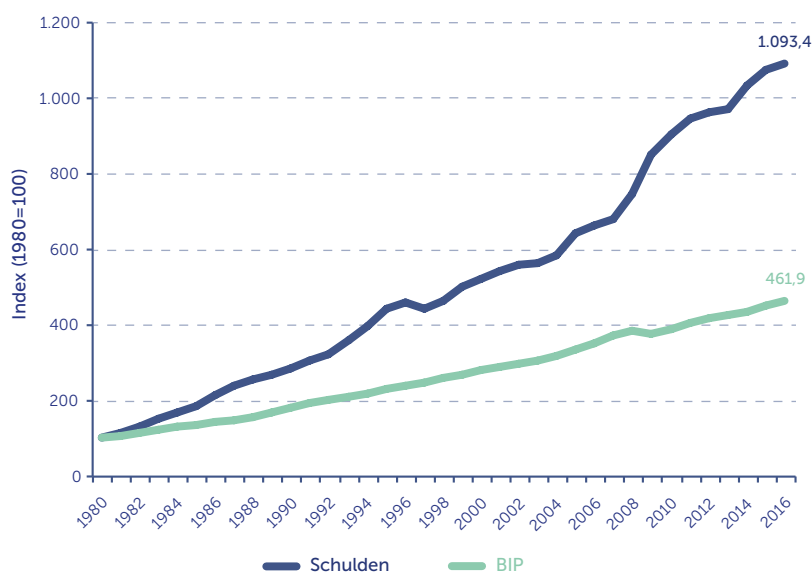


**Abbildung 3: Staatseinnahmen und -ausgaben wachsen schneller als die Wirtschaft**



Quelle: Statistik Austria.

**Abbildung 4: Staatsschulden steigen doppelt so schnell wie das BIP**



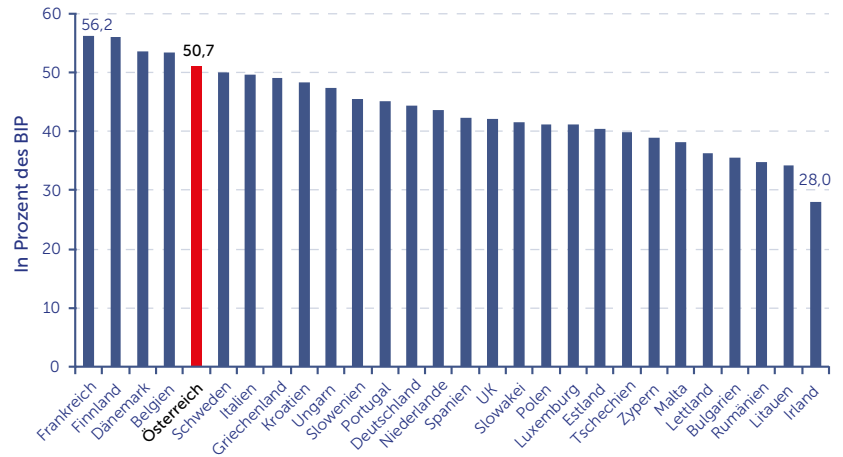
Quelle: Statistik Austria, OeNB.

Der Politik fehlt es an Disziplin und Anreizen, den Staatshaushalt langfristig stabil aufzustellen. Bei einem Anstieg der Preise von knapp 18 Prozent seit 2007 ist der Schuldenberg heute (2016) mit knapp 300 Milliarden Euro um ganze 60 Prozent höher als noch vor Ausbruch der Krise. Und das, obwohl sich der Staat aufgrund der Zinsentwicklung in den letzten Jahren Milliarden an Zinszahlungen hat sparen können. Ein Teil des Anstiegs lässt sich auf die Aus-

gaben zur Bankenrettung zurückführen. Diese belaufen sich laut Fiskalrat<sup>7</sup> bis 2016 auf knapp 35 Milliarden Euro und stehen damit für knapp ein Drittel (32 Prozent) des Schuldenanstiegs seit 2007.

7 Fiskalrat (2016).

**Abbildung 5:  
Staatsausgaben – Österreich zählt zu den Top 5 (2016)**



Quelle: Europäische Kommission.

Eine Möglichkeit der Kostenkontrolle wäre die Einführung neuer Fiskalregeln. Allerdings greifen die bereits aufgrund der EU-Verträge existierenden Regeln wie Schuldenbremse oder Schuldenobergrenze<sup>8</sup> nicht. Durch die politische Einflussnahme wurden die Regeln bisher großzügig ausgelegt, und trotz zahlreicher Verstöße wurden die vorgesehenen Sanktionen verhindert.

Am Ende wird der gestiegene Schuldenberg wieder von zukünftigen Generationen bewältigt werden müssen. Zusätzlich beschränkt die Politik damit aber auch ihre eigene Handlungsfähigkeit, in künftigen Krisensituationen einem wirtschaftlichen Abschwung entgegenzuwirken.

### Wohin das viele Geld fließt

Warum aber braucht der Staat so viel Geld und wieso reicht es dennoch nie aus? Die Republik Österreich zählt zu jener exklusiven Gruppe von Ländern, in denen die Ausgaben des Staates bei über 50 Pro-

zent der jährlichen Wirtschaftsleistung liegen. Innerhalb der EU lag Österreich 2016 hinter Frankreich, Finnland, Dänemark und Belgien auf Platz fünf.

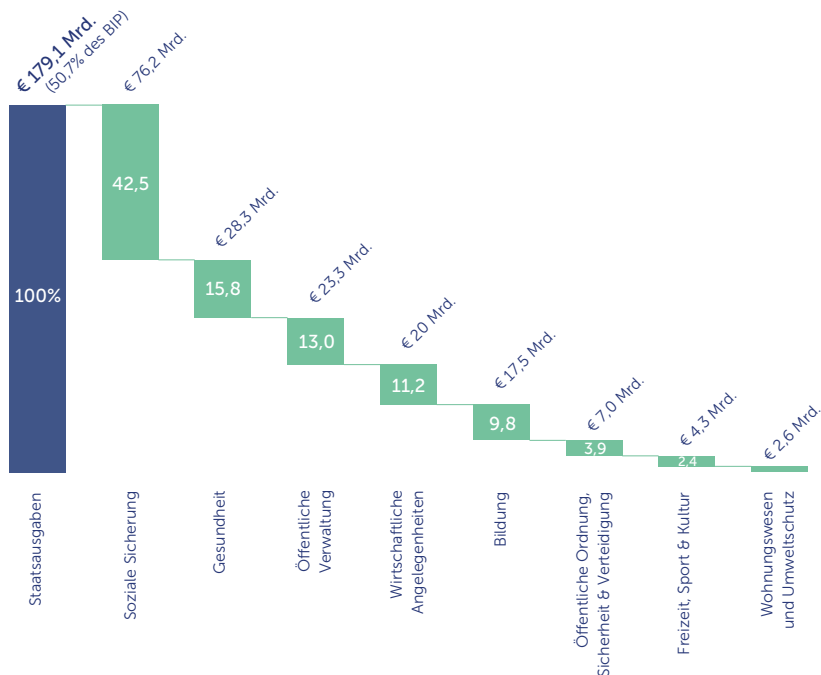
Nun sind hohe Staatsausgaben per se nichts Schlechtes. Relevant ist, wofür das Geld ausgegeben wird. Die mit Abstand größten Posten sind die soziale Sicherung (darunter insbesondere die Pensionen) und die Gesundheit. Beides sind fraglos wichtige Bereiche der öffentlichen Versorgung. Zusammen binden sie aber bereits heute mehr als die Hälfte der gesamten Staatsausgaben.

Interessant ist nicht nur die Frage, in welche Bereiche das Geld fließt, sondern auch, ob es sich dabei um öffentliche Investitionen oder um öffentlichen Konsum handelt. Österreich zählt zu jenen Ländern, in denen sehr viel Geld für den öffentlichen Konsum ausgegeben wird. Also für Löhne, Gehälter und Pensionen. In Summe sechsmal mehr als für öffentliche Investitionen. Dabei wird von politischer Seite immer gerne betont, wie wichtig die öffentliche Hand als Investor ist. Tatsächlich spielt sie als Investor eine untergeordnete Rolle, fast neun von zehn investierten Euro kamen 2016 aus privaten Quellen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Die Schuldenbremse besagt, dass das strukturelle (um Konjunktur und Sondereffekte bereinigte) Defizit 0,5 Prozent der Wirtschaftsleistung in einem Jahr nicht überschreiten darf. Liegt die gesamte Schuldenquote über 60 Prozent des BIP, greift die Schuldenobergrenze, und die Staatverschuldung sollte pro Jahr mit einem Zwanzigstel der Schuldenquote, die über 60 Prozent liegt, reduziert werden.

<sup>9</sup> Europäische Kommission (2017a).

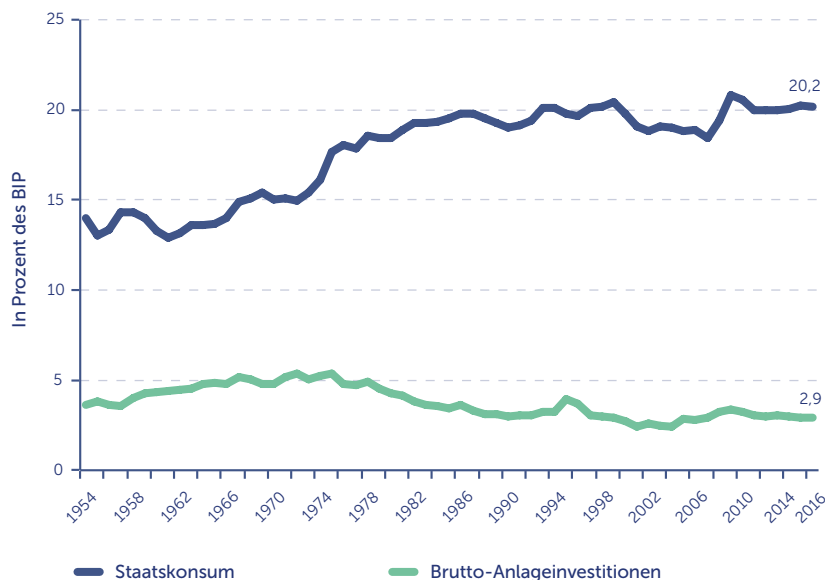
**Abbildung 6: Wohin die Staatsausgaben fließen  
(2016, in Prozent der Staatsausgaben)**



Quelle: Statistik Austria.

Anmerkung: Unter die Kategorie Wirtschaftliche Angelegenheiten fallen etwa Ausgaben für Verkehr oder Arbeitsmarktpolitik.

**Abbildung 7: Staatskonsum – sieben Mal höher als die öffentlichen Investitionen**



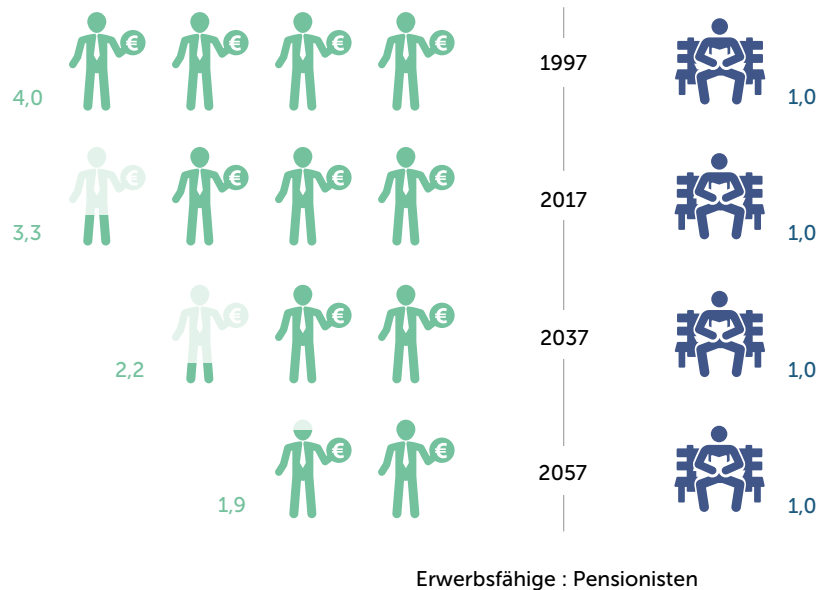
Quelle: Europäische Kommission.

Hinzu kommen die öffentlichen Transfers, die dem Gegenwartskonsum dienen. In Summe wird deutlich, dass der Staat nur einen kleinen Teil seiner Ausgaben in die Zukunft investiert, gleichzeitig aber viel Geld zum Erhalt des gegenwärtigen Wohlstands aufwendet. Geschieht dies zunehmend über die Auf-

nahme von Schulden, konsumiert die Bevölkerung ihren heutigen Wohlstand auf Rechnung jüngerer Generationen.

Ein Indiz dafür, wofür in Zukunft vermehrt Geld ausgegeben werden muss, liefert ein Blick in

**Abbildung 8: Entwicklung des Verhältnisses von Erwerbsfähigen und Pensionisten**



Quelle: Statistik Austria.

Anmerkung: Als erwerbsfähig gelten alle Personen zwischen 20 und 64 Jahren.

die Entwicklung der Ausgaben der letzten Jahre. Eine hohe Ausgabendynamik im Budget findet sich dabei u. a. in jenen Bereichen, die durch den demografischen Wandel stark beeinflusst werden. Hierzu zählt neben der Gesundheit insbesondere die Altersversorgung. Seit 1995 haben sich die beiden Ausgabenposten nominell mehr als verdoppelt, sind also deutlich schneller gewachsen als die allgemeinen Preise.<sup>10</sup> Die Erfüllung politischer Versprechen aus der Vergangenheit wird also in Kombination mit dem demografischen Wandel die öffentlichen Ausgaben auch weiterhin treiben, während für Zukunftsinvestitionen kaum zusätzliche Mittel vorhanden sein werden.

### Warum es bei den Pensionen ein Problem gibt

Aber warum steigen die Ausgaben für ältere Menschen so stark? Während in Österreich zu Beginn des Jahrtausends noch vier Bürger im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) auf einen über 65-Jährigen kamen, wird das Verhältnis in Österreich 2040

auf etwa zwei zu eins gesunken sein. Das ist kein österreichisches Phänomen, das ist in anderen Ländern genauso. Nur arbeiten die Menschen dort meist entsprechend länger als hierzulande.

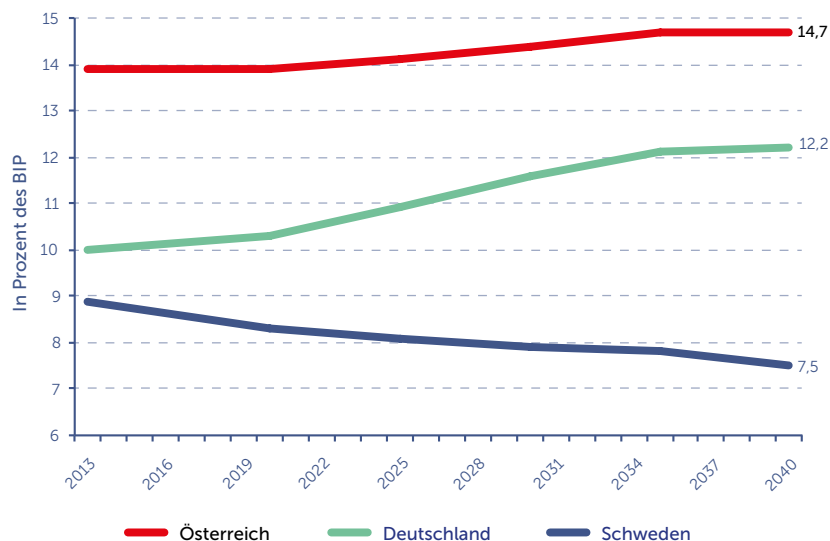
Bei gleichbleibendem Pensionsantritt und dem aktuellen Pensionssystem würde das bedeuten, dass nicht mehr vier Beitragszahler wie früher die Pension eines Pensionisten erwirtschaften müssen, sondern zwei.

Der demografische Wandel spiegelt sich auch längst in den Pensionsausgaben wider. Allein zehn Milliarden Euro werden jährlich fällig, um die Differenz zwischen den Einzahlungen der Aktiven und den Auszahlungen an die Pensionisten zu decken. Inklusive der nicht durch Eigenbeiträge gedeckten Beamtenpensionen summiert sich der budgetäre Aufwand für die Renten auf mehr als 20 Milliarden Euro jährlich, Tendenz stark steigend.

Eine Ursache für diese Entwicklung ist unter anderem, dass jeder, der heute in Pension geht, für einen ins Pensionssystem einbezahlten Euro knapp 2,1 Euro ausbezahlt bekommt. Erst 2040, wenn die Pensionsreform von 2004 voll greifen wird, wird sich das Verhältnis auf eins zu 1,7 Euro verringern.

<sup>10</sup> Ein weiterer Kostentreiber waren die Ausgaben für allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes. Darin enthalten sind beispielsweise Förderungen.

**Abbildung 9: Entwicklung der Pensionsausgaben in Prozent des BIP**



Quelle: Ageing Report 2015, EU-Kommission.

Andere Länder zeigen, dass der Staat auch einen deutlich niedrigeren Anteil seiner Ausgaben für die Finanzierung der Pensionisten aufwenden kann. Wer die Pensionsausgaben von Deutschland und Österreich vergleicht, sieht auf einen Blick, dass sich unser Nachbarland deutlich bescheidener gibt. Gemessen an der Wirtschaftsleistung sind die Pensionsausgaben in Deutschland um 4,0 Prozentpunkte des Bruttoinlandprodukts (BIP) niedriger als in Österreich. Gäben wir uns also mit deutschen Standards zufrieden, wären die jährlichen Pensionsausgaben um 14 (!) Milliarden Euro im Jahr niedriger, als sie das heute sind.

### **Wieso es weniger Förderungen für die Wirtschaft braucht**

Aber nicht nur die Pensionsausgaben belasten das österreichische Budget. So konstatiert der Rechnungshof (2016b, S. 113): „In Österreich besteht ein umfangreiches, historisch gewachsenes Förderungssystem, das durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren, Fördermitteltöpfen und Förderungsinstrumenten gekennzeichnet ist.“

Problematisch ist, dass es keinen ausreichenden Überblick über die Förderlandschaft gibt, die aus einer Vielzahl von Förderstellen besteht. So fehlt die Kenntnis, inwieweit das viele Geld auch tatsächlich effizient eingesetzt wird. Zusätzlich führt die fehlende Transparenz zu einem teuren Missbrauch für den Steuerzahler. Aufgrund dessen lassen sich Sinn und Zweck der Förderungen sowie ihre Legitimität aus volkswirtschaftlicher Perspektive nicht stichhaltig erörtern.

Jedenfalls nicht nachvollziehbar ist, warum ausgerechnet die österreichischen Unternehmen einen deutlich stärkeren Förderbedarf aufweisen sollten als jene in anderen EU-Ländern.

# Handlungsempfehlungen: Was bei den Staatsfinanzen zu tun ist

## AUSGABENBREMSE EINFÜHREN

Die vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, dass Österreichs Politik in Sachen Budgetdisziplin überfordert ist. Um sicherzustellen, dass zumindest in wirtschaftlich guten Jahren Überschüsse anfallen, braucht es eine Ausgabenbremse. Vorbild kann hier Schweden sein: Dort gibt es seit 2010 für den Bund und das Pensionssystem ein Überschussziel von einem Prozent des BIP, welches über einen Konjunkturzyklus hinweg erreicht werden muss. Dadurch bleibt der Staat für aktive Fiskalpolitik handlungsfähig und kann in Krisensituationen gegensteuern. Die dadurch entstandenen Mehrausgaben sind in konjunkturell guten Phasen auszugleichen. Begleitet wird die Regel von einer Ausgabenbeschränkung. Hierbei wird im Parlament das Budget für mindestens drei Jahre<sup>11</sup> unter der Prämisse des Überschussziels beschlossen. Für Österreich sollte daher Folgendes umgesetzt werden: Ein Haushaltsplan teilt 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 die allgemeine Teuerung nicht übersteigen. Dank der sinkenden Zinsbelastung sind laut Bundesministerium für Finanzen<sup>12</sup> 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

<sup>11</sup> Das dritte Jahr wird laufend jedes Jahr ergänzt.  
<sup>12</sup> BMF (2016).

der Regel auch in einem normalen Zinsumfeld realisierbar.

Wie die Gelder zwischen den Ressorts genau verteilt werden, 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 (Pensionen). Dazu muss aber gleichzeitig sichergestellt sein, dass die Entwicklung in anderen Bereichen schwächer ausfällt. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Gesamtausgabenentwicklung nicht oberhalb der Inflation liegt.

Sollte es zu einer Überschreitung des Budgets innerhalb eines Ressorts kommen, setzt ein automatischer Anpassungsmechanismus ein. Dieser passt das Budget für die darauffolgenden Jahre dahingehend an, dass die Ausgaben innerhalb von fünf Jahren wieder die Zielwerte erreichen. Dabei kann das Ressort selbst darüber entscheiden, an welcher Stelle die Kürzungen im eigenen Bereich erfolgen sollen.

Zudem ist die Ausgabenbremse in der Verfassung zu verankern. Erfahrungen aus Deutschland, aber auch der Schweiz, zeigen, dass damit Regelverstöße verringert werden.

## ANSTIEG DER PENSIONS-KOSTEN DÄMPFEN

Um Ältere länger im Arbeitsprozess zu halten, ist das gesetzliche Pensionsalter an die steigende Lebenserwartung anzupassen (Pensionsautomatik). 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“.

## PENSIONS-PRIVILEGIEN STREICHEN

Die Pensionen der Bundesbeamten sind deutlich rascher an das ASVG-System (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) anzupassen. Derzeit orientiert sich die Pensionshöhe im ASVG an den Einkommen der vergangenen 40 Jahre, für die Berechnung der Pensionen der Bundesbeamten werden aktuell die letzten 17 Jahre herangezogen. Bei den Beamten wird die volle Durchrechnung, die niedrigere Pensionen zur Folge hat, erst 2028

erreicht werden – das ist zu spät. Eine Umstellung sollte bis 2021 abgeschlossen sein.

Der Bund muss den Druck auf Länder erhöhen, die das Pensionsrecht der Landesbeamten noch nicht geändert haben. Vor allem in Wien dauert es nach jetzigem Stand bis 2042, bis der Durchrechnungszeitraum 40 Jahre beträgt. Das ist keinem Bürger zu erklären, warum die Landesbeamten hier bessergestellt werden sollten als andere Arbeitnehmer. Ebenfalls säumig in diesem Bereich ist Kärnten. Die Länder werden immer wieder mit Finanzierungswünschen beim Bund vorstellig, das Finanzministerium müsste die Auszahlung konsequent an die Umsetzung bereits zugesagter Reformen knüpfen.

#### **DAS FRAUENPENSIONALTER RASCH AUF 65 ANHEBEN**

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 so früh wie rechtlich möglich schrittweise von derzeit 60 auf 65 Jahre angehoben werden. Nach derzeitigem Stand der Dinge ist dies erst im Jahr 2033 abgeschlossen.

#### **TRANSPARENTE FÖRDERDATENBANK DURCHSETZEN**

Ein transparenter Überblick verbessert die Effizienz schon dahingehend, dass klar wird, was überhaupt öffentlich gefördert wird. Förderungen würden aufeinander abgestimmt, Mehrfachförderungen verhindert und darüber hinaus würde die Wirksamkeit der Förderungen überprüft werden können. Förderungen ohne nachweisbare Wirkung könnten somit gestrichen, unberechtigterweise mehrfach ausbezahlte Förderungen einbehalten werden. Eine erhöhte Steuerautonomie in Kombination mit einer No-Bailout-Klausel<sup>13</sup> würde die Förderlust der Länder bereits dämpfen, da die Gelder vermehrt direkt beim Bürger eingehoben werden müssten. Darüber hinaus sollte ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, dass

13 Die No-Bailout-Klausel verbietet es Gebietskörperschaften, für die Schulden anderer Gebietskörperschaften einzustehen.

der Bund im Zuge des Finanzausgleichs Ertragsanteile der Gebietskörperschaften im Ausmaß jenes Fördervolumens einbehält, welches vergeben, aber nicht vollständig in der vorgesehenen Transparenzdatenbank eingetragen wurde.

#### **FÖRDERUNGEN FÜR UNTERNEHMEN DEUTLICH REDUZIEREN**

Für Österreichs wettbewerbsfähige Unternehmen sollte es verkraftbar sein, das Fördervolumen zumindest auf oder sogar unter den europäischen Schnitt zu senken. Bereits 2008 sah das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) so „potentielle Effizienzreserven durch einen allgemeinen Förderungsabbau“ von 3,5 bis fünf Milliarden Euro.<sup>14</sup> Im Gegenzug zu den Einsparungen im Förderwesen könnte es zu steuerlichen Entlastungen der Unternehmen kommen, womit erfolgreiche Unternehmen gestärkt und weniger erfolgreiche vom Markt verschwinden würden. Damit würde der öffentliche Eingriff weniger verzerrend wirken, dies würde die Produktivität und langfristig auch Wachstum und Beschäftigung stärken.

14 Pitlik et al. (2008).





# 2. Steuerpolitik

Noch dramatischer schneidet das Land im Bereich der Steuerpolitik ab. Hier hat Österreich seit der Krise noch einmal deutlich an Rängen verloren und rangiert 2017 auf Platz 61 an drittletzter Stelle. Gegenüber der Gruppe aus europäischen Vergleichsländern belegt Österreich auch hier den letzten Platz. Die öffentlichen Finanzen und die Steuerpolitik haben die Republik in den letzten Jahren nach unten gezogen.

## Was läuft in der Steuerpolitik schief?

Im Ranking des Lausanner IMD wird insbesondere die hohe Belastung des Faktors Arbeit als einer der zentralen Kritikpunkte genannt. Auch im Ranking des World Economic Forum (WEF) lag Österreich mit seiner hohen Steuerbelastung auf Arbeit auf den hintersten Rängen, konkret auf Platz 130 (von insgesamt 137).<sup>15</sup>

Tatsächlich zeigen alle internationalen Vergleiche, dass in kaum einem anderen Land so hohe Steuern und Sozialabgaben auf den Löhnen lasten wie in Österreich. Auch nach der Tari-

fentlastung im Jahr 2016 liegt Österreich bei der Belastung des Faktors Arbeit laut Erhebung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für einen Durchschnittsverdiener ohne Kind noch immer auf Platz sechs. Mit anderen Worten: Gemessen an den Arbeitskosten bekommen die Beschäftigten nur in fünf Ländern niedrigere Nettolöhne als in Österreich.

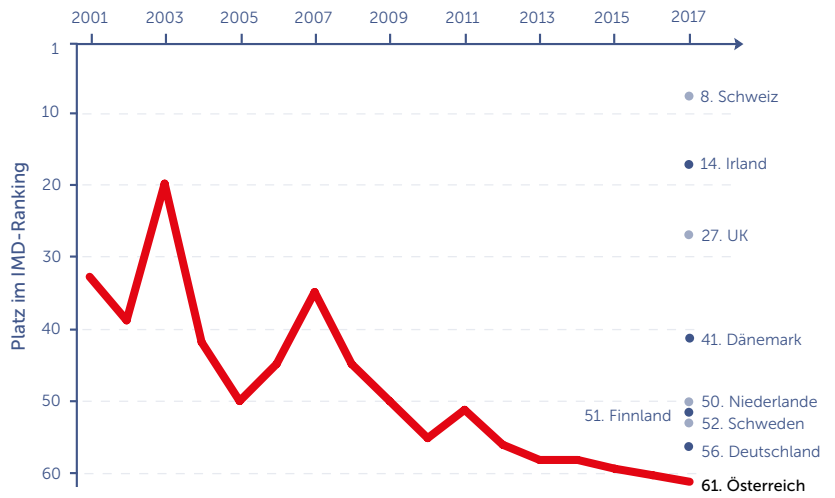
### Woher das viele Geld kommt

Österreich ist nicht nur bei der Höhe der öffentlichen Ausgaben in der europäischen Spitzengruppe anzutreffen. Auch die Belastung durch Steuern und Abgaben ist nur in wenigen Ländern höher als in Österreich.

Wie sich in der Abbildung 13 ablesen lässt, sind die Sozialbeiträge die mit Abstand wichtigste Einnahmenquelle des Staates. Durchschnittsverdiener zahlen nur in zwei Ländern – Frankreich und Ungarn – noch mehr in die Sozialversicherung ein (Ar-

<sup>15</sup> World Economic Forum (2017).

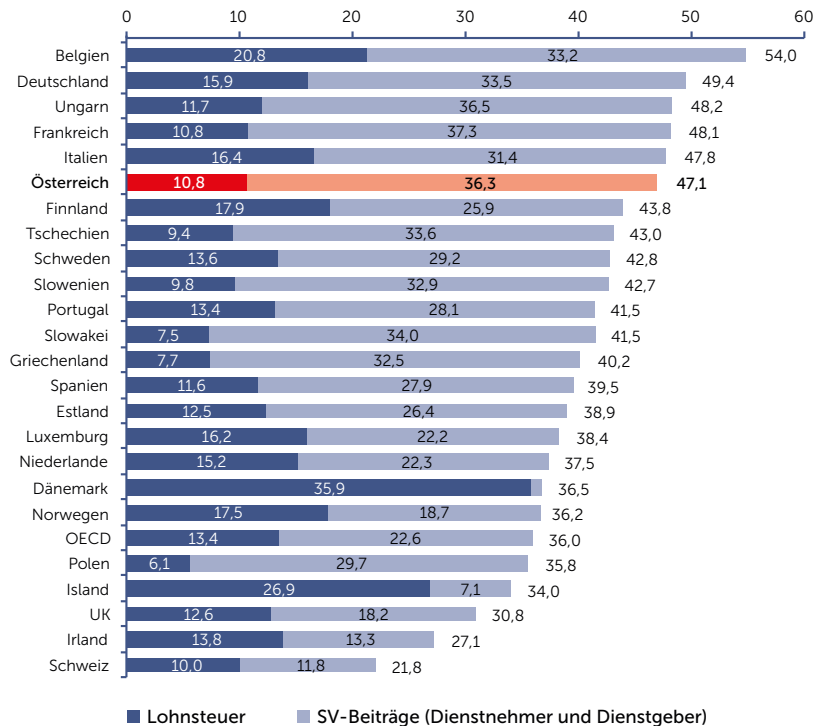
**Abbildung 10: Steuerpolitik – Platz 61 von 63 Ländern**



Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

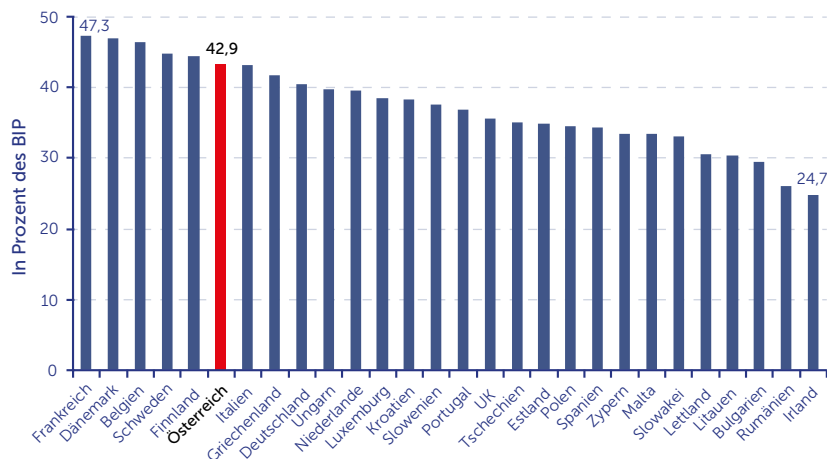
Anmerkung: Der Indikator Steuerpolitik setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen (Unter anderem: Steuereinnahmen als Prozent des BIP, effektive Einkommenssteuer, Sozialabgaben des Arbeitnehmers/Arbeitgebers, Umfrageergebnisse zur Steuervermeidung). Bei der Betrachtung der IMD-Zeitreihe ist der allgemeine Trend über mehrere Jahre hinweg zu betrachten. Es änderten sich sowohl Indikatoren als auch Länderzusammensetzung (2017: 63 Vergleichsländer). Das oben abgebildete Ranking begann 2001 mit zehn Indikatoren. 2005 wurde es um die Konsumbesteuerung ergänzt. Bis 2016 sind drei Indikatoren entfallen. Das Jahr 2003 bildet wie erwähnt ein Ausnahmejahr, da das IMD mit einem kleineren Sample von Ländern und Regionen experimentierte.

**Abbildung 11: Wie stark der Staat den Faktor Arbeit belastet (2016)**



Quelle: OECD.

**Abbildung 12: Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich (2016)**



Quelle: Europäische Kommission.

beitgeber und Arbeitnehmer gemessen in Relation zu den Arbeitskosten) als in Österreich.<sup>16</sup>

Wenngleich ein großer Teil der Arbeitnehmer im unteren Lohnsegment von der Lohnsteuer befreit ist, wirkt sich in diesen Einkommensgruppen besonders die hohe Sozialversicherung stark negativ auf den Arbeitsanreiz aus. So kommt es zu Situationen, in denen ein Arbeitseinkommen abzüglich der Abgaben oftmals nur geringfügig oberhalb eines Einkommens aus sozialen Transfers liegt. Die Gefahr, dass Menschen in diesem Fall nicht bereit sind, sich (offiziell) in die Wertschöpfung einzubringen, ist hoch.

Darüber hinaus wird der Lohn in Österreich mit einer Vielzahl von Abgaben zusätzlich belastet. Abgeführt werden diese Abgaben direkt vom Arbeitgeber an den Staat – mit der nicht zu unterschätzenden Folge, dass die Arbeitnehmer gar nicht bemerken, was in ihrem Namen an die staatlichen Kassen abfließt. Auch wenn der Arbeitgeber den Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), den allgemeinen Dienstgeberzuschlag, die Kommunalsteuer, die betriebliche Vorsorge und die Kammerbeiträge überweist, müssen diese Kosten von den jeweiligen Beschäftigten erwirtschaftet werden.

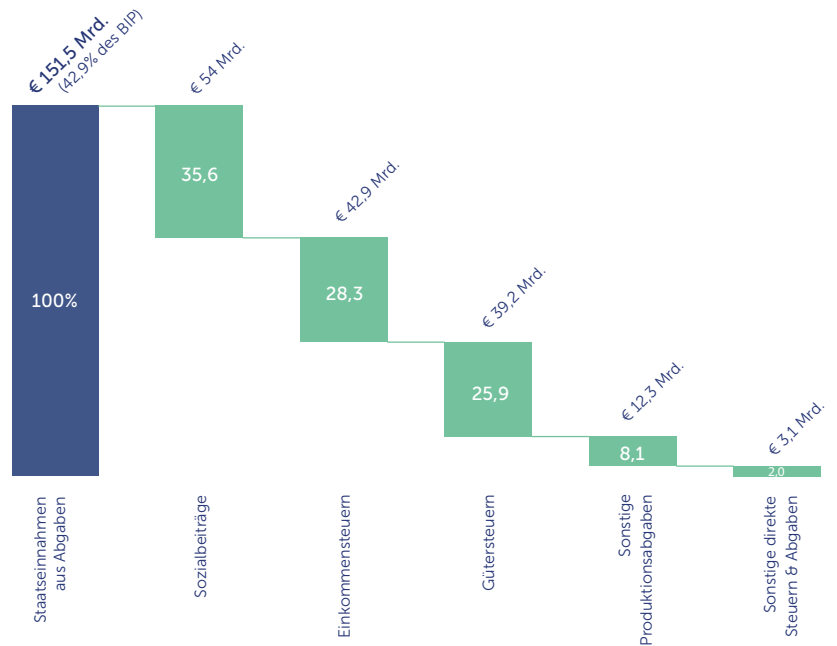
<sup>16</sup> Unter Berücksichtigung der Länder mit Versicherungspflicht.

Bemerkenswert ist, dass sich die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer in Österreich absolut seit 1995 mehr als verdoppelt haben. Sie stiegen damit auch deutlich schneller als die allgemeinen Preise (+42,3 Prozent).

Hohe Abgaben auf den Faktor Arbeit wirken allerdings wachstumshemmend. Erstens, weil sie die Entstehung neuer Jobs erschweren. Zweitens bleibt den Arbeitnehmern zu wenig von ihrem tatsächlich erwirtschafteten Geld in der eigenen Tasche. Dies wirkt sich negativ auf die private Nachfrage und die Ersparnisse aus. Zudem senkt es den Anreiz für Menschen, einer Tätigkeit überhaupt nachzugehen und so aktiv am Wertschöpfungsprozess teilzuhaben.

Zwar wurde mit der Steuerreform 2016 die Belastung des Faktors Arbeit von 49,6 auf 47,1 Prozent von den Arbeitskosten reduziert. Damit weist Österreich aber immer noch knapp fünf Prozentpunkte mehr als Schweden oder knapp zehn Prozentpunkte mehr als Dänemark auf (siehe Abbildung 11). Zusätzlich sorgt die kalte Progression dafür, dass die Belastung wieder steigen wird. Während andere Länder die Steuergrenzen automatisch an die Inflation anpassen, geschieht dies in Österreich nicht. Wer hierzulande über die Kollektivverträge die Inflation abgegolten bekommt, zahlt zwar höhere Steuern und Sozialabgaben, verdient real aber danach weniger.

**Abbildung 13: Steuern und Abgaben in Österreich  
(in Prozent der Staatseinnahmen aus Abgaben, 2016)**



Quelle: Statistik Austria.

### Wie viel Geld heben die Länder und Gemeinden selbst ein?

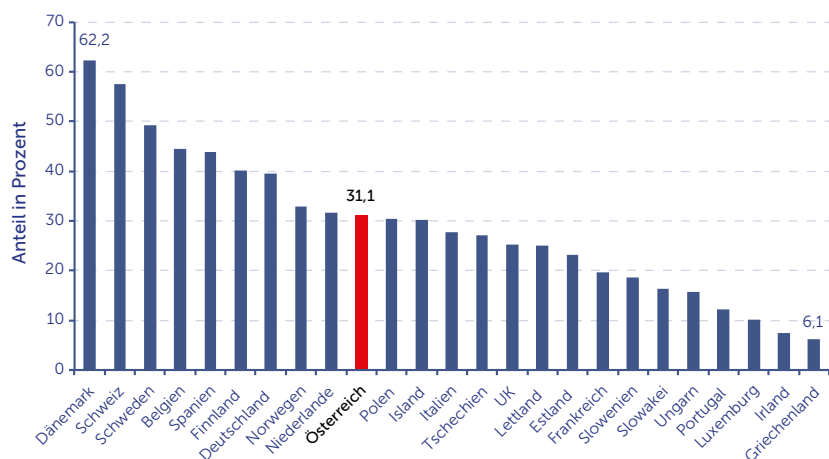
Auch die Einhebungs- und Kompetenzstrukturen sind in Österreich alles andere als optimal organisiert. Der österreichische Föderalismus zeichnet sich durch ein sehr teures System von zentraler Geldeinhebungs- und dezentraler Ausgabenpraktik aus. Zudem geht aufgrund der parteipolitischen Strukturen von den Ländern nach wie vor erhebliche politische Macht aus. So war die österreichische Version des Föderalismus für die Politik in diesem Land lange Zeit sehr bequem. Das führt fast zwangsläufig zu Ineffizienzen und höheren Staatsausgaben: Wer nicht eintreiben muss, was er ausgibt, verlässt sich auch in Zukunft darauf, dass der Bund es schon richten wird. Zu beobachten ist das auch an den von den Ländern erhobenen Forderungen nach Kostenabdeckung durch den Bund.

Auffallend ist, dass die meisten westeuropäischen Staaten eine deutlich höhere Ausgabenautonomie für Länder und Gemeinden haben als Österreich. Oder sie haben einen höheren Zentralisierungsgrad – so hat etwa Vorarlberg mehr Gemeinden als ganz Dänemark. In Österreich geben die Länder und Gemeinden relativ viel öffentliches Geld aus, nehmen aber sehr wenig davon selbst ein.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass praktisch alle westeuropäischen Staaten einen höheren Anteil ausweisen, womit den lokalen Regierungen mehr Eigenverantwortung übertragen wird.

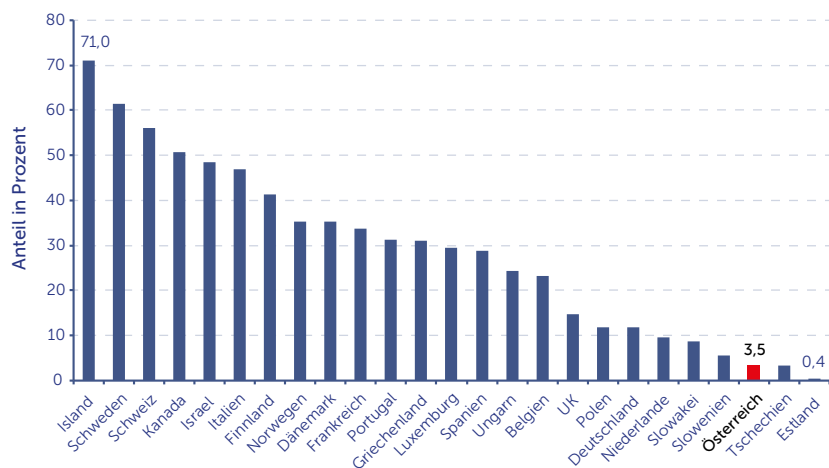
Es sind aber nicht nur die Finanzen der Länder und des Bundes aus dem Ruder gelaufen, sondern es wurden bei Bund und Ländern in vielen Bereichen auch massive Parallelstrukturen aufgebaut. Sie erschweren den Überblick bezüglich der Kompetenzen und verringern die Servicequalität notwendiger staatlicher Leistungen. Und sie kosten Geld.

**Abbildung 14: Wie viel Geld die Länder und Gemeinden ausgeben – Anteil in Prozent der gesamtstaatlichen Ausgaben (2015)**



Quelle: OECD.

**Abbildung 15: Teurer Föderalismus – Prozent der Ausgaben, die Länder und Gemeinden über eigene Einnahmen decken (2015)**



Quelle: OECD.

# Handlungsempfehlungen: Was in der Steuerpolitik zu tun ist

Die gegenwärtige Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) erlaubt es dem Staat Österreich, sich so günstig wie nie zu verschulden. In den letzten Jahren konnten so die Kosten des Schuldendienstes um mehrere Milliarden Euro gesenkt werden, obwohl der Schuldenstand deutlich ausgeweitet wurde. Diese günstige Finanzierungssituation sollte genutzt werden, um einige grundlegende Probleme des österreichischen Steuersystems zu beheben.

## **ABSENKUNG DER EINNAHMEN AUF 40 PROZENT DES BIP**

Halb Europa kommt mit einer Steuer- und Abgabenquote von 40 Prozent aus. Unter anderem das wiedervereinigte Deutschland, das mit 40 Prozent Abgabenquote Überschüsse ausweist, während Österreich mit über 43 Prozent noch immer Defizite schreibt. Die Steuer- und Abgabenquote misst die Einnahmen aus Steuern und Abgaben gemessen an der Wirtschaftsleistung – hat also entgegen anderslautender Berichte und Behauptungen per se nichts mit den Ausgaben zu tun. Das ist insofern wichtig, weil immer wieder behauptet wird, eine Senkung der Einnahmenquote führe automatisch zu Ausgabenkürzungen. Das ist eine falsche Interpretation. Die Ausgaben kommen erst bei der Betrachtung des Haushalts (Defizit oder Überschuss) ins Spiel.

Spielt die Konjunktur mit, kann die Steuer- und Abgabenquote auf 40 Prozent gesenkt werden – ohne Einsparungen. Angenommen, die Inflationsrate liegt in den nächsten fünf Jahren bei zwei Prozent und das Realwachstum bei 1,5 Prozent. Reale Wachstumsraten dieser Größenordnung sind durchaus im Rahmen des Möglichen, allein

in den vergangenen 20 Jahren wurden sie 13 Mal erreicht oder übertroffen, auch für die nächsten Jahre liegen die Prognosen über diesem Wert. In diesem Fall würde die Wirtschaftsleistung Österreichs innerhalb der nächsten fünf Jahre von 350 Milliarden Euro auf 415 Milliarden Euro (nominal) zulegen, die Steuern und Abgaben von 151 Milliarden Euro auf 166 Milliarden Euro. Womit die Steuer- und Abgabenquote bei 40,1 Prozent des BIP läge.

Zwischen 2001 und 2006 wurde die Steuer- und Abgabenquote bereits einmal um 3,7 Prozentpunkte gesenkt – also in etwa um jene Quote, um die es derzeit geht. Dank hohem Wachstum und erhöhter Ausgabendisziplin. Auch andere Länder zeigen, dass das in der angedachten Größenordnung durchaus möglich ist. Schweden hat seine Steuerquote zwischen 2005 und 2010 um 3,4 Prozentpunkte gesenkt. Um das Defizit nicht durch die Decke gehen zu lassen, ist parallel dazu auch das Wachstum der Ausgaben auf die Inflationsrate zu beschränken (analog zu den Einnahmen). Dann könnten die öffentlichen Ausgaben immer noch um etwas mehr als zehn Prozent höher liegen als heute – und dennoch wäre die Steuer- und Abgabenquote auf 40 Prozent des BIP gesunken.

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung in den nächsten Jahren ist, dass die Gesamtausgaben des Staates (inklusive Sozialversicherung) nicht stärker steigen als die Inflationsrate. In einigen Ressorts können die Ausgabensteigerungen schwächer (Subventionen), in anderen stärker (Gesundheit) ausfallen. Das ist letztlich eine politische Entscheidung.

## **MODERNE UND EINFACHE ARBEITNEHMERVERANLAGUNG**

Die Vielzahl an Ausnahmen im Steuersystem ist radikal zu minimieren, um dadurch das System einfacher, transparenter und verständlicher zu machen. Dies würde sowohl den Bürgern als auch den Behörden Zeit ersparen. Die Ausnahmen in der Einkommensteuer betragen laut Förderbericht der Bundesregierung ohne die Sechstelbegünstigung<sup>17</sup> rund sechs Milliarden Euro. Inklusive der Sechstelbegünstigung dürfte der Betrag

<sup>17</sup> Steuerbegünstigung des 13. und 14. Monatsgehalts.

somit weit über zehn Milliarden Euro liegen. Die daraus entstehenden Mehrbelastungen können durch eine Senkung der Tarife kompensiert werden. Durch viele Ausnahmeregelungen wird die Steuererklärung aufwendig. Um eine vereinfachte Arbeitnehmerveranlagung noch anwendungsfreundlicher zu gestalten, können intelligente Algorithmen bei der Vorbereitung unterstützend eingreifen. Mit dem Zugriff auf Nutzerprofile vergangener Arbeitnehmerveranlagungen können Big-Data-Algorithmen durch Abfrage steuerrechtlicher Alltagssituationen eine personalisierte Vorlage der individuellen Veranlagung erstellen. Somit verringert sich für den Steuerzahler der Zeit- und Arbeitsaufwand. Dem Arbeitnehmer ist es möglich, die vorgefertigte digitale Veranlagung zu akzeptieren oder selbst noch zu ergänzen.

Darüber hinaus könnte der Fiskus intelligente Algorithmen auch dazu nutzen, kleineren Betrieben eine Steuervorschreibung zukommen zu lassen. Anhand der Branche und Betriebsgröße werden Umsätze und Erträge errechnet – ist die Vorschreibung zu hoch, kann das Unternehmen den Bescheid beeinspruchen.

Es ist davon auszugehen, dass durch dieses Verfahren auch die Anzahl an unvollständigen und fehlerhaft ausgefüllten Formularen reduziert werden kann.

#### **ARBEITSKOSTEN REDUZIEREN, BESCHÄFTIGUNG SCHAFFEN**

Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern 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 und Insolvenzentgeltversicherungsfonds 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 spricht, die Familienförderung aus Arbeitseinkommen zu finanzieren. Daher sollte 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 selbst 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 auch schlechter qualifizierte Arbeitnehmer günstiger werden und leichter Beschäftigung finden. Die Einnahmehausfälle der Wohnbauförderung können auf Länderebene durch eigene Steuern ausgeglichen werden oder die Wohnbauförderung könnte abgeschafft werden.

#### **MEHR NETTO VON NIEDRIGEREN ARBEITSKOSTEN**

Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer sollten 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 ist der Arbeitnehmeranteil am Wohnbauförderungsbeitrag abzuschaffen.

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.

#### **KALTE PROGRESSION KALTSTELLEN**

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 real weniger an verfügbarem Einkommen bleibt. Das deshalb, da aufgrund der erhöhten Bruttolöhne auch höhere Steuern und Abgaben abzuführen sind. Wird das Steuersystem nicht an die Inflation gekoppelt, dann steigt die gesamte Steuerbelastung der Steuerzahler, was zu sinkenden Realeinkommen führt.

Seit der Steuerreform im Jahr 2009 brachte diese kontinuierliche Mehrbelastung der Arbeitseinkommen bis 2016 dem Staat rund elf Milliarden Euro. Die Anpassung des Steuertarifs an die Inflation ist international durchaus gängig, so passen beispielsweise Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, 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 wieder über fünf Milliarden Euro.

Eine erneute Reform des Steuersystems sollte wenigstens die kalte Progression in ihrer Gänze ausgleichen, wie dies in der Schweiz der Fall ist. Eine automatische jährliche Anpassung von Tarifeckwerten sowie Absetz- und Freibeträgen müsste in diesem Fall fest in der Verfassung verankert werden. Dies würde garantieren, dass eine Gehaltsanpassung an die Inflation die Steuerbelastung nicht mehr erhöht und gleichzeitig die Kaufkraft der Steuerzahler sichert.

#### **MEHR FÖDERALISMUS STATT WENIGER**

In Sachen Autonomie ist die Schweiz ein Vorbild. Die Hauptaktivitäten des Schweizer Staates sind grundsätzlich den Kantonen und in weiterer Folge den Gemeinden überlassen. So liegen nur wenige Kompetenzen wie die soziale Sicherung, die innere und äußere Sicherheit sowie die Rechtsstaatlichkeit in den Händen des Bundes.

Gleichzeitig verfügen Schweizer Kantone und Gemeinden über weitgehende Steuerkompetenz. Sie sind ermächtigt, jede Steuerart zu erheben, die gemäß der Bundesverfassung nicht ausschließlich dem Bund vorbehalten bleibt. Das führt dazu, dass alle Aufgaben, welche die Gemeinden und Kantone erledigen sollen, zu großen Teilen durch eigene Einnahmen finanziert werden. Es gilt: Wer mehr anschaffen oder ausgeben will, muss sich um die entsprechende Finanzierung kümmern, und die Bürger dürfen (in der Regel über das Instrument der Volksabstimmung) entscheiden, ob sie diese zusätzlichen Dienstleistungen finanzieren wollen. Wie in der Schweiz sollten auch in Österreich die Bundesländer stärker in die Pflicht genommen werden, Ausgaben in höherem Ausmaß selbst bei den Bürgern einzuheben. Das bedeutet mehr Steuerhoheit, aber auch mehr Freiheit in der Mittelverwendung für die föderalen Einheiten.

#### **MODERNES RECHNUNGSWESEN**

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. Also eine Abkehr von der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung hin zur Legung einer Bilanz. Laut Finanzminister ist es momentan leichter, den Haushalt Deutschlands mit jenem Österreichs zu vergleichen als Wien mit Niederösterreich. Die Stadt Feldkirch verfügt beispielsweise über ein Budget von etwa 93 Millionen Euro und steuert dieses mit einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung. In Wien sind es gar 13 Milliarden Euro. Man stelle sich ein Unternehmen vor, das so agiert. Besonders wichtig ist es daher, dass Gebietskörperschaften verpflichtet werden, konsolidierte Bilanzen inklusive der ausgliederten Unternehmen abzulegen. Nur so ist es möglich, sich einen objektiven Überblick über die finanzielle Situation zu machen.



# 3. Arbeitsmarkt

Jahrelang glänzte Österreich mit hervorragenden Arbeitsmarktdaten. Selbst die hartnäckige Wirtschaftskrise konnte dem heimischen Arbeitsmarkt nicht viel anhaben, was sich auch im Ranking des IMD sehr gut ablesen lässt. Während allerorts die Arbeitslosenzahlen in die Höhe gingen, blieben sie in Österreich niedrig. Was die Regierung auch zur Botschaft verleitete: Wir haben das Land gut durch die Krise geführt.

Mittlerweile hat sich das Bild geändert. Während in vielen Ländern Europas die Arbeitslosigkeit rückläufig war, stieg sie in Österreich kontinuierlich an. Zu Beginn des Jahres waren beinahe 500.000 Menschen in Österreich ohne Arbeit. Zum Vergleich: Im etwas mehr als neunmal größeren Deutschland waren zu Beginn des Jahres 2005 mehr als fünf Millionen Menschen ohne Arbeit.

Seit wenigen Monaten sinkt die Zahl der Arbeitslosen zwar wieder, die Zahl steigender Langzeitarbeitsloser sowie die Probleme im Segment der Niedrigqualifizierten geben aber Anlass zur Sorge. In den vergangenen sieben Jahren hat Österreich im IMD-Ranking 15 Plätze eingebüßt und liegt im Ländervergleich nur noch im Mittelfeld. 2003 war Österreich noch in den Top Ten zu finden – und genau dorthin zu kommen ist das Ziel.

## Was läuft am heimischen Arbeitsmarkt schief?

Die hervorragenden Arbeitsmarktdaten hat sich Österreich einerseits hart erarbeitet, andererseits aber durch die frühe Pensionierung von Arbeitnehmern teuer erkaufte. Durch die Reformen im Pensionsbereich sind derartige Eingriffe allerdings kaum noch möglich, weshalb es in den letzten Jahren auch zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf für Österreich ungewohnte Höhen kam. Während sie 2008 noch bei 4,1 Prozent lag, stieg sie bis 2016 auf 6,0 Prozent, wie Abbildung 17 zeigt.<sup>18</sup> Den Prog-

18 In der nationalen Definition ist dieser Anstieg noch deutlicher zu erkennen. Hier stieg die Arbeitslosenquote von 5,9 Prozent auf 9,1 Prozent im Jahr 2016.

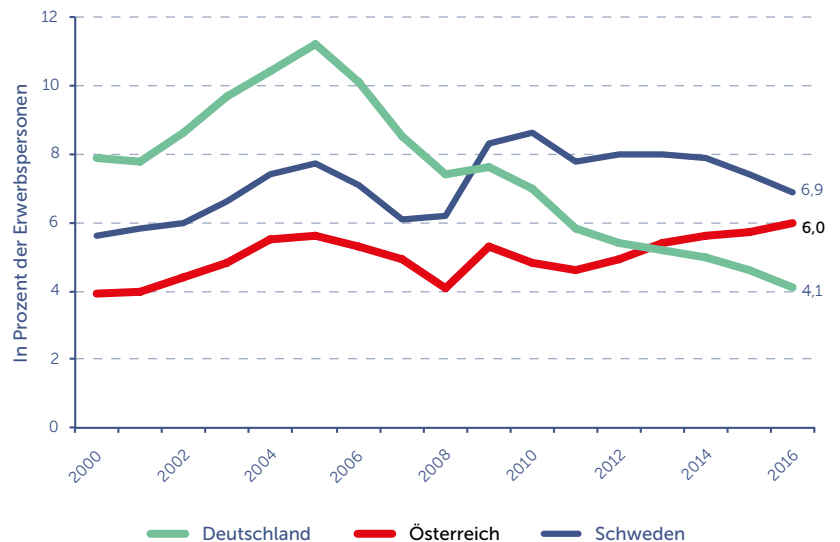
## Abbildung 16: Wie attraktiv ist Österreichs Arbeitsmarkt?



Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

Anmerkung: Der Indikator Beschäftigung setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen (unter anderem: Beschäftigungsquote, Änderung der Beschäftigungsquote, Arbeitslosenquote, Jugendarbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit). Bei der Betrachtung der IMD-Zeitreihe ist der allgemeine Trend über mehrere Jahre hinweg zu betrachten. Es änderten sich sowohl Indikatoren als auch Länderzusammensetzung (2017: 63 Vergleichsländer). Das Ranking begann mit fünf Indikatoren 2001 und wurde 2006 um die Jugendarbeitslosigkeit ergänzt. Das Jahr 2003 bildet wie erwähnt ein Ausnahmejahr, da das IMD mit einem kleineren Sample von Ländern und Regionen experimentierte.

## Abbildung 17: Entwicklung der Arbeitslosenquote (internationale Definition)



Quelle: Statistik Austria.

nosen zufolge wird sich die Lage am Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren nur leicht entspannen.

## Warum die Zahl der offenen Stellen so stark steigt

Besonders betroffen von steigender Arbeitslosigkeit sind Niedrigqualifizierte. Hier war 2016 jeder Achte arbeitslos, während es bei Höhergebildeten etwa jeder Dreißigste war. Seit 2013 ist die Anzahl der Arbeitslosen mit geringem Bildungsstand von 190.000 auf 250.000 gestiegen.

Der Anstieg der Arbeitslosenquote ging außerdem – und das ist besonders alarmierend – mit einem Zuwachs der Offene-Stellen-Quote einher.<sup>19</sup> Dies ist ein deutlicher Hinweis auf strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt. Gemeint ist, dass diese Menschen auch bei Hochkonjunktur arbeitslos bleiben werden.

Die Ursache hierfür ist ein sogenannter Mismatch, was wiederum bedeutet, dass das vorhandene Arbeitskräfteangebot nicht den von Unternehmen nachgefragten Jobs entspricht. Auch der regionale Mismatch kommt hier zu tragen. Viele der offenen Jobs sind genau dort, wo die Arbeitslosigkeit ohnehin gering ist.

Einen weiteren Hinweis auf grundlegende strukturelle Probleme liefert zudem der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit (zwölf Monate und länger). Auch hier kommt es zu einem Mismatch, weil Personen, die nicht die geforderten Qualifikationen für den Arbeitsmarkt bringen, nur schwer schnell vermittelt werden können. Seit 2013 ist die Anzahl der Langzeitarbeitslosen von knapp 57.000 auf 87.000 (siehe Abbildung 19) angestiegen. Verhältnismäßig sind hier viele ausländische Staatsbürger betroffen.

Im Vergleich dazu hat sich die Anzahl der Kurzzeitarbeitslosen (unter drei Monaten) seit 2013 kaum verändert und bleibt bei etwa 80.000.

19 Beide Werte gemessen als Prozentsatz des Arbeitskräftepotenzials.

## Setzt die Politik die richtigen Anreize?

Wird eine Person in Österreich arbeitslos, hat sie anfangs 20 Wochen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Sofern diese Person bereits mehr als drei Jahre gearbeitet hat, erhöht sich dieser Anspruch auf 30 Wochen.<sup>20</sup> Wird an einer Schulung teilgenommen, kann sich die Bezugsdauer um bis zu vier Jahre verlängern.

Die Höhe des Arbeitslosengeldes entspricht dabei 55 Prozent des zuletzt bezogenen Nettoeinkommens. Zusätzlich besteht aber auch Anspruch auf Familienzuschläge für Kinder, zu deren Unterhalt eine (arbeitslose) Person wesentlich beiträgt (sofern ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht).

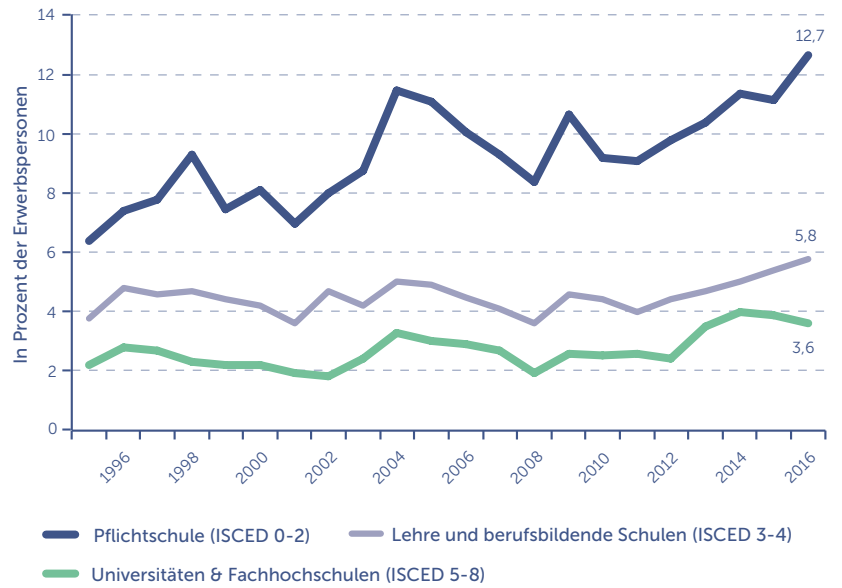
Besteht kein Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld, wird die sogenannte Notstandshilfe schlagend. Diese ist auch bedarfsorientiert, wobei das eigene Einkommen sowie das Einkommen des Partners bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzung einberechnet werden. Liegt das Arbeitslosengeld (ohne Familienzuschläge) über 882,78 Euro, beträgt die Notstandshilfe grundsätzlich 92 Prozent des vorher bezogenen Arbeitslosengeldes, ansonsten liegt sie bei 95 Prozent des Arbeitslosengeldes. Die Notstandshilfe kann unbegrenzt lange bezogen werden.<sup>21</sup>

Als dritte Absicherung wurde die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) eingeführt, sie besteht aus zwei Teilen: monatlich jeweils 628,32 Euro Grundbetrag und 209,44 Euro Wohnkostenanteil für eine alleinstehende Person, also in Summe 837,76 Euro. Personen in Lebensgemeinschaften erhalten den 1,5-fachen Betrag: 1.256,64 Euro (für zwei Personen). Für Kinder besteht ein Anspruch auf jeweils 150,80 Euro. Diese Werte unterscheiden sich teilweise in den Bundesländern und es gibt in manchen Bundesländern mittlerweile eine Deckelung dieser Leistungen. Bezugsberechtigt sind Personen, die weniger als 4.188,80 Euro (Bezugsjahr: 2016) Vermögen haben. Ausnahmen sind die als Hauptwohnsitz genutzte Eigentumswohnung sowie die Wohnungseinrichtung. Wer ein Auto besitzt, muss dieses ver-

20 Mit höherem Alter hat eine Person einen Anspruch von bis zu einem Jahr.

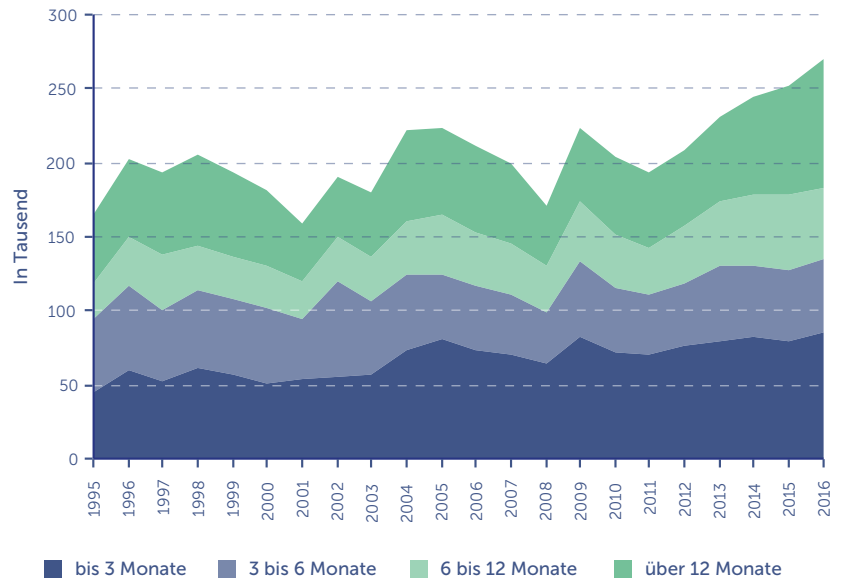
21 Es muss allerdings nach 52 Wochen ein neuer Antrag gestellt werden und die Notstandshilfe kann (falls unterhalb der Mindestsicherung) aufgestockt werden.

**Abbildung 18: Arbeitslosenquote nach Bildungsstand**



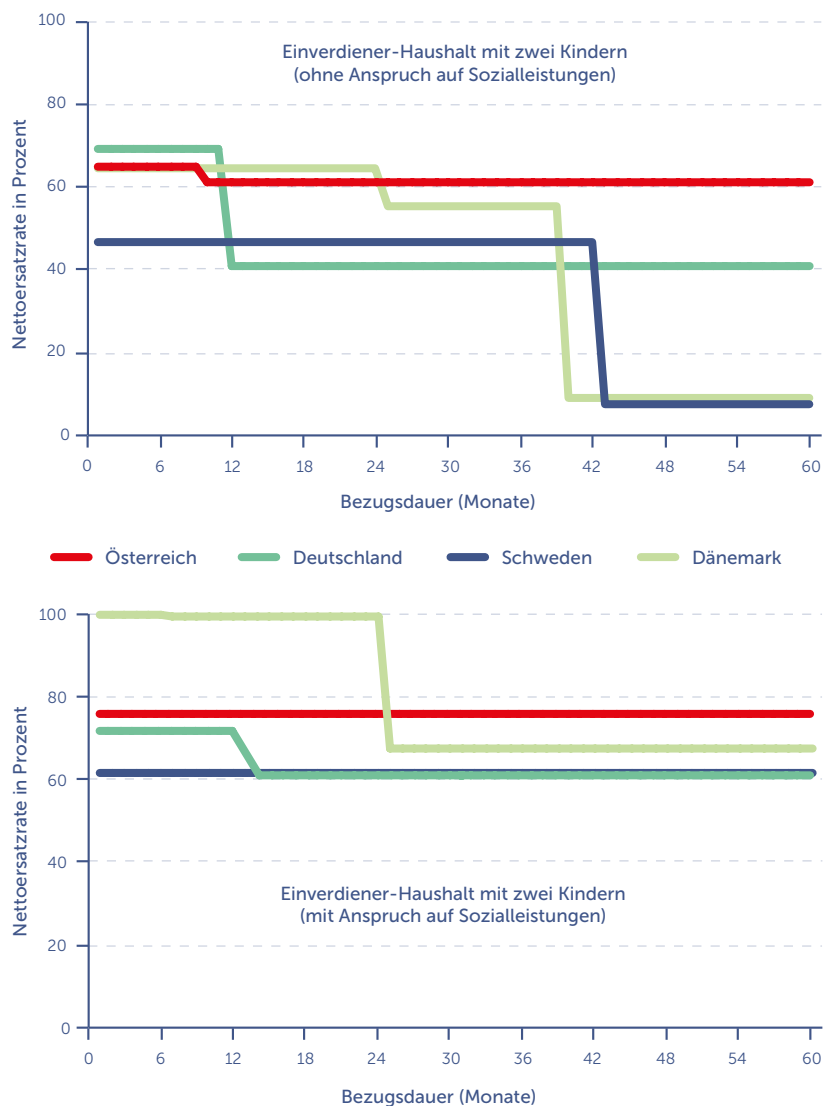
Quelle: Eurostat.

**Abbildung 19: Starker Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit**



Quelle: Eurostat.

**Abbildung 20: Wie viel Geld bekommen Arbeitslose?  
– in Prozent des letzten verfügbaren Einkommens (2015)**



Quelle: OECD (2015).

kaufen, es sei denn, das Gefährdungsrisiko ist berufs- bzw. behinderungsbedingt notwendig.

Was auffällt, ist, dass die finanzielle Absicherung für Arbeitslose in Österreich inklusive Sozialtransfers in Relation zum letzten Arbeitseinkommen vergleichsweise hoch ist und auch über fünf Jahre hinweg konstant gehalten wird, während sie in vergleichbaren Ländern sinkt. Zum Vergleich herangezogen wurden dabei wirtschaftlich vergleichbare Staaten, die bessere Werte aufweisen als Österreich – sei es Dänemark (schnelle Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen), Deutschland (niedrigere Rate als Österreich) oder Schweden (hohe Beschäftigungsquote Älterer).

Während die Nettoersatzrate – also alle Sozialleistungen in Prozent des letzten Nettoeinkommens – in Österreich über die Zeit nahezu konstant bleibt, so liegt sie in manchen Ländern zu Beginn deutlich über dem österreichischen Niveau. Diese nimmt dann aber sowohl in Deutschland als auch in Dänemark und Schweden deutlich ab.

Daher sind in Österreich auch vor allem die finanziellen Anreize zur Aufnahme von Arbeit für eine Person in einem Haushalt mit Kindern nur sehr schwach ausgeprägt. Selbst im Sozialstaat Schweden ist die Nettoentschädigung für Arbeitslose deutlich niedriger als in Österreich.

## Der nicht zu leugnende Gender Pay Gap

Die Debatte über Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern wird mittlerweile auch in Österreich immer leidenschaftlicher geführt. Der sogenannte „Gender Pay Gap“ ist kein Mythos, allerdings beziehen sich viele populäre Argumente auf falsche Zahlen: Gemeinhin wird behauptet, dass Frauen für dieselbe Arbeit um knapp 20 Prozent weniger verdienen als Männer – und das einfach deshalb, weil sie Frauen sind.

Dieser Vorwurf der pauschalen geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung wiegt schwer und ist auch nur bedingt haltbar. Tatsächlich lässt sich ein erheblicher Teil der vorhandenen Einkommensunterschiede anhand verschiedener Charakteristika erklären und nachvollziehbar begründen. Es ist nicht zielführend, eine Friseurin mit einem Bauingenieur zu vergleichen. Aussagekräftiger ist, um wie viel das Einkommen einer Friseurin unter jenem eines Friseurs gleichen Alters und gleicher Qualifikation liegt. Oder wie hoch der Lohnunterschied zwischen einem Bauingenieur und einer Bauingenieurin ist. Laut unseren Berechnungen<sup>22</sup> bleibt dann immer noch ein unerklärbarer Teil zwischen vier und elf Prozent übrig.<sup>23</sup> Der größte Teil des Gaps zwischen Männern und Frauen ist also erklärbar, was ihn nicht besser macht – aber lösbar. Das bietet nämlich eine Fülle von Ansätzen, wie die wesentlichen Unterschiede in der Bezahlung zwischen Frau und Mann zu beseitigen wären.

<sup>22</sup> Siehe Christl und Köppl-Turyna (2017).

<sup>23</sup> Je nach Einkommenshöhe bei den unteren Einkommen weniger, bei den hohen Einkommen mehr.

# Handlungsempfehlungen: Wie Österreichs Arbeitsmarkt wieder an die Spitze zu führen ist

## **DEZENTRALISIERUNG DES KOLLEKTIV- VERTRAGSSYSTEMS**

Die Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems auf der untersten Ebene war mit ein Grund dafür, weshalb deutsche Unternehmen gegenüber der osteuropäischen Konkurrenz wettbewerbsfähig blieben. Dadurch entstanden viele neue Jobs. Das wirkte sich sofort positiv auf den Arbeitsmarkt aus. Firmen konnten in Abstimmung mit den Arbeitnehmern leichter auf Auftragsschwankungen reagieren. Die Möglichkeit einer flexiblen Anpassung der Arbeitsverträge (dabei immer in Abstimmung mit dem Betriebsrat) erwies sich vor allem über die Krise hinweg als erfolgreich. Der Arbeitsmarkt gilt seither als äußerst robust und flexibel.

## **HÖHERES ARBEITSLOSENGELD, DAFÜR ZEITLICH GESTAFFELT**

Auch wenn die Höhe des Arbeitslosengeldes in Österreich im internationalen Vergleich nicht besonders hoch ist, so sind die Ersatzraten (also die gesamten Sozialleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit im Vergleich zum vorher bezogenen Lohn) im Vergleich eher hoch. Das Problem liegt aber vor allem an der Möglichkeit einer langen Bezugsdauer der Sozialleistungen, ohne dass die Leistungen sinken. Das System aus einem über einen sehr langen Zeitraum beziehbaren Arbeitslosengeld (wenn in Schulung), Notstandshilfe und bedarfsorientierter Mindestsicherung ist nicht nur komplex und unübersichtlich, sondern bietet vor allem für Familien nur geringe Anreize, sich möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt zu inte-

grieren. Je länger eine Person dem Arbeitsmarkt fernbleibt, desto geringer werden die Chancen, eine Anstellung zu finden. Die Ersatzrate könnte in Österreich zu Beginn der Bezugsdauer angehoben werden, müsste dann aber zeitlich gestaffelt absinken. 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 soll.

## **VON DEN DÄNEN LERNEN**

Ähnlich wie in Dänemark sollte eine höhere Arbeitslosenentschädigung mit einem niedrigeren Kündigungsschutz verbunden werden. Dies würde den Arbeitsmarkt flexibilisieren und mehr Dynamik entfalten. Unternehmen können kurzfristig mehr Arbeiter einstellen und die Arbeiter wären im Falle einer Entlassung entsprechend abgesichert. In Österreich trauen sich viele Unternehmen nicht, ältere Arbeitslose einzustellen, weil sie die Angst haben, sie nicht wieder kündigen zu können, falls die Auftragslage einbricht oder das Arbeitsverhältnis unter den Erwartungen bleibt.

## **ARBEITSANREIZE ERHÖHEN**

Die Senkung der Sozialversicherung um einen Prozentpunkt und die Abschaffung des Wohnbauförderungsbeitrags würde den Arbeitsanreiz erhöhen. Für einen Niedrigverdiener (1.500 Euro monatlich) 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.

## **WACHSTUMSIMPULSE SETZEN**

Natürlich würde eine länger anhaltende Wachstumsphase auch mehr schlechter qualifizierte Arbeitssuchende in Beschäftigung bringen – für diese Gruppe Arbeitssuchender ist mehr Wachstum die einzige Chance, wenn davon auch nicht alle profitierten.

## Was bei strukturellen Problemen zu tun ist

Gerade in Zeiten der Digitalisierung ist die Ausbildung ein entscheidender Faktor am Arbeitsmarkt. In Österreich werden jedoch oftmals Qualifikationen nachgefragt, welche die Arbeitslosen nicht (mehr) anbieten können. Hinzu kommt, dass Österreich lange Jahre seine Arbeitslosen versteckte, indem die Menschen sehr früh in Pension geschickt wurden. Der Anteil der Menschen zwischen 55 und 65 Jahren, die aktiv am Arbeitsmarkt teilnehmen, war 2016 mit 51,7 Prozent deutlich niedriger als der EU-Schnitt und liegt weit unterhalb jenes in Schweden (79,7 Prozent). Die zarten Pensionsreformen brachten in dieser Hinsicht zwar Besserung, weil der Weg in die Frühpension erschwert wurde. Allerdings ist es oftmals nicht gelungen, diese Menschen auch in Beschäftigung zu bringen beziehungsweise dort zu halten, womit das Problem nur von der Pensions- in die Arbeitslosenversicherung verschoben wurde. Wie das Problem zu mildern und auch zu lösen wäre:

### LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT: FÖRDERN UND MEHR FORDERN

Die „Hartz IV“-Reform der rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder beruht auf dem Prinzip „Fördern und Fordern“. Sie betont vor allem die Arbeitspflicht der (erwerbsfähigen) Leistungsbezieher. Langzeitarbeitslose bekommen in Deutschland sogenannte Ein-Euro-Jobs angeboten, vorwiegend im gemeinwirtschaftlichen Bereich, um Lohndumping zu verhindern. Wer diese Jobs annimmt, bekommt zusätzlich zu „Hartz IV“ (eine Art Mindestsicherung) noch einen Euro ausbezahlt, deshalb werden diese Tätigkeiten auch „Ein-Euro-Jobs“ genannt. Wer diese Jobs nicht annimmt, verliert auch schrittweise die „Hartz IV“-Entschädigung. Zahlreiche empirische Studien belegen, dass die im Zuge der Reformen eingeführte Beobachtung der Arbeitssuche in Kombination mit Sanktionen durch die Agentur für Arbeit die Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich reduzierte und die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen erhöhte. Womit auch die Langzeitarbeitslosigkeit zurückging. Während in Österreich der Kompetenz-Wirrwarr – Bundesländer und Arbeitsmarktservice (AMS) – beides

erschwert, wie zuletzt auch der Rechnungshof<sup>24</sup> feststellte.

### SOZIALLEISTUNGEN FUSIONIEREN

Die unterschiedlichen Mindestsicherungssysteme auf Länderebene führen derzeit nicht nur zu einem uneinheitlichen System der sozialen Absicherung, sondern auch zu entsprechender Intransparenz. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung, die Notstandshilfe und das Arbeitslosengeld sind nach deutschem Vorbild bei einer zentralen Stelle (beispielsweise beim AMS) 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 auch besser überprüft werden.

### FRÜHKINDLICHE BILDUNG SENKT

#### DIE ARBEITSLOSIGKEIT

Frühkindliche Bildung, schulische Ausbildung sowie gute Sprachkenntnisse sind die Schlüssel zu niedriger Arbeitslosigkeit. Nur so kann der Sprung von der Schule in die Berufsausbildung besser gelingen. Fehlende berufliche Ausbildung ist ein zentraler Risikofaktor für Langzeitarbeitslosigkeit. Für Kinder mit schlechten Sprachkenntnissen ist die Kindergartenpflicht ab dem vierten Lebensjahr ein richtiger Schritt.

### ÖFFENTLICHE BESCHÄFTIGUNGSPROGRAMME STOPPEN

Öffentliche Beschäftigungsprogramme (wie die Aktion 20.000) erweisen sich empirisch als wirkungslos und sind daher nicht sinnvoll.<sup>25</sup> Hingegen erweisen sich zeitlich befristete Zuschüsse an Langzeitarbeitslose für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Beschäftigung (Einstiegsgeld, ein zeitlich begrenzter Kombilohn) als deutlich wirksamer.

### LOHNKURVE NEU GESTALTEN

Von Langzeitarbeitslosigkeit sind vor allem Ältere betroffen. Diese sind am österreichischen Arbeitsmarkt zwar seltener im Allgemeinen von Arbeitslosigkeit betroffen. Sollten sie aber ihren Job verlieren, so finden sie nur sehr schwer einen

<sup>24</sup> Rechnungshof (2017).

<sup>25</sup> Siehe z. B. Card et al. (2015).



neuen Job. Das Risiko, in die Langzeitarbeitslosigkeit zu fallen, ist in dieser Altersgruppe größer. Das ist nicht zuletzt durch den hohen Anstieg der Löhne mit dem Alter (Senioritätsprinzip) bedingt. Schweden profitiert bei der Aktivierung älterer Arbeitnehmer insbesondere davon, dass das Senioritätsprinzip vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Während es in Österreich nicht untypisch ist, kurz vor der Pensionierung am höchsten entlohnt zu werden, hängen die Löhne in Schweden stärker von der Arbeitsproduktivität ab. Nach schwedischem Vorbild sollten sich die österreichischen Kollektivverträge nicht wie bisher üblich nach dem Alter (bzw. der Erfahrung) richten, sondern mehr an der Produktivität der Arbeiter orientieren.

#### **HÖHERE BEITRÄGE FÜR BRANCHEN MIT HOHER INVALIDITÄT**

Das „Experience Rating“ in den Niederlanden zielt darauf ab, das Invaliditätsrisiko nach dem Verursacherprinzip zu verteilen, um auch vonseiten der Arbeitgeber Anreize zur Prävention zu setzen. Die Arbeitgeberbeiträge zur Invaliditätspension wurden in einen Fixbeitrag sowie einen sektorspezifischen (oder firmenspezifischen) Beitrag geteilt. Sektoren, in denen die Arbeitnehmer häufiger in Invaliditätspension gehen, müssen mit höheren Beiträgen rechnen. Unternehmen haben zwar keinen direkten Einfluss darauf, ob Arbeiter für die Invaliditätspension zugelassen werden,<sup>26</sup> trotzdem können sie durch präventive Maßnahmen maßgeblich dazu beitragen, die Arbeitsunfähigkeit zu minimieren. Die Erfolge in den Niederlanden zeigen, dass dieses System auch für Österreich attraktiv ist.

#### **EINKOMMENSZUSCHÜSSE BEI VORAUSGEHENDER LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT**

Zu den größten Stärken des schwedischen Arbeitsmarktes gehört die niedrigere Langzeitarbeitslosigkeit der älteren Arbeitnehmer. 2007 wurde eine Initiative („Nystartsjobb“) ins Leben gerufen, die dazu dienen soll, dass (Langzeit-)Arbeitslose über reduzierte Sozialbeiträge und Lohnsteuern schneller und leichter eine Anstellung finden können. Für jemanden, der über ein Jahr lang arbeitslos ist, stellt der Staat eine Förderung in der Höhe vom bis zu Zweifachen der für ihn aufgewendeten

Sozialbeiträge in Aussicht. Die maximale Bezugsdauer steigt dabei mit dem Alter auf bis zu zehn Jahre an. Die Niederländer wiederum haben einen Bonus für Personen eingeführt, die nach längerer Berufsunfähigkeit in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Der sogenannte WGA („Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten“, Wiedereintritt ins Berufsleben bei eingeschränkter Erwerbsfähigkeit) soll dabei den Einkommensverlust, der zwischen bezahlter Arbeit und Transfergeldern entsteht, auffangen. Diese Maßnahmen würden auch in Österreich den Wiedereintritt von Langzeitarbeitslosen in den Berufsalltag fördern.

<sup>26</sup> Dies obliegt einer unabhängigen Stelle.

## Was in der Gender-Politik zu tun ist

Frauen arbeiten häufiger in weniger gut bezahlten Bereichen wie etwa dem Sozialbereich. Männer sind dafür eher in technischen Branchen zu finden, die aufgrund der hohen Nachfrage und des niedrigen Arbeitsangebots meist besser entlohnt werden. Ziel muss also sein, Frauen für technische und stärker wertschöpfende Berufe zu interessieren. Dafür müssten einige Voraussetzungen geschaffen werden:

### **KINDERBETREUUNG AUSBAUEN**

Einer der wichtigsten Faktoren bei der Lohnfindung ist die Berufserfahrung. Wenn Frauen wegen langer Kindererziehungszeiten aber über Jahre hinweg auf dem Arbeitsmarkt fehlen, so wirkt sich das auch deutlich nachweisbar auf ihr späteres Gehalt aus. Vor allem am Land braucht es deshalb mehr und bessere Kinderbetreuungsplätze – Österreich hat hier im Vergleich zu anderen Ländern einigen Nachholbedarf. Das ist aber nicht allein ein Auftrag an die Politik, sondern auch ein Hinweis an jene Arbeitgeber, die auf zuverlässige, qualifizierte Fachkräfte angewiesen sind. Sie selbst sollten die Lösung des Problems angehen, wenn die Politik dazu nicht in der Lage ist.

### **SENIORITÄTSPRINZIP ABSCHAFFEN**

Bleiben Frauen aufgrund von Kinderbetreuung dem Arbeitsmarkt länger fern, müssen sie aufgrund der Entlohnung nach dem Senioritätsprinzip auf Lohnsprünge verzichten, auch wenn sie gleich viel leisten wie die männlichen Kollegen. Diese Ungleichbehandlung könnte durch ein leistungsorientiertes Lohnsystem aus der Welt geschafft werden.

### **KARENZZEIT VERKÜRZEN**

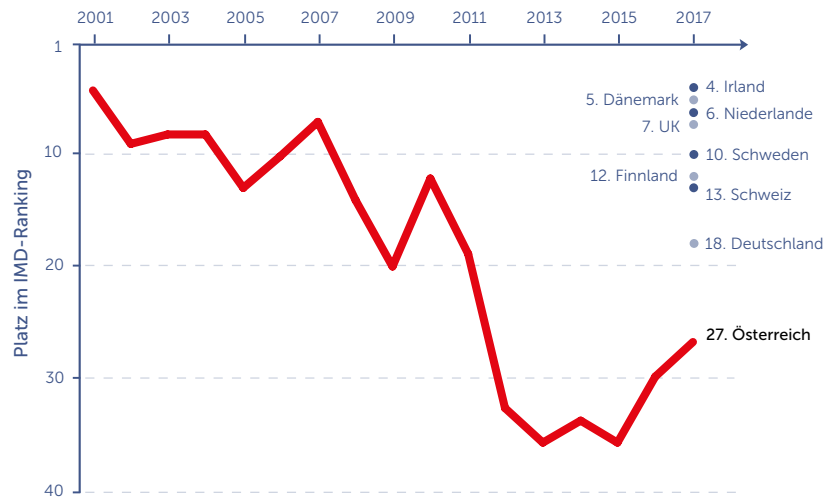
Empfohlen wird auch, die finanziellen Anreize für die in Österreich sehr langen Karennzeiten deutlich zu verringern, da diese zu einer langen Abwesenheit der Frauen vom Arbeitsmarkt führen, was sich wiederum negativ auf die Lohn- und Karriereentwicklung auswirkt. Die Agenda Austria plädiert für eine radikale Lösung: sechs Monate für Frauen, sechs Monate für Männer. Danach gibt es Betreuungsschecks für private und öffentliche Kindergärten. Nachholbedarf hat Österreich nämlich auch bei der gesellschaftlichen Vorstellung davon, wie die Familienarbeit zwischen den Eltern aufgeteilt werden sollte: In skandinavischen Ländern wie etwa Schweden ist es überhaupt kein

Thema, dass Väter über einen längeren Zeitraum in Karenz gehen. In Österreich gehen lediglich rund 20 Prozent der Väter überhaupt in Karenz, die meisten auch nur sehr kurz. Die Zahl steigt, aber nur sehr langsam. Dieses Umdenken wird sich langfristig auf eine höhere Entlohnung von Frauen auswirken und sollte deshalb auch stärker eingefordert werden.

# 4. Staatliche Regulierung

Regeln haben das Ziel, das gesellschaftliche und wirtschaftliche Miteinander unter Berücksichtigung und Abwägen unterschiedlicher Interessen in einer für alle vertretbaren Art und Weise zu bestimmen. Mit dieser guten Absicht kommt es in Österreich allerdings vermehrt zu einer unnötigen Gängelung der Bürger. Ärzte werden dazu angehalten, Listen zu führen, um nachweisen zu können, Patientenliegen mehrmals am Tag zu desinfizieren. Wer vor seiner Tür eine Bank hinstellen will, muss eine Kommission von der Tauglichkeit des Sitzbehelfs überzeugen. Betreiber einer Strandbar müssen während der Öffnungszeiten ein Taucherteam beschäftigen, es könnte ja jemand in den Fluss fallen. Mitarbeiter der Entwicklungsabteilung müssen nach zehn Stunden Arbeit nach Hause gehen, auch wenn sie gerade einer wichtigen Erkenntnis auf der Spur sind. Wenn hierzulande Restaurants seitens des Gesetzgebers vorgeschrieben wird, wie ihre Speisekarte auszusehen hat, oder das Gewerbe des Buchbinders als Gefahrenquelle eingestuft wird, spätestens dann dämmert es einem: Der Regulierungswahn ist außer Kontrolle geraten.

**Abbildung 21: Bürokratie – Österreich ist überreguliert**



Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

Anmerkung: Der Indikator Rechtsvorschriften setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen (Unter anderem: Umfrageergebnisse zu staatlichem Protektionismus, Ausschreibungen im öffentlichen Sektor, Arbeits- und Migrationsgesetzen, Tarifbarrieren, Tage bis zur Unternehmensgründung). Bei der Betrachtung der IMD-Zeitreihe ist der allgemeine Trend über mehrere Jahre hinweg zu betrachten. Es änderten sich sowohl Indikatoren als auch Länderzusammensetzung (2017: 63 Vergleichsländer). Das Ranking begann 2001 mit 24 Indikatoren. Bis 2016 sind 13 dieser Indikatoren entfallen, neun neue Indikatoren wurden ergänzt. Das Jahr 2003 bildet wie erwähnt ein Ausnahmejahr, da das IMD mit einem kleineren Sample von Ländern und Regionen experimentierte.

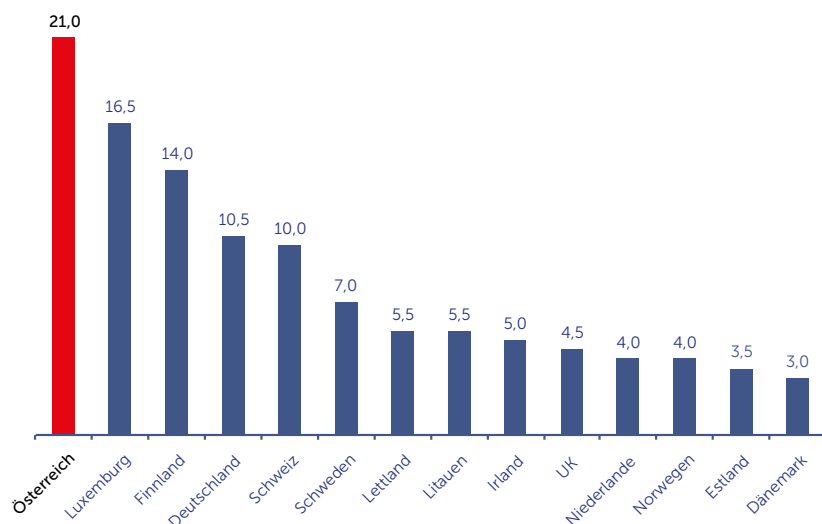
## Was läuft bei der Regulierung schief?

Im Zeitverlauf lässt sich erkennen, dass Österreich im Bereich der Bürokratiebelastung in den letzten Jahren zwar Boden gutgemacht hat, auf längere Sicht aber einiges verabsäumt hat. Lag Österreich 2007 noch auf Rang sieben im Ranking, ist es zehn Jahre später der 27. Rang. Auch im Peer-Vergleich zeigt sich, dass Österreich hier weit hinter die Vergleichsländer zurückfällt.

Das World Economic Forum publiziert in seinem Competitiveness Report (2017) unter anderem eine Rangliste, die abbildet, inwieweit die Bürokratie die Tätigkeit von Unternehmen im Land erschwert. Österreich schafft es mit Platz 65 in der Auswertung 2017-18 zwar ins Mittelfeld der 137 untersuchten Staaten, Länder der europäischen Referenzgruppe wie die Schweiz (6), Deutschland (7) oder Schweden (23) schneiden aber deutlich besser ab.

Die bürokratischen Probleme Österreichs wurden auch von der Weltbank bestätigt. Der von ihr erstellte „Ease of doing business“-Indikator misst, wie einfach (oder nicht) es ist, hierzulande Geschäften nachzugehen. Hier rangiert Österreich 2017 auf Platz 13 der 32 OECD-Länder. Einige Teilbereiche sind dabei weiterhin weit hinter vergleichbaren Ländern in Europa. In Österreich dauert es beispielsweise laut Weltbank 21 Tage, bis alle Behördenwege zur Gründung eines Unternehmens erledigt sind. In Dänemark schafft es ein Unternehmensgründer dagegen in nur drei Tagen, seinen Betrieb anzumelden.

**Abbildung 22: Wie lange es dauert, ein Unternehmen zu gründen (2016, in Tagen)**



Quelle: World Bank Group.

Der Schweizer Finanzminister Ueli Maurer meinte anlässlich der Wirtschaftsgespräche beim Europäischen Forum Alpbach, dass es künftig möglich sein muss, in der Schweiz ein Unternehmen innerhalb einer halben Stunde zu gründen. Nur so könne das Land im internationalen Wettbewerb mithalten.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Anlässlich einer Diskussion mit seinem österreichischen Amtskollegen Hans Jörg Schelling am 30. August 2017 in Alpbach.

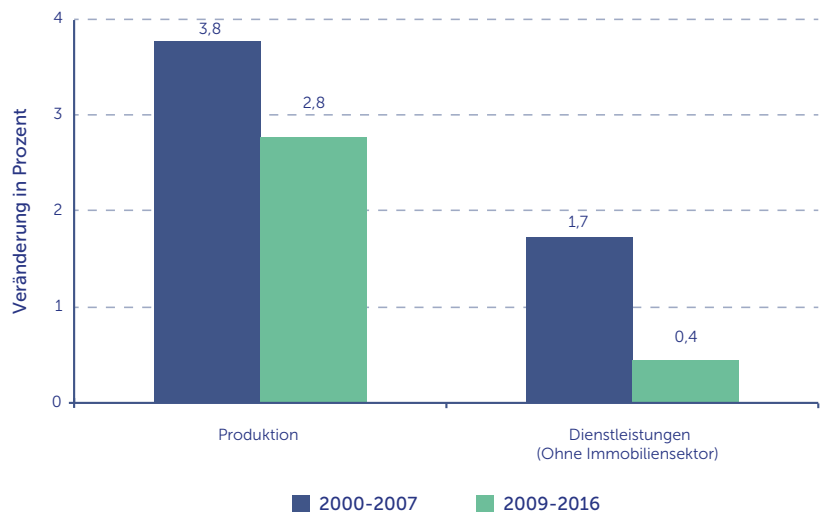
## Handlungsempfehlungen: Wie das Problem zu lösen ist

Laut OECD-Studie<sup>28</sup> können wettbewerbsfördernde Maßnahmen in Österreich das Wachstum von Produktivität und Beschäftigung steigern. Allerdings beeinträchtigen die gesetzlichen Beschränkungen hierzulande den Wettbewerb auf vielen Produktmärkten. Darüber hinaus befinden sich speziell im Dienstleistungssektor übermäßig restriktive Regelungen. Die Folge daraus ist ein vergleichsweise schwaches Produktivitätswachstum in diesen Sektoren in den vergangenen Jahren.

Einschränkungen des Wettbewerbs in Märkten mit starker Marktkonzentration bei Dienstleistung

<sup>28</sup> OECD (2015).

**Abbildung 23: Arbeitsproduktivität: Der Vorsprung schmilzt – Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität**



Quelle: OECD Economic Surveys: Austria 2017.

Anmerkung: Bruttowertschöpfung pro Arbeitsstunde.

gen, wie z. B. dem Einzelhandel, beeinträchtigen die Arbeitsproduktivität und erklären teilweise die höheren Preise gegenüber Deutschland. Auch die Vorschriften wie Gebietschutz und die Öffnungszeiten schränken den Wettbewerb unnötig ein und führen zu höheren Konsumentenpreisen, wodurch das Wachstum geschwächt wird – weil weniger gekauft und damit auch weniger produziert wird, als bei niedrigeren Preisen möglich wäre.

Dasselbe gilt auch für die freien Berufe, für die auch die Europäische Kommission Österreich auffordert, mehr internationalen Wettbewerb zu ermöglichen. Attraktiv erscheint die Zurückdrängung der Regulierung zudem, da sie zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung beitragen kann, ohne hierfür zusätzliche öffentliche Finanzmittel in Anspruch zu nehmen.<sup>29</sup>

#### GEWERBEORDNUNG REFORMIEREN

Eine Fülle von Regulierungen trifft Unternehmer in Österreich bereits bei der Gründung von Betrieben. Zwar kam es im Sommer doch noch zu einer sanften Liberalisierung, in der die Anzahl der streng regulierten Gewerbe von 80 auf 75<sup>30</sup> reduziert wurde. Der von der Verfassung gerechtfertigte Schutz vor Gefahren für Menschen, Tiere und Umwelt trifft dennoch nicht auf all diese Gewerbe zu. Denn Buchbinder, Friseure und Floristen stellen keine Gefahrenquelle dar – und werden dennoch streng mit einem Zwang zum Befähigungsnachweis reguliert. Die Konsequenzen sind ein erhöhter bürokratischer Aufwand und ein eingeschränkter Wettbewerb.

Eine tief gehende Liberalisierung der Gewerbeordnung ist deswegen notwendig. Dabei sollte die Zahl der reglementierten Gewerbe auf die folgenden 15 beschränkt werden: Baumeister, Chemische Laboratorien, Elektrotechniker, Gas- und Sanitärtechnik, Zimmermeister, Technische Büros, Sprengungsunternehmen, Herstellung von Medizinprodukten, Augen- und Kontaktlinsenoptiker, Waffengewerbe, Erzeugung von pyrotechni-

<sup>30</sup> Freigegeben werden allerdings nur zwei Bereiche (Arbeitsvermittlung und Erzeugung von kosmetischen Artikeln). Die restliche Reduktion erfolgt aufgrund einer Zusammenlegung von Gewerben im Textilbereich.

<sup>29</sup> Siehe Böheim (2013).

schen Artikeln und Zündmitteln, Zahntechniker, Orthopädietechniker, Hörgeräteakustiker und Rauchfangkehrer. Reguliert sind dann nur noch jene, von deren Ausübung Gefahr für Menschen, Tiere und Umwelt ausgehen kann. Überdies sollen alle freien Gewerbe künftig mit einem einzigen Gewerbeschein ausführbar sein; derzeit bedarf es auch für jedes freie Gewerbe eines eigenen Gewerbescheins.<sup>31</sup>

#### **ÖFFNUNGSZEITEN FREIGEBEN**

Die Ladenöffnungszeiten sollten landesweit freigegeben werden. Viele empirische Studien zeigen, dass eine Sonntagsöffnung Jobs schafft und zu mehr Wachstum führt.<sup>32</sup> Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten unter sich ausmachen, wann die Geschäfte geöffnet sind und wann sie geschlossen bleiben. So wie das in weiten Teilen Europas auch bestens funktioniert. Unter anderem in Dänemark, Finnland, Irland oder Schweden.<sup>33</sup> Es gibt Arbeitnehmer, z. B. Studenten, die sonntags angesichts der hohen Zuschläge gerne arbeiten würden und momentan daran gehindert werden.

#### **UNTERNEHMENSGRÜNDUNG BESCHLEUNIGEN**

Die Dauer für die Genehmigung der Unternehmensgründung ist von 21 auf fünf Tage zu reduzieren. Europäische Wettbewerber wie Deutschland, die Schweiz oder Schweden ermöglichen eine Unternehmensgründung in der Hälfte der Zeit, die diese in Österreich dauert. In Irland, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Norwegen, Estland und der Schweiz dauert sie maximal fünf Tage.

#### **ARBEITSZEIT FLEXIBILISIEREN**

Das Arbeitsrecht im Dienstleistungssektor sollte dereguliert und jenem des produzierenden Gewerbes angepasst werden. Zwölf-Stunden-Tage sollten im Einvernehmen mit den Beschäftigten auch im Dienstleistungssektor möglich sein, um Auftragspitzen abzudecken. Der Mehraufwand sollte im Zuge der Flexibilisierung über eine Reduktion der Arbeitszeit an anderen Tagen kompensiert werden, so dass sich an der Gesamtarbeitszeit nichts ändert.

#### **ONE-STOP-SHOP**

Die Behörden sollten sich als Dienstleister für die Unternehmen verstehen, die helfen, die österreichischen Richtlinien einzuhalten. Sinnvoll wäre es daher gewesen, eine Anlaufstelle für Unternehmen zu bieten, in denen sämtliche Anfragen behandelt werden. Hierfür sollte ein One-Stop-Shop digital verfügbar sein. Hier können idealerweise alle gewerblichen Anliegen wie unter anderem Gewerbeanmeldungen, Konzessionsansuchen und Versicherungsvermittlungen online an einer zentralen Stelle wie beispielsweise dem Magistrat vorgenommen werden. Dies ist auch bei regulierten Gewerben durch eine digitale Prüfung von Befähigungsnachweisen möglich (siehe Kapitel Standort der Zukunft).

Diese Aufgabe könnten statt der Behörden übrigens auch die finanziell und personell hervorragend ausgestatteten Wirtschaftskammern Österreich (WKO) übernehmen. Sie könnten eine Anlaufstelle einrichten, bei der alle nötigen Unterlagen digital einzureichen wären, die Behördenwege würden von der WKO erledigt.

#### **REVIEW AND SUNSET CLAUSE**

Regulierungen sollten regelmäßig vom Rechnungshof auf ihre Kosteneffizienz und Wirksamkeit zur Erreichung der Ziele überprüft werden. Kommt eine solche Überprüfung nicht zum Schluss, dass der Erhalt der Regulierung wünschenswert ist, so läuft sie (ohne politische Erneuerung), wie bereits im Vereinigten Königreich praktiziert, automatisch aus.

31 Siehe Lorenz und Köppl-Turyna (2016).

32 Goos (2004), Burda und Weil (2005), Skuterud (2005) oder Bossler und Oberfichtner (2014).

33 Eurocommerce (2017).

### **ONE-IN-TWO-OUT**

Um die bereits hohen Regulierungskosten nicht weiter zu erhöhen, aber dennoch handlungsfähig zu bleiben, um neue Entwicklungen antizipieren zu können, sollte eine One-in-one-out-Regelung eingeführt werden. Das bedeutet, dass bei einer Neueinführung einer Regulierung ältere Regulierungen im gleichen Kostenumfang zu eliminieren sind. Dadurch wäre gesichert, dass die Belastung der Unternehmen in Zukunft nicht weiter steigt.

Um eine Reduktion der bereits bestehenden hohen Kosten herbeizuführen, kann eine One-in-two-out-Regelung eingeführt werden, die entsprechend neue Regulierungen nur zulässt, wenn dafür andere Regulierungen im doppelten Kostenumfang entfallen.

Erstere Variante (one-in-one-out) wurde im Vereinigten Königreich von 2011 bis Ende 2012 praktiziert<sup>34</sup>. Diese Regelung wurde inzwischen durch die One-in-two-out-Variante ersetzt. Auch die Schweiz hat diese Form der Bürokratiebekämpfung im Juni 2017 im Nationalrat angenommen.

### **GESETZESÄNDERUNGEN NUR ZU FIXEN TERMINEN**

Eine wichtige Voraussetzung für Unternehmensinvestitionen ist die Planbarkeit der näheren Zukunft. Ähnlich wie im Vereinigten Königreich sollten in Österreich Termine vereinbart werden, an denen Gesetzesänderungen in Kraft treten. Dies kann einerseits die Planbarkeit für die Unternehmen erhöhen und ermöglicht andererseits, dass Unternehmen vor dem Inkrafttreten von Änderungen informiert werden und entsprechend reagieren können.

<sup>34</sup> UK Department for Business, Innovation, and Skills (2017).



# 5. Bildung

In der Bildungspolitik liegt Österreich relativ konstant über die letzten 15 Jahren hinweg auf einem guten Platz in den Top 15 und damit in Reichweite einer Top-Ten-Platzierung. Im Vergleich zu den Peers zeigt sich aber auch, dass insbesondere vergleichbare westeuropäische Volkswirtschaften wie Finnland, Dänemark, Schweden, die Schweiz oder die Niederlande noch vor Österreich liegen. Für ein Land wie Österreich ist es wichtig, gerade auch in Bezug auf die kommenden Entwicklungen wie die Digitalisierung, hier eine Platzierung im absoluten Spitzenfeld zu erreichen.

## Was läuft im österreichischen Bildungswesen schief?

Bei hohen Bildungsausgaben erreichen die österreichischen Schüler im internationalen Vergleich nur durchschnittliche Ergebnisse. Das „Programme for International Student Assessment“ (PISA) misst, wie gut es einem Schulsystem gelingt, Jugendliche am Ende der Pflichtschulzeit mit grundlegenden

Kompetenzen im Bereich Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften, die international definiert wurden, auszustatten.

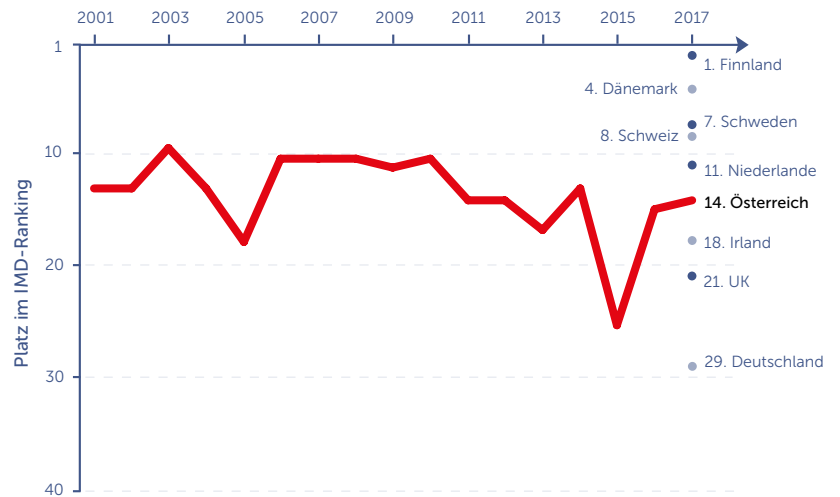
### Welche Kompetenzen den Schülern fehlen

Die Ergebnisse der PISA-Überprüfung von 2015 zeigten für Österreichs Schüler in etwa dieselben Ergebnisse wie in den Jahren zuvor: Österreich ist in allen Kategorien (Mathematik, Lesekompetenz und Naturwissenschaften) lediglich Durchschnitt.<sup>35</sup>

Während die Leistungen der österreichischen Schüler im internationalen Vergleich im OECD-Mittelfeld liegen, zeigt die Leistungsüberprüfung anhand der vom österreichischen Schulsystem selbst

<sup>35</sup> OECD (2016).

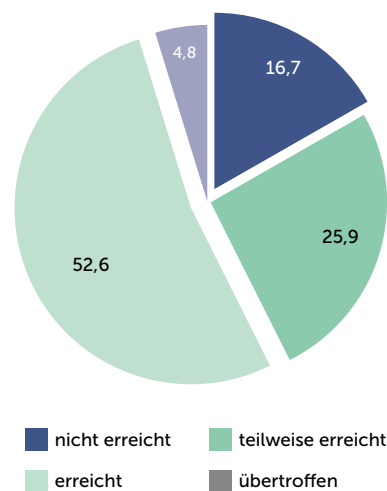
**Abbildung 24: Bildung – Auf Tuchfühlung mit den Top 10**



Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

Anmerkung: Der Indikator Bildung setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen (Unter anderem: Öffentliche Ausgaben im Bildungssektor, Schüler-Lehrer-Verhältnis, Bevölkerungsanteil mit Uni-Abschluss, Umfrageergebnisse zur Wettbewerbsfähigkeit des Schulsystems, Englischkenntnisse der Bevölkerung, Bildungsquote von Frauen). Bei der Betrachtung der IMD-Zeitreihe ist der allgemeine Trend über mehrere Jahre hinweg zu betrachten. Es änderten sich sowohl Indikatoren als auch Länderzusammensetzung (2017: 63 Vergleichsländer). Das Bildungsranking begann 2001 mit zwölf Indikatoren. Bis 2016 sind vier dieser Indikatoren entfallen und sieben wurden ergänzt. Das Jahr 2003 bildet wie erwähnt ein Ausnahmejahr, da das IMD mit einem kleineren Sample von Ländern und Regionen experimentierte.

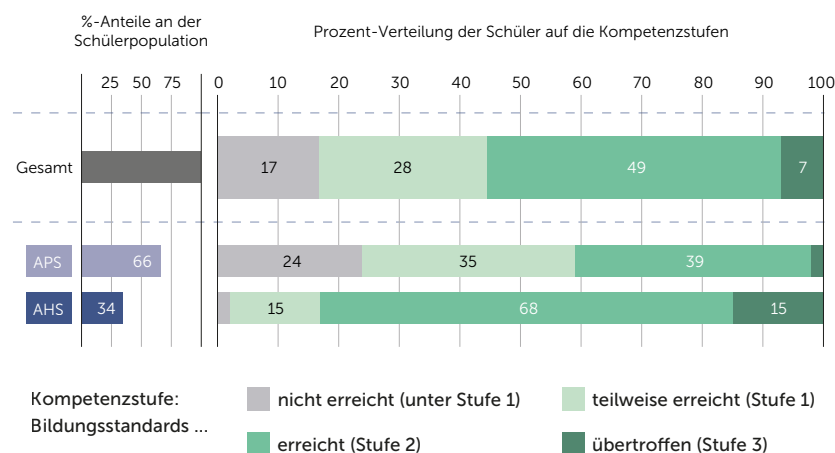
**Abbildung 25: 16,7 Prozent der 15-Jährigen beherrschen die Grundrechnungsarten nicht (2012)**



Quelle: Bruneforth et al. (2016), S. 157.

Anmerkung: „Den Schülern, die die Bildungsstandards nicht erreichen, fehlen grundlegende Fähigkeiten und Fertigkeiten, die für die weitere schulische Bildung von zentraler Bedeutung wären. Sie können als kompetenzarm und gefährdet angesehen werden.“

## Abbildung 26: 17 Prozent der 15-Jährigen können nicht sinnerfassend lesen (2016)



Quelle: Breit, Bruneforth und Schreiner (2017), S. 42.

Anmerkung: Gesamt = APS + AHS; APS = Allgemeinbildende Pflichtschule; AHS = Allgemeinbildende höhere Schule.

gesetzten Bildungsziele ein alarmierendes Bild: Knapp 26 Prozent der Schüler erreichten die Bildungsstandards in Mathematik am Ende der achten Schulstufe nur teilweise. Das bedeutet, sie verfügen nur über grundlegende Kenntnisse und können damit einfache Rechenschritte durchführen. Nicht weniger als 16,7 Prozent erreichten nicht einmal die Kompetenzstufe 1: Ihnen fehlen grundlegende Fähigkeiten, beispielsweise Grundrechnungsarten, die für die weitere schulische Bildung von zentraler Bedeutung wären. Lediglich 57,4 Prozent haben die gesetzten Standards erreicht oder übertroffen.

Nicht viel besser sieht es im Bereich Lesen aus. 28 Prozent der Jugendlichen erreichten die vom Ministerium gesetzten Bildungsstandards nur teilweise. Das bedeutet: Sie können nur bei kurzen und wenig komplexen Texten den Sinn erfassen. Und nicht weniger als 17 Prozent erreichten nicht einmal die Kompetenzstufe 1 und haben Mühe bei den einfachsten Leseaufgaben altersgerechter Texte. Lediglich etwas mehr als die Hälfte der Schüler (56 Prozent) hat beim Lesen die Anforderungen der Bildungsstandards erfüllt oder übertroffen.

Den schlechten Ergebnissen stehen überdurchschnittlich hohe Kosten im Bildungsbereich gegenüber. Das Kostenausmaß wird besonders in Relation zur Anzahl der Schüler sichtbar. Österreich liegt hier mit jährlichen Ausgaben von über 11.000 US-Dollar für die Primarstufe und 15.000 US-Dollar (jeweils

kaufkraftbereinigt) für die Sekundarstufe<sup>36</sup> im Spitzenfeld der 22 EU-Staaten, die an dieser Erhebung teilnahmen.<sup>37</sup>

### Wie teuer Österreichs Bildung ist

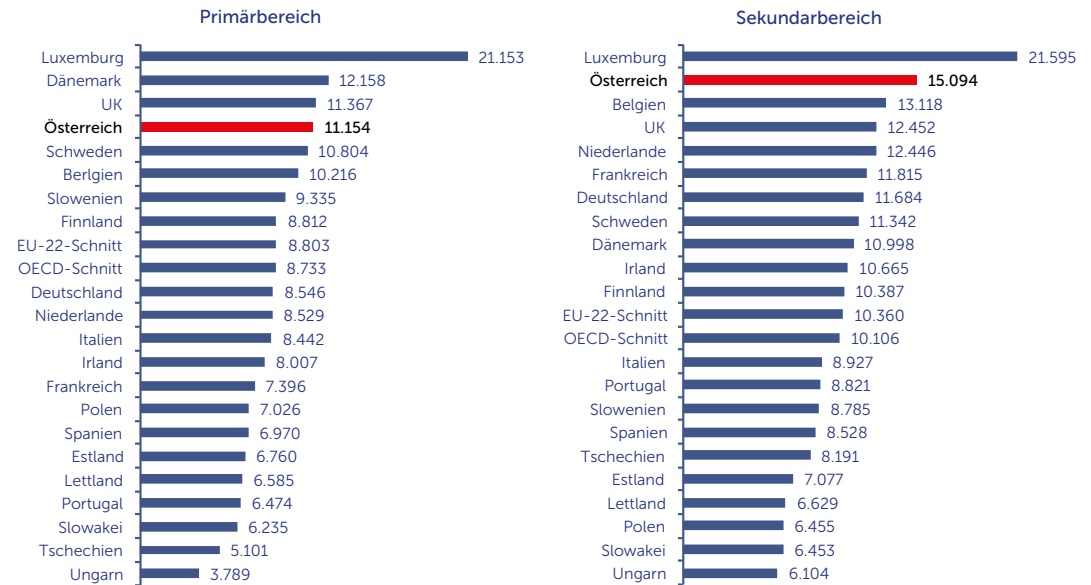
Wesentlichster Kostenfaktor für den Schulbereich sind die Personalkosten: Sie machen über 90 Prozent der Gesamtkosten aus. Ihre Höhe ergibt sich einerseits aus der Höhe der Lehrergehälter, andererseits aus dem Schüler-Lehrer-Verhältnis. In beiden Bereichen liegt Österreich im Spitzenfeld der EU bzw. OECD-Länder.

Trotz sinkender Schüler- und nahezu konstanter Lehrerzahlen haben sich die Ausgaben an allgemeinbildenden Pflichtschulen (APS) zwischen 2005 und 2014 um 33 Prozent erhöht und liegen damit weit über der Inflation in diesem Zeitraum. Dies liegt einerseits an der – politisch gewollten – Absenkung der Klassenschülerhöchstzahlen, andererseits an der Einführung des Teamteachings (zwei Lehrer unterrichten gemeinsam) an den Neuen Mittelschulen. Alleine durch die Absenkung der Klassenschülerzahlen und die Einführung der Neuen Mittelschu-

<sup>36</sup> In Österreich: Hauptschulen, Neue Mittelschulen und Unterstufe der Gymnasien.

<sup>37</sup> Gemeint sind jene 22 OECD-Staaten, die gleichzeitig Teil der EU-28-Staaten sind. Für Griechenland sind keine Daten verfügbar.

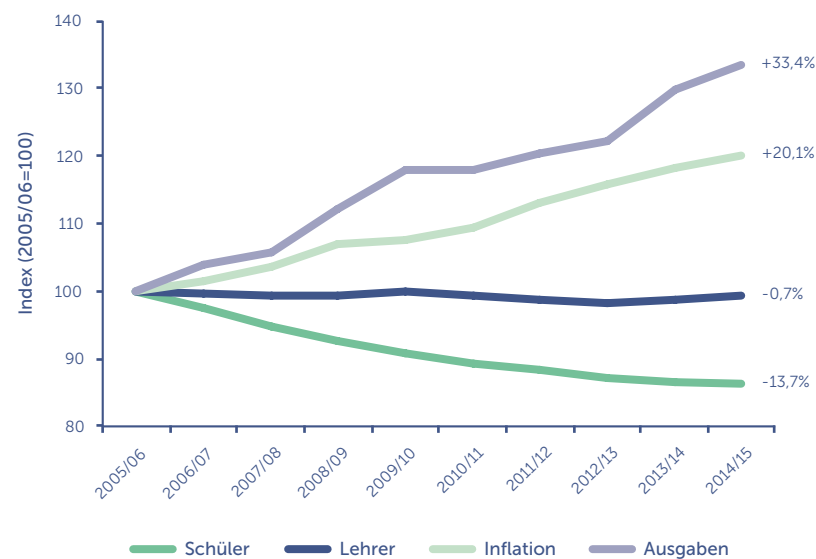
**Abbildung 27: Bildungsausgaben pro Schüler im internationalen Vergleich (2014)**



Quelle: OECD (2017), Table B1.1.

Anmerkung: in US-Dollar, Wechselkurs- und Kaufkraftbereinigt.

**Abbildung 28: Weniger Schüler, deutlich höhere Ausgaben**

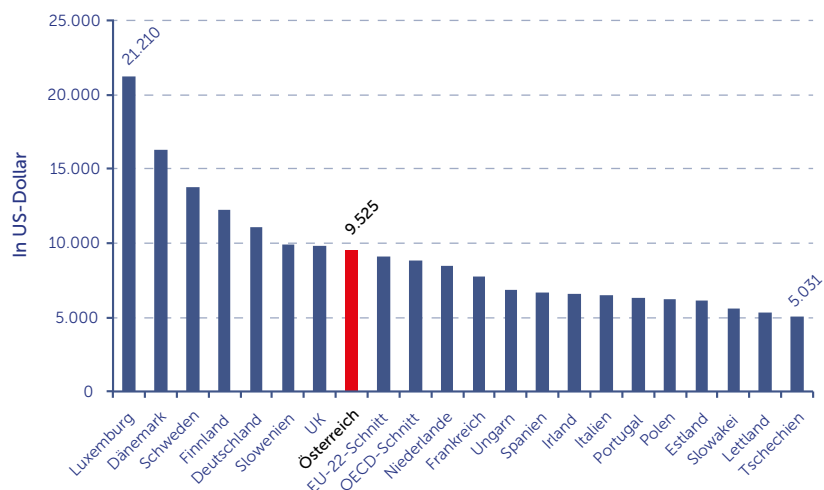


Quelle: Statistik Austria, Bildung in Zahlen.

le entstanden jährlich zusätzliche Personalkosten im Bildungsbudget von knapp 560 Millionen Euro. Für beide Reformen gab es zum Zeitpunkt der Umsetzung keine ausreichende wissenschaftliche Grundlage. Bei beiden Reformen wurden und werden jähr-

lich hohe Summen nach dem Gießkannenprinzip österreichweit an allen Schulen ausgeschüttet. Unabhängig vom tatsächlichen Bedarf.

**Abbildung 29: Jährliche Ausgaben für Krippen und Kindergärten (2014)**



Quelle: OECD (2017), Table C2.3.

Anmerkung: in US-Dollar, Wechselkurs- und Kaufkraftbereinigt.

## Warum die ersten Jahre entscheiden

Gemessen an den jährlichen Ausgaben pro Kind liegt Österreich in etwa im Durchschnitt der OECD-Länder. Aber es wird deutlich, dass Länder wie Dänemark, Schweden oder Finnland zwischen 20 und 60 Prozent mehr in dieser Bildungsphase<sup>38</sup> aufwenden, dafür weniger im Sekundarbereich.

Und das aus gutem Grund: In allen einschlägigen Studien der letzten Jahre wird die besondere Bedeutung der frühkindlichen Ausbildung betont. Neben der Familie stellen Krippen und Kindergärten die ersten und meist entscheidenden Weichen für die Bildungsbiografie und Sozialisation der Kinder. Frühkindliche Bildungseinrichtungen und individuelle Fördermaßnahmen für Kinder mit Lern- und Sprachhandicaps spielen eine Schlüsselrolle für die Verbesserung der sozialen Mobilität.

## Wie Österreichs Schulen verwaltet werden

Eines der Grundprobleme im Bereich der Finanzierung des österreichischen Schulsystems liegt in der Intransparenz der Mittelverwendung. Diese

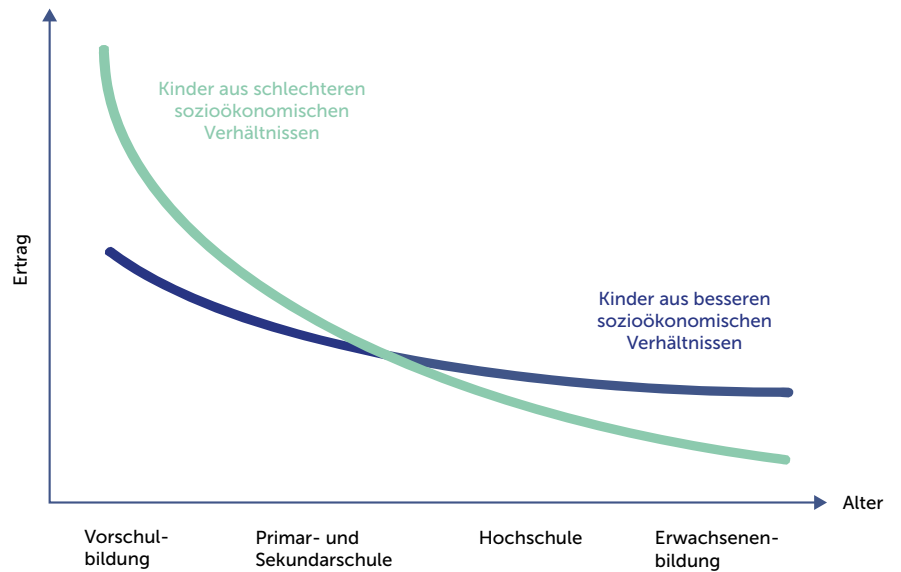
hat ihren Ursprung in der Kompetenzzersplitterung zwischen Bund und Ländern. Ein nationaler Überblick über das Personalwesen im Schulsystem wird dadurch erschwert, dass die Bundesländer verschiedene Systeme der Personalverwaltung verwenden. Ein weiteres System existiert beim Bund. Weiters werden für die verschiedenen Informationskategorien (z. B. finanzielle Ausgabenpositionen, Prozessinformationen über Abschlüsse, Leistungen etc.) unterschiedliche Klassifikationen verwendet. Die unterschiedlichen Einrichtungen (Bundes- und Landesschulen, Schultypen) lassen sich dadurch nicht ohne Weiteres miteinander vergleichen.

Ein zentrales Defizit des österreichischen Bildungssystems liegt in der Doppelgleisigkeit und Kompetenzzersplitterung der Schulverwaltung. Das Kernproblem besteht dabei darin, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei den Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Polytechnische Schulen und Sonderschulen) in unterschiedlichen Händen liegt. Dadurch ist eine einheitlich geführte und wirkungsvolle Steuerung der Ausgaben und Ressourcen nicht möglich.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Frühkindliche Bildung beinhaltet die Bildung von Kindern ab der Geburt bis ins Vorschulalter.

<sup>39</sup> Rechnungshof (2016a), S. 16 ff.

**Abbildung 30: Bildung: Die ersten Jahre sind entscheidend – Wann Bildung die höchsten Erträge bringt**



Quelle: Petanovitsch und Schmid (2012), S. 12.

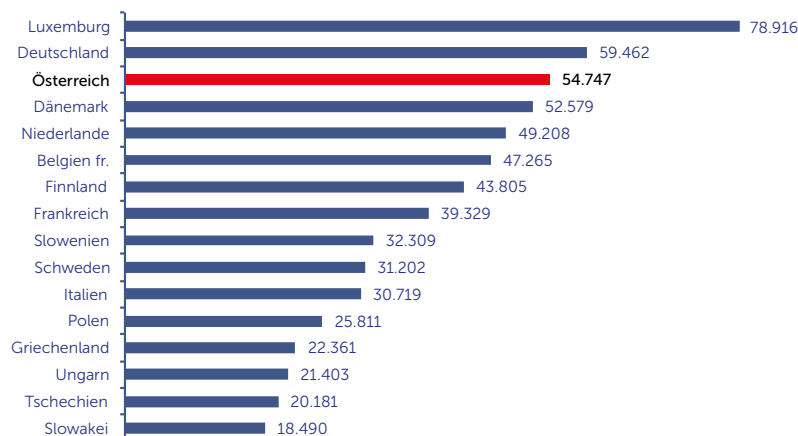
**Tabelle 1: Vergleich der Zuständigkeit: Pflichtschulen – Bundesschule**

	allgemein bildende Pflichtschulen	berufsbildende Pflichtschulen (= Berufsschulen)	Bundesschulen
Gesetzgebungs-kompetenz	Grundsatzgesetzgebung: <b>Bund</b> Ausführungsgesetzgebung: <b>Land</b>	Grundsatzgesetzgebung: <b>Bund</b> , Ausführungsgesetzgebung: <b>Land</b>	<b>Bund</b>
gesetzliche Schulerhalter	<b>Gemeinde, Gemeindeverband (Land)</b>	<b>Land</b>	<b>Bund</b>
Schulerrichtung	<b>Gemeinde, Gemeindeverband + Anhörung Landesschulrat + Bewilligung Landesregierung</b>	<b>Landesregierung + Anhörung Landesschulrat, Kammer der gewerblichen Wirtschaft und Kammer für Arbeiter und Angestellte</b>	<b>Bund</b>
Schulerrhaltung	<b>Gemeinde, Gemeindeverband</b>	<b>Land</b>	<b>Bund</b>
Finanzierung der Schulerrhaltung	<b>Gemeinde, Gemeindeverband</b> (im Einzelnen komplizierte Regelungen)	<b>Land</b>	<b>Bund</b>
Lehrer	Dienstgeber: <b>Land</b> Refundierung der Besoldungsausgaben: <b>Bund zu 100 %</b>	Dienstgeber: <b>Land</b> Refundierung der Besoldungsausgaben: <b>Bund zu 50 %</b>	<b>Bund</b>
Sicherstellung der Unterrichtsqualität	<b>Schulleiter</b>	<b>Schulleiter</b>	<b>Schulleiter</b>
Kontrolle der Qualität des Unterrichts	Pflichtschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)	Berufsschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)	Landesschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)

- im Zuständigkeitsbereich des Bundes
- im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes
- im Zuständigkeitsbereich des Schulerhalters der Pflichtschulen (Gemeinde, Gemeindeverband oder Land)

Quelle: Rechnungshof (2016a), S. 17

## Abbildung 31: Lehrergehälter im europäischen Vergleich (in Euro, kaufkraftbereinigt)



Quelle: Europäische Kommission/EACE/Eurydice (2015)

Anmerkung: Durchschnittliches Jahresbrutto vollzeitbeschäftigter Lehrer der Sekundarstufe II 2014 (in Österreich: Oberstufe der allgemeinbildenden höheren Schulen, berufsbildende höhere Schulen).

### Verdienen Lehrer, was sie verdienen?

Dem neuen Dienstrecht in Österreich mangelt es fast vollständig an leistungsorientierten Komponenten. Vor allem ist die regelmäßige Gehaltsvorrückung weder an erfolgte Weiterbildungsaktivitäten noch an angemessene Formen der Leistungsüberprüfung gekoppelt. Qualitativ hochwertiger Unterricht, aktives Engagement am Schulstandort und hohe Bereitschaft zu Weiterbildung werden gehaltsmäßig kaum honoriert. Das demotiviert und bremst auf lange Sicht jede Initiative.

Auch eine Kündigung von Lehrpersonen, die keine adäquate Leistung bringen, ist nur schwer möglich. Lehrer werden von zentraler Stelle an eine andere Schule versetzt, ehe sie gekündigt werden. Es ist demnach weiterhin keine Personalautonomie gegeben. Die strategische Leitung einer Schule sowie eine individuelle Ausrichtung oder Spezialisierung der Schule wird ohne solche Entscheidungsmacht erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht.

Österreichs Schulen scheitern daran, Defizite auszugleichen, die Kinder aufgrund eines bildungsfernen oder sozial schwachen Elternhauses mitbrin-

gen. Ein Migrationshintergrund, vor allem eine andere Muttersprache als Deutsch, verstärkt solche Probleme. Beispielsweise haben in Wien 56 Prozent der Volksschüler nicht Deutsch als Umgangssprache. Sprachdefizite werden selten behoben, was auch dem Lernerfolg in anderen Fächern schadet. Die Folgen sind gravierend. Ein bedrückend hoher Anteil dieser Kinder, über 30 Prozent, verfügt am Ende der Schulpflicht über unzureichende Kompetenzen im Lesen, Schreiben und Rechnen. Ihre Chancen am Arbeitsmarkt sind gering und die Gefahr ist groß, dass sie ein Leben lang im Sozialsystem hängen bleiben.

# Handlungsempfehlungen: Was in der Bildung zu tun ist<sup>40</sup>

Österreich schafft es trotz hoher Ausgaben im Bildungsbereich nicht, vergleichsweise gute Ergebnisse zu erzielen. Ziel sollte es daher sein, die Kosten im Bildungssystem zu senken, die Gelder effektiver zu verteilen sowie die Qualität des Bildungssystems zu steigern, um in die Gruppe von Ländern mit den besten Bildungssystemen aufzusteigen.

## TRANSPARENZ HERSTELLEN

Um eine Evaluierung der Ressourcennutzung im Schulbereich zu ermöglichen, sollte eine einheitliche und konsensuale Daten- und Informationsbasis aufgebaut werden. Darin sind alle Kategorien (Schüler, Lehrer, sonstiges Personal, Infrastruktur, Finanzen) in einer einheitlichen Klassifikation abzubilden und für Auswertungszwecke verfügbar zu machen. Die verschiedenen Datenproduzenten (Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Bildung, Statistik Austria) werden dazu verpflichtet, diese mit vergleichbaren Daten zu befüllen.

Auch die Ergebnisse der Zentralmatura und der Bildungsstandard-Testungen sollten verständlich aufbereitet für die Öffentlichkeit einsehbar sein. Damit würde ein positiver Leistungswettbewerb zwischen den Schulen in Gang gesetzt.

## MEHR GELD FÜR VOLKSSCHULEN UND KINDERGÄRTEN, WENIGER FÜR NEUE MITTELSCHULEN

Bei einer insgesamt im Spitzenfeld liegenden finanziellen Ausstattung des österreichischen Schulwesens liegt der Schwerpunkt hierzulande eher im Bereich der Sekundarstufe, während der Primarstufe vergleichsweise geringeres Gewicht

beigemessen wird. Dabei erreichen Förderungen gerade in früheren Jahren eine höhere Wirkung, weswegen hier eine Verlagerung des Finanzierungsgewichts anzudenken ist. Länder wie Finnland, Schweden oder Dänemark geben zwischen 20 und 60 Prozent mehr für den Bereich der frühkindlichen Bildung aus.

## UMSCHICHTUNG FINANZIELLER MITTEL DORTHIN, WO SIE GEBRAUCHT WERDEN

Das Budget von Schulen sollte anhand eines Sozialindex (Alltagssprache, Bildungshintergrund der Eltern ...) bestimmt werden. Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern aus bildungsfernen Schichten sollen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zahlreiche Länder wie das Vereinigte Königreich, Frankreich, Neuseeland und auch Schweizer Kantone machen das so. Wo es nötig ist, gibt es für die Schüler dann mehr Lese- und Sprachförderung, auch können Schulpsychologen und Sozialarbeiter besser einbezogen werden. Allerdings sind Schulen rechenschaftspflichtig und müssen die Verwendungszwecke der zusätzlichen Gelder offen darlegen. Außerdem muss die Zweckhaftigkeit der zusätzlichen Finanzierung regelmäßig evaluiert werden.

## REDUKTION DER ZUSTÄNDIGEN ENTSCHEIDUNGSEBENEN AUF DREI EBENEN:

1. Die letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Budget und die Qualitätssicherung liegt beim Bund. Dadurch liegt die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand.
2. Die Schulaufsicht wird nicht mehr nach Bezirken, sondern nach räumlichen Kriterien organisiert. Wo die Schuldichte höher ist, werden kleinere Einheiten gebildet, wo die Dichte geringer ist, werden größere Einheiten gebildet. Und diese hören nicht an den Landesgrenzen auf. Ziel sind administrative Einheiten mit vergleichbaren Schülerzahlen.
3. Den Schulen bzw. Schulclustern obliegt die autonome Unterrichtsgestaltung (unter Wahrung der Bildungsziele), die Personalhoheit und Personalentwicklung sowie die freie Verfügung über das zugewiesene Schulbudget. Die Auswahl und Leistungsbewertung der Lehrer liegt beim Schulleiter, der in einem objektiven Verfahren durch die regionale Einheit ausgewählt wird.

<sup>40</sup> Bildungsthemen in Bezug auf neue digitale Möglichkeiten finden sich im Kapitel Standort der Zukunft wieder.



### **VOLLSTÄNDIGE PERSONALAUTONOMIE ERMÖGLICHEN**

Die Schulleitung muss ihre Lehrpersonen selber aussuchen und einstellen können. Der Staat kann lediglich Qualifikationskriterien festlegen, die von den Lehrpersonen erfüllt werden müssen. Diese sind in Zusammenarbeit mit Lehrern und Schulleitern zu erstellen. Eine Rücknahme des derzeitigen hohen Kündigungsschutzes für Lehrer und die Anpassung der diesbezüglichen Bestimmungen an die Regelungen für Privatangestellte stellt sicher, dass es möglich ist, sich von pädagogisch oder fachlich ungeeigneten Lehrern zu trennen. Schulen sollen in Zusammenarbeit von Lehrern, Schulleitern (und Clusterleitern) Schulpläne erstellen, in denen die gemeinsamen Ziele der Schule und für die Schüler festgeschrieben werden. Dieser Prozess fördert einen professionellen Dialog. Solche Pläne helfen Schulen dabei, sich voneinander zu unterscheiden, und Eltern und Schülern dabei, die passende Schule zu finden.

### **MODERNES DIENSTRECHT**

Die Definition der Lehrerarbeit über die Anzahl der Unterrichtsstunden ist durch ein Jahresarbeitszeitmodell zu ersetzen. Die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung soll je nach Schultyp, Fächer, weiteren Aufgaben am Schulstandort und der Karriereentwicklung von der Schulleitung und in Abstimmung mit den anderen Lehrern festgelegt werden.

Die bestehenden, attraktiven Gehaltsperspektiven sollten in ein Grundgehalt und leistungsbezogene Gehaltsbestandteile aufgebrochen werden. Über ein modernes Tätigkeitsportfolio ist zu definieren, welche Aufgaben als „normale“ Arbeitstätigkeit und welche über Leistungsbezüge entlohnt werden.

Bestimmte Gehaltsvorrückungen sollten darüber hinaus an überprüfbare Weiterbildungserfolge der Lehrer gekoppelt werden. Damit hier ein Anreiz besteht, auf dem aktuellsten Stand zu lehren.

### **ARBEITSRAUM FÜR LEHRER SCHAFFEN**

In einem langjährig angelegten Schulbau-Investitionsprogramm sollten entsprechende Lehrer-arbeitsplätze an den Schulen geschaffen werden – und im Gleichschritt sollte im Lehrerdienstrecht eine explizite Anwesenheitsverpflichtung am Schulstandort festgelegt werden. Diese tritt an jenen Schulen in Kraft, an denen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

### **FLEXIBILISIERUNG DER KLASSENGRÖSSE**

Internationale Studien zeigen keinen signifikanten Einfluss der Klassengröße auf die Schülerleistung. Eine flexiblere Handhabung der Klassengröße in der autonomen Verantwortung der Schule bzw. des Schulleiters (wie dies im aktuellen Autonomiepaket vorgesehen ist) ermöglicht einen effizienteren Ressourceneinsatz.

### **AUSBAU DER KINDERBETREUUNGS- EINRICHTUNGEN**

Um eine flächendeckende und ganztägige Versorgung (auch im ländlichen Bereich) mit Kinderbetreuungseinrichtungen zu ermöglichen, sollte jegliche Art der Einrichtung – ob öffentlich oder privat geführt, ob Kindergarten oder Tagesbetreuung – zu gleichen Maßen von öffentlicher Hand gefördert werden. Eine Finanzierung durch eine Art „Bildungsscheck“ ist wünschenswert. Im Gegenzug müssen die so finanzierten Einrichtungen gewisse Qualitätskriterien erfüllen.

### **ENGERE ZUSAMMENARBEIT MIT DEN KINDERGÄRTEN UND DEN LOKALEN SOZIALARBEITERN**

Damit Kinder, die zu Hause nicht gefördert werden, trotzdem nicht zurückfallen, ist auf die Qualität der Kindergärten mehr zu achten als bisher. Schulcluster, die Institutionen von Kindergärten bis zu Oberstufengymnasien in sich vereinen, aber auch berufsbildende und allgemeinbildende Schulen abbilden, sind zu fördern, um einen stärkeren Austausch zu fördern und auch die Mobilität der Schüler zwischen unterschiedlichen Schulformen zu ermöglichen.



# 6. Standort der Zukunft

Digitale Technologien und immer leistungsstärkere Maschinen treiben den Umbruch der Wirtschaft in atemberaubender Geschwindigkeit voran. In den nächsten Jahren werden die Weichen gestellt, wohin sich der Standort Österreich entwickeln wird. In wegweisenden Bereichen wie der Gründung und Finanzierung von Unternehmen sowie Nutzung neuer digitaler Technologien schafft es Österreich momentan nicht, die in der Vergangenheit aufgebauten Wettbewerbsvorteile zu sichern. Für Gründungen fehlt es an risikobereiten Geldgebern. Digitale Technologien müssen jetzt in der Bildung und öffentlichen Verwaltung ihre Anwendung finden, damit Österreich nicht den Anschluss an digitale Führungsnationen verliert.

## Warum es mehr Gründer braucht

Unternehmensgründungen leisten einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung und Dynamik des Wirtschaftssystems. In Österreich schafft bei-

spielsweise jedes Unternehmen im ersten Jahr durchschnittlich 2,4 neue Arbeitsplätze.<sup>41</sup> Dennoch ist die aktuelle Gründungsrate<sup>42</sup> in Österreich im internationalen Vergleich relativ gering.<sup>43</sup> Im Vergleich zu den bereits bestehenden Unternehmen kamen 2015 nur wenige (sieben neue je 100 existierende) hinzu.

41 BMWFW (2015).

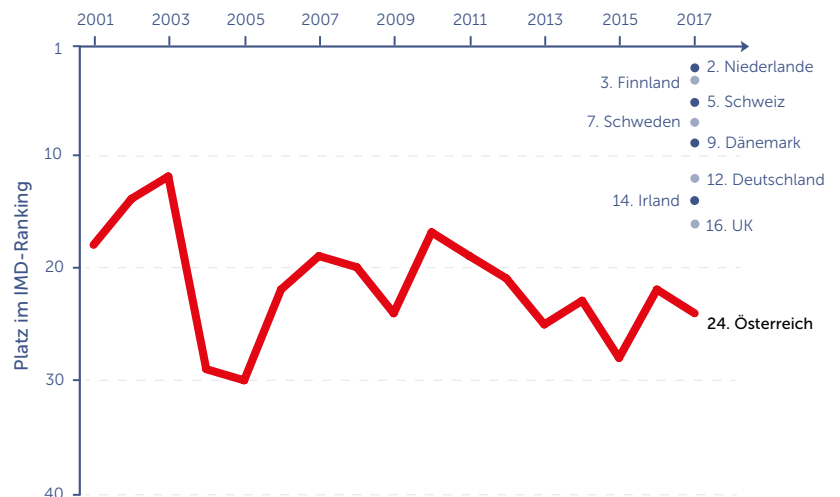
42 Quotient aus Zahl der Unternehmensgründungen im Berichtszeitraum und der aktuell tätigen Unternehmen.

43 Eurostat (2017).

**Abbildung 32:  
Wie leicht kommen Unternehmen zu Geld?**



**Wie gut ist die digitale Infrastruktur?**



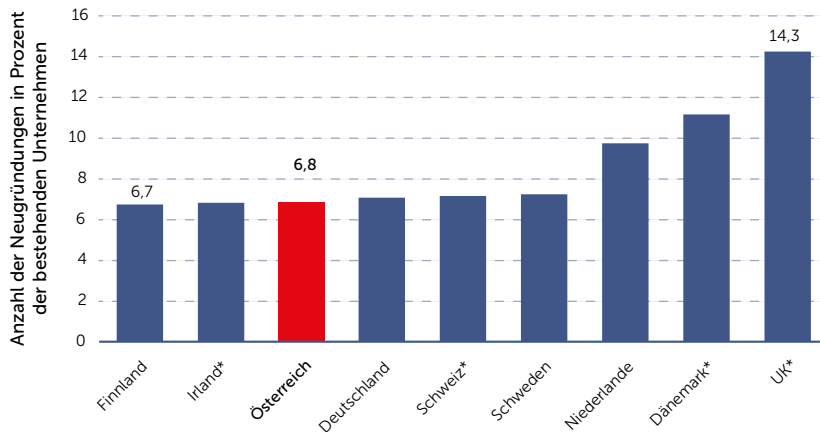
Quelle: IMD World Competitiveness Yearbook.

Anmerkung: Bei der Betrachtung der IMD-Zeitreihe ist der allgemeine Trend über mehrere Jahre hinweg zu betrachten. Das Jahr 2003 bildet wie erwähnt ein Ausnahmejahr, da das IMD mit einem kleineren Sample von Ländern und Regionen experimentierte.

Der Indikator Unternehmensfinanzierung setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen (Unter anderem: Umfrageergebnisse zu Finanzierungsmöglichkeiten durch Venture Capital, Banken und den Kapitalmarkt, Anzahl und Performance der gelisteten Unternehmen, M&A Aktivitäten). Das Ranking begann 2001 mit 13 Indikatoren. Der Aufbau hat sich über die Zeit laufend verändert. Bis 2016 sind acht der ursprünglichen Indikatoren entfallen und durch elf neue ergänzt.

Der Indikator digitale Infrastruktur setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen (Unter anderem: Umfrageergebnisse zur rechtlichen und staatlichen Förderung von technologischer Entwicklung, Datensicherheit, Exporte im High-Tech und IKT Bereich, Verfügbarkeit von Broadband Internet und qualifiziertem Personal). Es änderten sich sowohl Indikatoren als auch Länderzusammensetzung (2017: 63 Vergleichsländer). Das Ranking begann 2001 mit 13 Indikatoren. Der Aufbau hat sich über die Zeit laufend verändert. Bis 2016 sind vier der ursprünglichen Indikatoren entfallen und durch 13 neue Indikatoren erweitert.

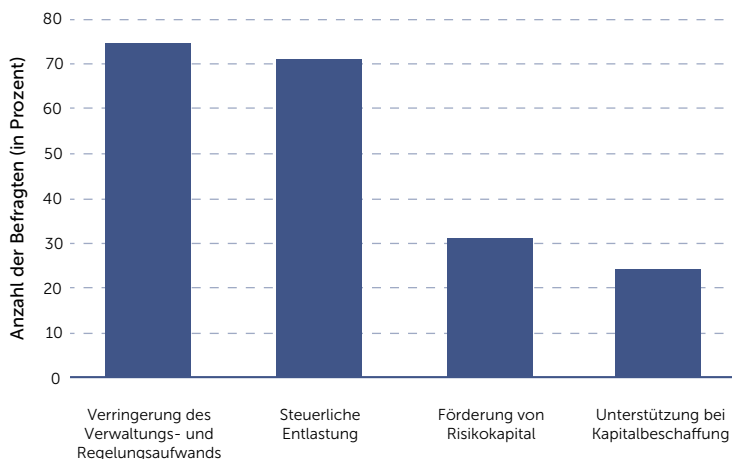
### Abbildung 33: Wie viele Menschen machten sich 2015 selbstständig?



Quelle: Eurostat (2017).

Anmerkung: \*Wert aus 2014. Gründungsrate: Quotient aus der Zahl der Unternehmensgründungen im Berichtszeitraum und der Zahl der aktiven Unternehmen, Gewerbliche Wirtschaft (ohne Beteiligungsgesellschaften).

### Abbildung 34: Was Gründer von der Politik erwarten



Quelle: KMPG/Telefonica Germany (2016).

Bei aktuellen Befragungen wünschen sich österreichische Gründer seitens der Politik vor allem einen Abbau bürokratischer Hindernisse (72 Prozent).<sup>44</sup> Dabei geht es nicht nur um das langwierige Gründungsprozedere, sondern auch um die hohe Regulierungsdichte in der täglichen Arbeit.

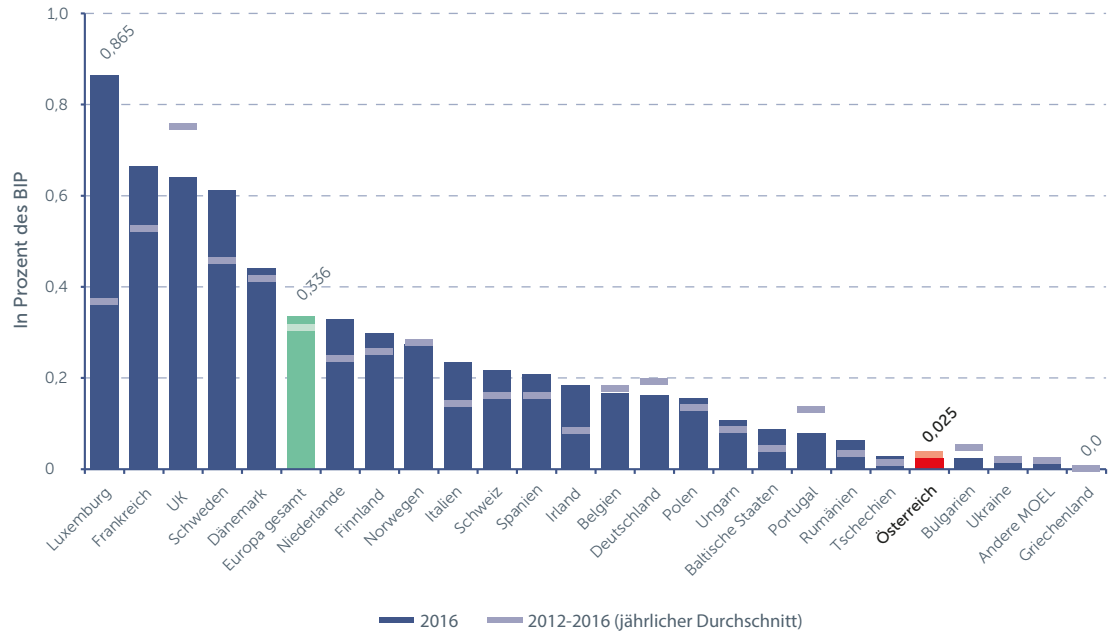
Ebenso werden die Forderungen nach steuerlichen Erleichterungen (70 Prozent der Befragten) und der Förderung von Risikokapital (30 Prozent)

laut. Die Aufgabe der Finanzierung von Start-ups bzw. der Bereitstellung von Risikokapital wurde in den letzten Jahren in Österreich maßgeblich von Banken und der öffentlichen Hand übernommen. Die strengen Regulierungen im Bankensektor haben daher auch österreichische Unternehmen aller Entwicklungsstufen vor substanzielle Herausforderungen gestellt.

Jedoch kann das gesamte Investitionsvolumen von Private Equity in Österreich momentan kaum mit europäischen Standards mithalten und liegt auf den hinteren Rängen. So wird beispielsweise in

44 European Startup Monitor (2016).

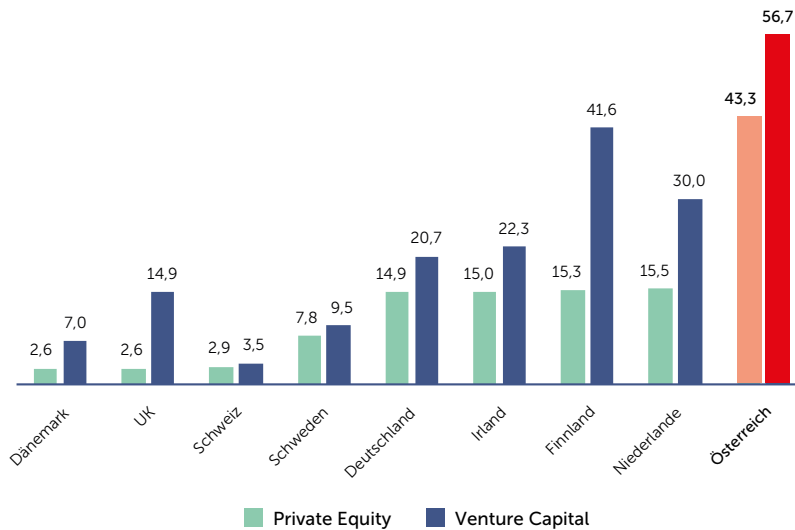
**Abbildung 35:**  
**Wie viel Geld 2016 in junge Firmen investiert wurde**



Quelle: Invest Europe (2017).

Anmerkung: Die Werte beziehen sich auf die Investitionen von in Österreich ansässigen Private Equity und Venture Capital-Firmen. Beide Formen sind Beteiligungen, die nicht an der Börse gehandelt werden können und sind nicht ausschließlich auf private Geldgeber beschränkt.

**Abbildung 36: Selbst die Heuschrecken sind in Österreich verstaatlicht – Anteil der öffentlichen Hand in der Risikokapitalfinanzierung**



Quelle: Invest Europe (2017).

Anmerkung: Durchschnittliche prozentuale Anteile am gesamten Funding über die Jahre 2011-2015.

Finnland, den Niederlanden und der Schweiz etwa zehnmal so viel in Start-ups investiert, in Schweden ist es sogar mehr als das 20-fache.

Wie bereits erwähnt, tritt in Österreich die öffentliche Hand maßgeblich als Financier im Private-Equity- und Venture-Capital-Bereich in Erscheinung. Beide Formen gelten in der Gründungs- (Venture Capital) und Wachstumsphase (Private Equity) als wichtige Finanzierungsquellen der Unternehmen.

Während in den Jahren 2011 bis 2015<sup>45</sup> im EU-Schnitt nur 7,9 Prozent des Private-Equity-Kapitals aus öffentlicher Hand stammten, waren es in Österreich 43,3 Prozent. In den meisten Vergleichsländern spielt der Staat auch im Venture-Capital-Bereich nur eine untergeordnete Rolle. In Österreich finanziert er im Beobachtungszeitraum mehr als die Hälfte des Venture Capitals (56,7 Prozent). Mit anderen Worten: Hierzulande sind selbst die Heuschrecken verstaatlicht.

Dabei bringen öffentliche Geldgeber gleich mehrere Probleme mit sich, die insbesondere in der Wachstumsphase der Unternehmen (Scale-up) deutlich werden: Zum einen besteht bei öffentlichen Geldern der Hang dazu, nach dem Gießkannenprinzip möglichst viele unterschiedliche Betriebe zu fördern. Wichtiger wäre aber, jene in der Startphase zu unterstützen, die auch die Aussicht auf ein starkes Wachstum mitbringen. Zudem braucht es für die Auswahl der Projekte eine Expertise (Kenntnis der Marktstrukturen, Beziehungen zu Investoren oder Businesspartnern etc.), die für gewöhnlich eine öffentliche Institution nicht bieten kann. Während deren Mehrwert sich auf die rechtliche Beratung fokussiert, sind Erfahrungen im Bereich des Unternehmenswachstums sowie Kontakte zu professionellen Netzwerken und zu anderen Investoren und Marktteilnehmern im In- und Ausland gefragt.

Wie dringend österreichische Firmen diese Form der Finanzierung nötig hätten, zeigt sich bei der Entwicklung schnell wachsender Unternehmen, den sogenannten Gazellen. Während privates Kapital ein schnelles Unternehmenswachstum fördert, ist dies bei öffentlichen Geldgebern weniger ausgeprägt. So zeigt sich, dass es in Österreich vergleichsweise wenige Gazellen gibt.

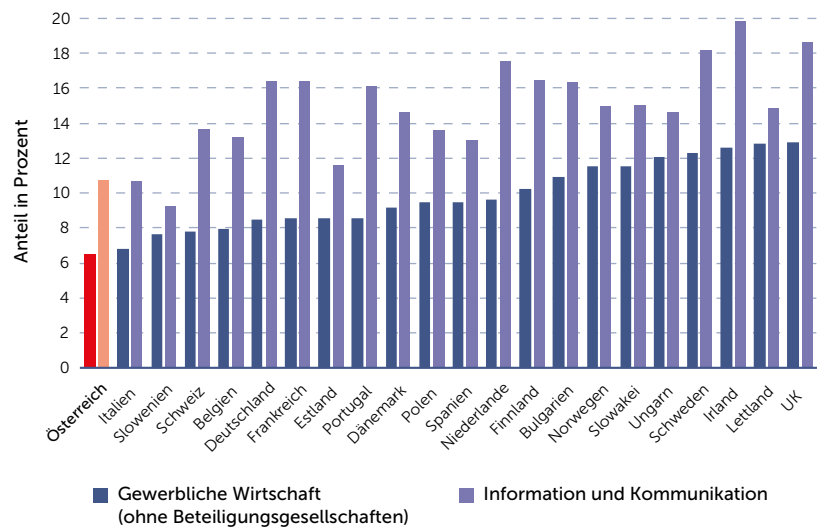
45 Invest Europe (2017).

Auch der Kapitalmarkt spielt bei diesem Wachstumsprozess eine wichtige Rolle und bietet Unternehmen eine zusätzliche Finanzierungsoption. Auch in diesem Bereich erweist sich der österreichische Markt als wenig wettbewerbsfähig, da er über eine vergleichsweise unterentwickelte Börse verfügt.

Mit einer Börsenkapitalisierung von 38 Prozent des BIP<sup>46</sup> kann Österreich mit seinen Peers nicht mithalten und liegt in dieser Kategorie abgeschlagen zurück.

46 BMWFW (2015).

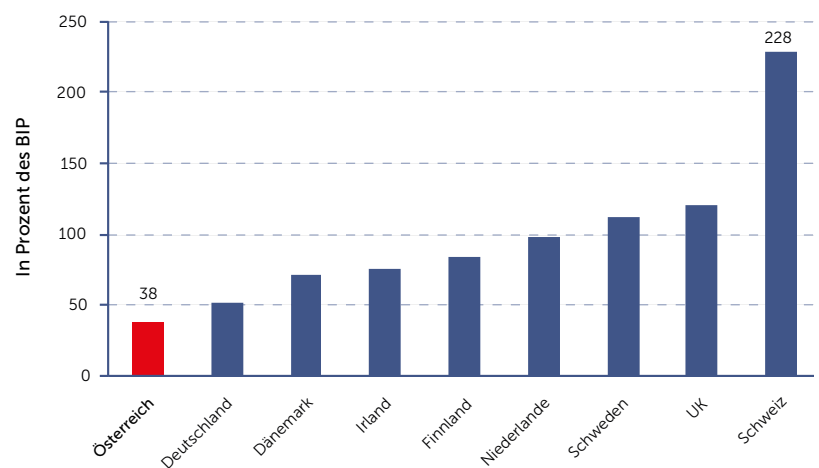
**Abbildung 37: Schnell wachsende Unternehmen sind in Österreich die Ausnahme – Schnell wachsende Unternehmen im Verhältnis zu bestehenden Firmen (2014)**



Quelle: Eurostat (2017), Unternehmensstatistiken.

Anmerkung: Zahl der schnell wachsenden Unternehmen, geteilt durch die Zahl der aktiven Unternehmen mit mindestens zehn Beschäftigten.

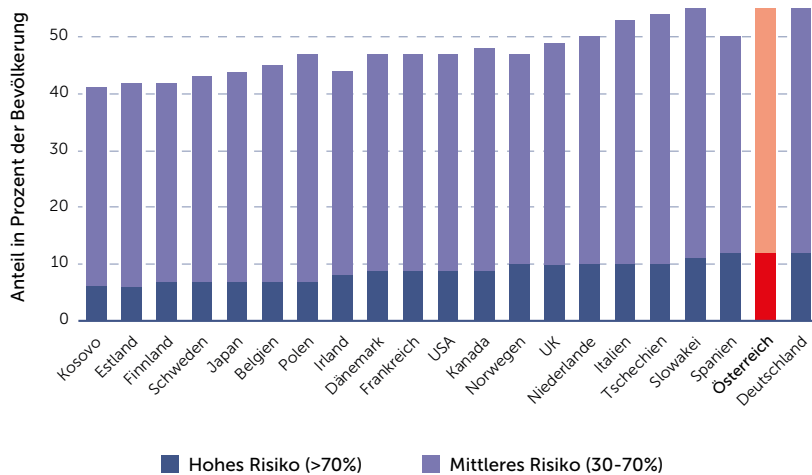
**Abbildung 38: Börsenkaptalisierung in Prozent des BIP (2013)**



Quelle: BMWF (2015).



**Abbildung 39: Wie viel Arbeit sich bis 2033 automatisieren lässt**



Quelle: Arntz et al. (2016).

## Warum die Digitalisierung unser Leben verändert

Die Digitalisierung verändert unsere Gesellschaft grundlegend. Bereits in den vergangenen 15 Jahren haben Phänomene fortschreitender Automatisierung, expansiver Datennutzung sowie wachsender Online-Märkte in Österreich klar sichtbare Spuren hinterlassen. Online-Suchportale wie Google und Wikipedia sind zur größten Informationsquelle gereift. Gleichzeitig sehen wir Werbung, die auf unsere Persönlichkeit zugeschnitten ist. Bücher oder Filme werden vermehrt digital erworben, Flüge und Hotels direkt im Internet gebucht. In Lager- und Fabrikhallen werden Produktion und Logistik fast ohne menschliches Zutun vollautomatisiert. Es ist davon auszugehen, dass die Geschwindigkeit des

digitalen Wandels in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird.

Die Digitalisierung lebt von Daten. Durch die rasante Zunahme an Rechenleistung von Computern ist es in den vergangenen Jahren möglich geworden, auch große Datenmengen aufzuzeichnen und in Echtzeit auszuwerten. Dies ermöglicht Algorithmen, Daten von Maschinen oder Nutzern mit vergangenen Ereignissen in Beziehung setzen und Vorhersagen über zukünftige Verhaltensmuster zu treffen. Dieser Prozess ist der Motor der Digitalisierung.

Fragen nach der Veränderung unserer Beschäftigungsverhältnisse nehmen sowohl in öffentlichen als auch wissenschaftlichen Diskussionen um die Auswirkungen der Digitalisierung eine zentrale Rolle ein. Allen voran herrscht die Angst, dass traditionelle Arbeitsplätze von der automatisierten Digitalisierung regelrecht ausgelöscht werden.

Mit durchschnittlichen Automatisierungswahrscheinlichkeiten von zwölf Prozent in der Hochrisikogruppe führt Österreich nach aktuellen Schätzungen den Vergleich von OECD-Ländern auch an. Dies bezieht sich auf Arbeitsplätze, die im besonderen Maße auf repetitiven und compu-

tergestützten Tätigkeiten beruhen. Kreative und interpersonelle Tätigkeiten, die sich auf unstrukturierte Probleme beziehen und dazu neue Informationen verarbeiten, sind weniger betroffen. In Korea oder Estland wird der Anteil an Arbeitsplätzen mit hohem Automatisierungsrisiko hingegen nur auf sechs Prozent geschätzt.<sup>47</sup>

Bei der Betrachtung von Automatisierungswahrscheinlichkeiten ist generell zu berücksichtigen, dass diese nur unzureichende Rückschlüsse über Netto-Effekte der Digitalisierung – also Abbau und Entstehung von Arbeitsplätzen – zulassen. Historische Arbeitsmarktdaten der letzten 160 Jahre aus den USA zeigen, dass ein technologiebedingter Verlust von Arbeitsplätzen in der Vergangenheit durch neu geschaffene Beschäftigungsfelder kompensiert werden konnte.<sup>48</sup> Dem Beschäftigungsausfall durch die Einführung neuer Technologien stehen deshalb auch in naher Zukunft neue Arbeitsplätze gegenüber. Wir wissen nur noch nicht, welche.

47 Arntz et al. (2016).  
48 ITIF (2017).

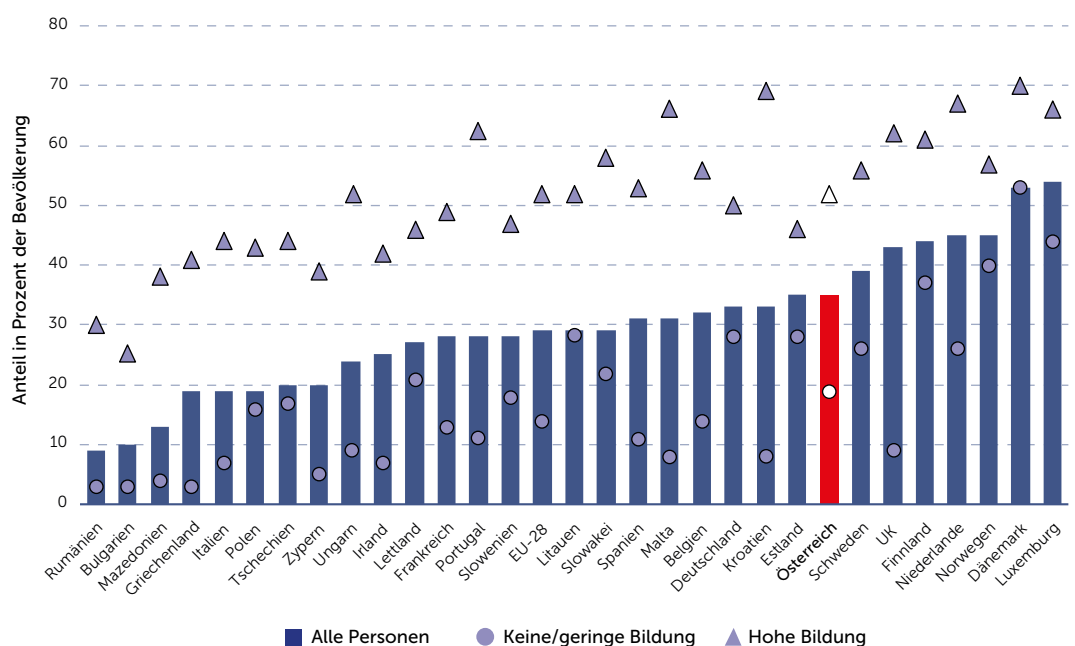
Automatisierungswahrscheinlichkeiten sind auch ein Indikator für den Fortschritt der Digitalisierung. Je geringer das Potenzial für eine Automatisierung, desto stärker sind wirtschaftliche Prozesse bereits digitalisiert worden. In den Bereichen der digitalen Bildung und digitalen Infrastruktur kann der Staat mitwirken, diese Lücke möglichst rasch zu schließen.

### Welche Chancen die digitale Bildung bringt

Im Bereich der Bildung eröffnet die Digitalisierung neue Möglichkeiten, um Talente individuell zu fördern. Gleichzeitig bietet sie eine Chance, Schwächen individuell zu adressieren und somit bestehende Defizite besser und schneller zu beseitigen. Sie erlaubt uns den Zugang zu unzähligen Informationen. Doch um sich aus der Flut an Informationen eine sachkundige Meinung zu bilden, bedarf es einer fundierten digitalen Kompetenz.

Dies wird umso wichtiger, da menschliche Arbeit nicht abrupt durch neue Technologien ersetzt werden wird. Sicherlich wird sich das Anforderungsprofil vieler Berufe im Zuge der Digitalisierung ver-

**Abbildung 40: Verteilung der digitalen Kompetenzen im internationalen Vergleich 2016**



Quelle: Eurostat (2017).

ändern. Die Fähigkeit, computergestützte Systeme der Datenverarbeitung zu nutzen, wird für viele Berufsgruppen weiter an Bedeutung gewinnen, daran besteht nicht der geringste Zweifel.

Darüber hinaus betreffen digitale Kompetenzen aber auch das Lehrpersonal und damit die Art und Weise, wie Informationen vermittelt werden. Während in der Lehrerausbildung bereits neue Methoden berücksichtigt werden, haben die meisten bereits im Dienst stehenden Lehrer ein Defizit in diesem Bereich. Diese Defizite werden im Schulsystem auf die Schüler übertragen.

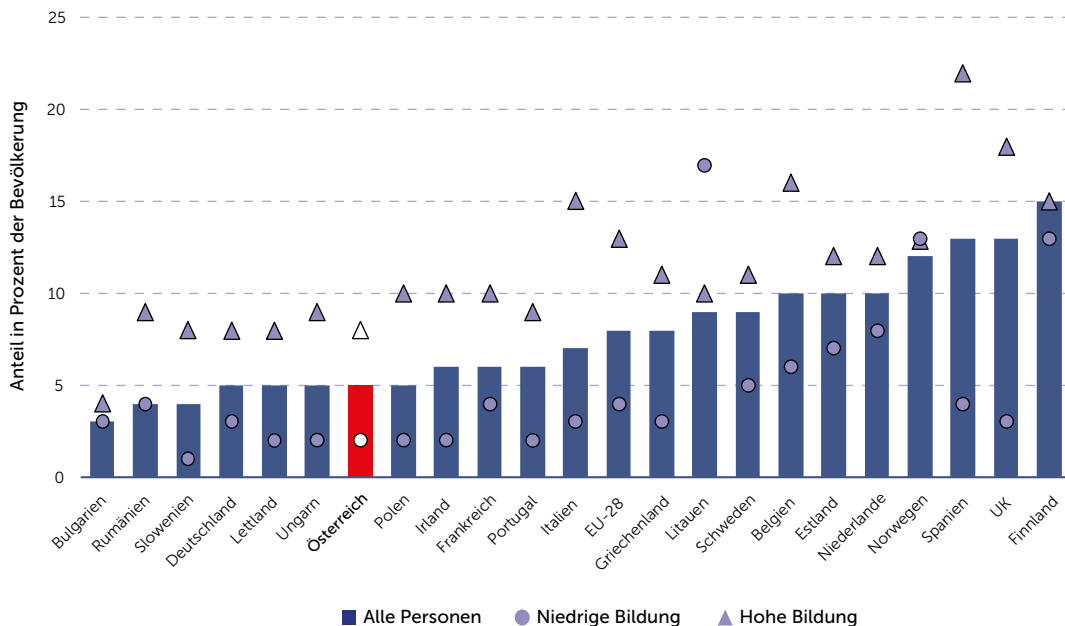
In Österreich hat rund ein Drittel der Bevölkerung fortgeschrittene digitale Kompetenzen erworben. Damit befindet sich Österreich im oberen Mittelfeld in Europa. Allerdings zeigt sich, dass diese Kenntnisse nach formalem Bildungsniveau, ebenso wie in vielen anderen Ländern Europas, ungleich verteilt sind. Diese Lücke bietet die Gefahr einer zukünftigen systematischen Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt. Mit anderen Worten: Die Sche-

re zwischen besser und schlechter Gebildeten öffnet sich weiter, was natürlich in weiterer Folge auch die Verdienstmöglichkeiten betrifft. Der technologische Fortschritt wird also die Ungleichheit unweigerlich verschärfen.

Aber nicht nur in der formalen Schulbildung hinterlässt die Digitalisierung ihre Spuren. Angesichts der fortschreitenden technologisch bedingten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt gewinnt das Konzept des lebenslangen Lernens immer mehr an Bedeutung. Fort- und Ausbildungsmöglichkeiten müssen in der Zukunft Personen jeden Alters zur Verfügung stehen.

Die schnelle und kostengünstige Verbreitung und Aufbereitung von Informationen eröffnet hier ungeahnte Möglichkeiten. In Form von Online-Kursen wie MOOCs (Massive Open Online Courses) werden weltweit zunehmend vielseitige Inhalte verschiedener Fachbereiche angeboten. Diese können ohne die Hürden physischer Einschreibung und Vorbildung genutzt werden und sind somit ein besonders interessantes Angebot für Nutzer

Abbildung 41: Wer bildet sich online weiter? (2016)



Quelle: Eurostat (2017), Digitale Wirtschaft und Gesellschaft.

Anmerkung: Online-Kurse beschreiben hier Weiterbildungsveranstaltung aller Fachrichtungen, die über das Internet besucht werden.

ohne Hochschulqualifikation. Das wiederum heißt, dass breiten Massen auf der ganzen Welt die besten Hochschullehrer zugänglich werden. Ein Beispiel dafür bietet Sebastian Thrun. Der Professor für künstliche Intelligenz an der Stanford University bot 2011 seinen Kurs zur Einführung in die künstliche Intelligenz als MOOC an. Hierzu konnten sich auch Menschen anmelden, die nicht in Stanford studierten. Zur Abschlussprüfung meldeten sich 23.000 Personen an. Es stellte sich dann heraus, dass es keineswegs die Studenten der Elite-Universität waren, die den Kurs am erfolgreichsten absolvierten. Die vordersten Plätze belegten ausnahmslos Menschen, die ohne die MOOCs nie dem Kurs hätten folgen können. Der beste Stanford-Student reihte sich erst auf Platz 413 ein.

In den USA liegen die Teilnehmerzahlen von MOOCs in einigen Bereichen bereits über jenen traditioneller Unterrichtsformate. In Österreich bleibt dieser Trend noch ein exklusives Phänomen. Grund dafür ist der in Europa im Vergleich zu den USA geringe Kostendruck aufgrund des steuerfinanzierten öffentlichen Angebots an konventioneller Bildung. Allerdings bieten MOOCs auch ein umfangreiches Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten, die eine lohnenswerte Ergänzung zu formaler Bildung sein können.

Auch bei Online-Bildungsangeboten gibt es ein klares Ungleichgewicht bei der Nutzung zwischen formal gering und hoch Gebildeten. Dies birgt die Gefahr, dass sich eine „analoge“ Bildungsungleichheit durch neue digitale Medien noch verschärfen wird. Denn derzeit entscheidet oftmals noch der soziale Hintergrund darüber, wie vertraut Nutzer mit digitalen Technologien sind.

Die digitalen Technologien ermöglichen es, in der Bildung individuell auf die Bedürfnisse jedes einzelnen Schülers differenziert einzugehen. Bildungsprogramme können helfen, Verständnisprobleme zu beheben und die jeweils beste Lehrmethode für jeden Schüler zu nutzen. So kann zur Erreichung einheitlicher Lernziele für jeden Schüler ein eigener Lehrinhalt zusammengestellt werden.

In einer späteren Phase können über Algorithmen Studienrichtungen vorgeschlagen werden, die sich an den Wünschen und erbrachten Leistungen

des Schülers orientieren. Beispiele<sup>49</sup> zur Effizienz- und Nutzensteigerung durch Algorithmen<sup>50</sup> sind die New Yorker School of One (SO1) oder auch die Arizona State University. So wurden an der SO1 Big-Data-Algorithmen dazu verwendet, den Mathematikunterricht für jeden Schüler auf dessen Bedürfnisse hin individuell zusammenzustellen. Die Erfolgsrate der Schüler ließ sich dadurch erheblich steigern. Im Jahr 2010, vor der Einführung der School of One, lagen die Leistungen der Sechstklässler etwa ein Prozent unter dem Durchschnitt vergleichbarer Schulen in New York City. Zwei Jahre später, nach der Einführung, wurden dieselben Schüler wieder getestet. Dabei lagen die Leistungen elf Prozent über dem Durchschnitt vergleichbarer Schulen.

Vergleichbare Verfahren wurden auch an bei einem Pilotprojekt der Arizona State University verwendet. Durch sogenannte prädiktive Algorithmen, die mit vergangenen Nutzerdaten zukünftiges Verhalten vorhersagen, konnte eine Plattform (eAdvisory) eingerichtet werden, welche die Studienanfänger individuell bei der Wahl ihres Studienfaches berät. Die Studienabbruchsquoten konnten so signifikant gesenkt werden. Statt wie früher 26 Prozent schaffen heute auch deshalb 42 Prozent der Studierenden ihren Abschluss in der Regelstudienzeit.<sup>51</sup>

### **Wie eine moderne digitale Infrastruktur auszusehen hat**

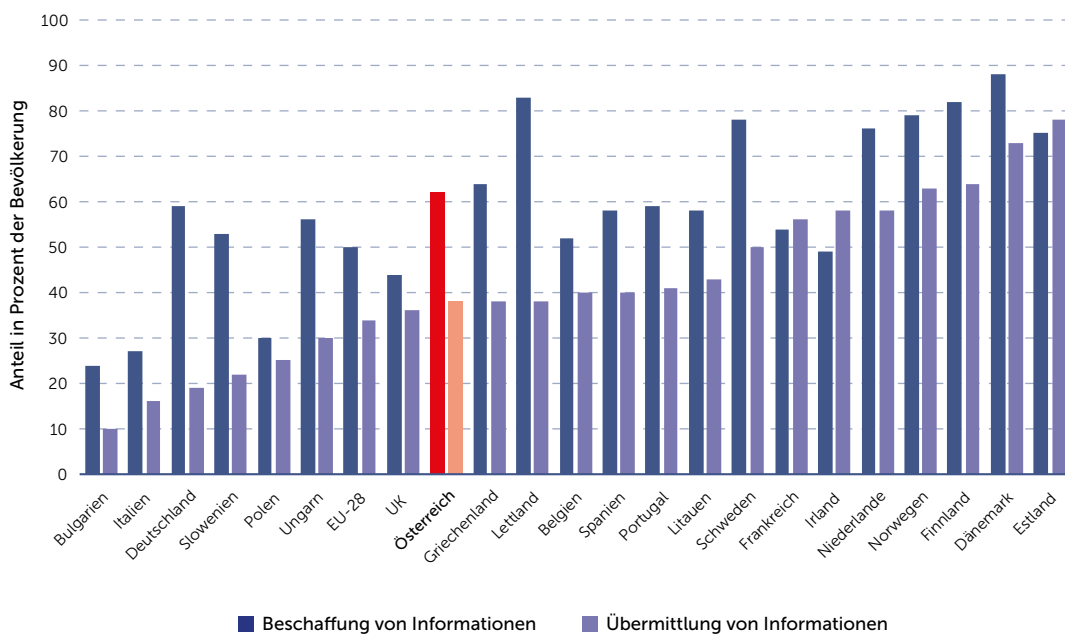
Auch in der öffentlichen Verwaltung eröffnet die Digitalisierung neue Chancen. Einige OECD-Länder haben die neuen Möglichkeiten bereits ergriffen und die digitale Verwaltung ausgebaut. Bei der aktiven Nutzung (Übersendung von Daten) von E-Governance-Systemen liegt Österreich immerhin im europäischen Mittelfeld. Nur 38 Prozent aller Internetnutzer

49 Dräger und Müller-Eiselt (2015).

50 Es handelt sich um sogenannte prädiktive Algorithmen. Sie greifen auf eine große Menge vergangener Nutzerdaten zurück. Durch statistische Verfahren erkennen sie wiederkehrende Muster in den Daten, die anhand von persönlichen Charakteristika Aufschluss über das zukünftige Verhalten neuer Nutzer zulassen.

51 Dräger und Müller-Eiselt (2015).

**Abbildung 42: Wie digital ist die öffentliche Verwaltung?  
– E-Governance Nutzung im internationalen Vergleich 2016**



Quelle: Eurostat (2017).

machten 2016 aktiv Gebrauch von E-Governance. In Estland liegt diese Rate bei 78 Prozent.<sup>52</sup> In Estland können jährlich mehr als zwei Stunden pro Einwohner an Verwaltungsaufwand durch die E-Governance-Offensive eingespart werden.<sup>53</sup>

Neue Technologien könnten helfen, Sicherheitslücken zu schließen. Die Distributed-Ledger-Technologie (DLT) – bekannt durch die Anwendung von blockchains (Bitcoins) – bietet ein enormes Potenzial für eine sicherere, transparentere und kosteneffiziente öffentliche Verwaltung. Über das dezentrale Prinzip der DLT lassen sich Informationen über Transaktionen ohne Zwischenhändler vollziehen. Das DLT-System kann zum Schutz verschiedenster

Formen von Vertragsabschlüssen eingesetzt werden. Das Vereinigte Königreich hat hierzu Reformideen<sup>54</sup> zusammengestellt und Schweden erprobt bereits den Einsatz im Bereich des Grundbuchwesens. Die Vergabe von Start-up-Förderungen in Estland ist ebenfalls ein Bereich, in dem dieses System aktuell erprobt wird.

Digitale Dienstleistungen könnten freilich auch enorm zu einem effizienteren und sichereren Gesundheitssystem beitragen. Bereits jetzt gibt es Beispiele von algorithmusgestützten Systemen, die bei der Krebsdiagnose auf der Grundlage von Patientendaten deutlich bessere Ergebnisse liefern als Fachmediziner.<sup>55</sup>

52 Während in Österreich vier öffentlich Bedienstete auf 100 Einwohner kommen (Stand 2009), sind es in Estland nur zwei (siehe Public Employment in European Union Member States, 2010).

53 Schätzung der Weltbank für das Jahr 2014: 2,8 Millionen Stunden (Vassil, 2016).

54 UK Government Office for Science (2016).

55 The Atlantic (2013).

# Handlungsempfehlungen: Was der Standort der Zukunft braucht

## Wie das Land mehr Gründer gewinnt

Damit gute Ideen in Österreich zu wettbewerbsfähigen Geschäftsmodellen werden, braucht es eine neue Gründerkultur. Das betrifft nicht die Gründer selbst, sondern vor allem die staatlichen Bürokratien, die sich in die Rolle der Ermöglicher versetzen sollten, statt die der rechtlich legitimierte Verhinderer auszufüllen.

Hierzu zählen sowohl die stärkere Einbindung von universitärer Forschung und Entwicklung als auch der Abbau steuerlicher Barrieren für das Gründen. Aber auch eine Erweiterung der Finanzierungsmöglichkeiten und eine Verbesserung der gesellschaftlichen Einstellung gegenüber Gründern werden in den folgenden Punkten hervorgehoben:

### UNTERNEHMERISCHE BILDUNG FORCIEREN

Eine stärkere Verankerung unternehmerischer Erziehung auf allen Bildungsstufen kann die Einstellung und Befähigung zum Unternehmertum positiv beeinflussen. Damit ließen sich das soziale Stigma des Scheiterns, die Zustimmung zu einer „zweiten Chance“ und die Motivation, selbst Risiko zu übernehmen, langfristig ändern. Zusätzlich könnte dadurch der Mangel an kaufmännischen Kenntnissen behoben werden.<sup>56</sup>

56 Keuschnigg et al. (2013).

### STEUERPOLITISCHE ANREIZE FÜR GRÜNDER SETZEN

Zusätzlich zu den bereits bestehenden Fördermaßnahmen<sup>57</sup> für Neugründungen sollte, entsprechend unseren Empfehlungen aus dem Kapitel Steuerpolitik, die Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit insgesamt gesenkt werden. Beiträge zur Wohnbauförderung, zum Familienlastenausgleichsfonds oder Insolvenzentgeltsicherungsfonds sowie Kammer- und hohe Sozialversicherungsbeiträge verteuern die Anstellung von Mitarbeitern im internationalen Vergleich stark (siehe Kapitel Steuerpolitik).

### DIGITALES GRÜNDEN ERMÖGLICHEN

Firmengründungen sollten in digitaler Form ermöglicht werden. Auch der Bürokratie-Abbau kann hier einen Beitrag leisten. Die Einrichtung von One-Stop-Shops – dem Magistrat angeschlossen – und einer „papierlosen“ Gründung im Zuge des E-Governments nach estnischem Vorbild können den Weg in die Gründung erleichtern (siehe Kapitel Effizienz der Regulierung).

## Wie die Unternehmensfinanzierung verbessert werden kann

Um die Bedingungen für Unternehmensfinanzierungen in Österreich zu verbessern, braucht es fairen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Geldgebern sowie Möglichkeiten der Re-Kapitalisierung an Börsen und finanzielle Erleichterungen bei Verlusten.

### KAPITALMARKT DURCH PRIVATE PENSIONS-FONDS STÄRKEN

Die Finanzierung junger innovativer Unternehmen zählt zu den riskantesten Investitionen der Wirtschaft. Da sie für Banken meist zu riskant und unkontrollierbar sind, müssen andere Investoren und Partner Eigenkapital oder Risikokapital bereitstellen. In diesem Zusammenhang sollte nach dem Vorbild der USA eine Liberalisierung der Anlagevorschriften für Pensionsfonds angedacht werden. Diese Fonds sollten einfacher in riskantere Anlagen wie Aktien investieren können.

57 Mit dem Neugründungs-Fördergesetz (NeuFöG) hat die Politik hier mit einer steuerlichen Entlastung erste Schritte für ein verbessertes Umfeld für Start-ups gesetzt.

Generell ist wie in vielen anderen Ländern die „zweite Säule“ in der Altersvorsorge zu stärken. Private Pensionsfonds könnten nicht nur die drohende Altersarmut für viele angehende Pensionisten lindern, sondern auch die Liquidität an den Börsen stärken. Ein Teil der gegenwärtigen Pensionsbeiträge für einen Pensionsfonds sollte zweckgewidmet werden. Derzeit liegen die Pensionsbeiträge (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) bei 22,8 Prozent des Bruttogehalts. In einem ersten Schritt könnte hiervon ein Prozentpunkt in einen kapitalgedeckten Pensionsfonds fließen. Das würde weniger als die Hälfte der Rate in Schweden ausmachen, im staatlichen Pensionssystem fehlten dadurch jährlich rund 1,3 Milliarden Euro. Kurzfristig wäre dieser Betrag durch die Einsparungen beim Schuldendienst zu finanzieren. Allein im Jahr 2016 wären in Österreich die Zinszahlungen um sieben Milliarden Euro höher ausgefallen, wären für die gesamten Staatsschulden Zinsen auf dem Niveau von 2007 zu zahlen gewesen.<sup>58</sup> Langfristig wäre das System durch eine Koppelung des Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung zu finanzieren.

#### **PRIVATE GELDER MOBILISIEREN**

Um den Staat bei der Gründungsförderung finanziell zu entlasten, sollte privates Kapital mobilisiert werden. Investoren können in der risikoreichen Gründungsphase die Unternehmensfinanzierung übernehmen. Ein wichtiger Mobilisierungsansatz liegt darin, das erhöhte Risiko des Verlusts der Investition besser mit möglichen höheren Gewinnen abzugleichen. Für Geldgeber (Business Angels) wäre es wichtig, dass Verluste aus Beteiligungen nicht nur im Jahr des Verlusteintrittes abgesetzt werden können, sondern auf mehrere Jahre verteilt. Daher sollte im Bereich der Risikokapitalfinanzierung eine mehrjährige Durchrechnungsperiode geschaffen werden, in der die Verluste aus Investitionen den Gewinnen steuerlich gegengerechnet werden können. Im Gegenzug kann die öffentliche Hand als Investor in den Hintergrund treten. Gegenwärtig erschweren es die öffentlichen Gelder privaten Investoren, in vielversprechende Start-ups zu investieren, da sie mit den Konditionen öffentlicher Anbieter nicht konkurrieren können. Die Gründer greifen der-

zeit lieber auf das Gratisgeld des Staates zurück, anstatt Kontrolle an Business Angels abzutreten.

#### **VON DEN BRITEN LERNEN**

Im Vereinigten Königreich erhält ein Geldgeber, der in ein Unternehmen des Förderprogramms Seed Enterprise Investment Scheme (SEIS)<sup>59</sup> investiert, 50 Prozent der angelegten Summe als Gutschrift auf seine Einkommensteuer. Dies ist bis zu einer Investitionssumme von 100.000 Pfund Sterling möglich. Darüber hinaus sind Erträge, die aus der geförderten Investition erzielt werden, von der Kapitalertragsteuer befreit. Österreich sollte es den Briten gleichtun und ähnliche Anreize bieten, statt direkt öffentliches Geld zu investieren.

### **Wie die Digitalisierung zu gestalten ist**

Der Staat sollte die Chancen der Digitalisierung im Interesse seiner Bürger nutzen. Drei Aspekte stehen hierbei im Vordergrund. Erstens, Online-Bildung und personalisierte – also auf die eigenen Fähigkeiten, Bedürfnisse und Interessen zugeschnittene – Angebote sollten stärker in das bestehende Bildungssystem integriert werden. Zweitens, Informationen in öffentlicher Hand, wie anonymisierte Daten von staatlich geförderten Unternehmen, sollten in maschinenlesbarer Form online für den Bürger und die Wissenschaft verfügbar gemacht werden. Drittens, digitale Verwaltungssysteme – wie die elektronische Unternehmensgründung nach dem Vorbild Estlands – sollten in Österreich erprobt werden.

#### **DIGITALE KOMPETENZEN BÜNDELN**

Die Digitalisierung durchdringt alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Infrastruktur, Arbeits- und Steuerpolitik, Bildung und Gesundheit sowie öffentliche Verwaltung sind von den Auswirkungen betroffen. Dieser Prozess wird sich in den nächsten Jahrzehnten verstärken und an Komplexität gewinnen. Eine zentrale Stelle – zu-

59 Das Seed Enterprise Investment Scheme wurde 2012 im Vereinigten Königreich eingeführt, um die Neugründung von Unternehmen zu fördern. Um ins Förderprogramm zugelassen zu werden, muss ein Unternehmen mehrere Bedingungen erfüllen (beispielsweise darf es maximal 25 Angestellte haben, es darf nicht länger als zwei Jahre existieren und der Vermögenswert darf 200.000 Pfund Sterling nicht übersteigen). Der Investor wiederum muss die erworbenen Anteile am Unternehmen mindestens zwei Jahre halten, darf maximal 30 Prozent der Unternehmensanteile besitzen und kein Mitarbeiter im Unternehmen sein.

58 Siehe Bundesbank (2017).



mindest unter der Leitung eines Staatssekretärs – muss die benötigte Fachexpertise über richtungsweisende Technologien für die öffentliche Hand sicherstellen und gleichzeitig Synergieeffekte ausfindig machen.

Grundlegende Entscheidungen über die Entwicklung der Digitalisierung sind in folgenden Bereichen zu treffen: Die Einführung einer digitalen Verwaltung (mit enormen Einsparungspotenzialen), die Erprobung neuer Ausbildungsformen in der Bildung (beispielsweise die Nutzung von unterschiedlichsten Lehrmitteln und Lehrmethoden auf Grundlage von Algorithmen) und die Einführung einer Patienten-Stammdatenbank und der Einsatz von modernen Kommunikationssystemen<sup>60</sup> werden von dieser Stelle getroffen.

#### **VERFÜGBARKEIT ÖFFENTLICHER DATEN GARANTIEREN**

Daten sind der Treibstoff des digitalen Fortschritts. Daten über staatliche Ausgaben, aber auch Informationen, die über Sensoren (Verkehrsaufkommen, Luftqualität etc.) von öffentlichen Einrichtungen erhoben werden, sollten jedem Bürger in technisch zugänglicher Form aufbereitet auf Online-Portalen zur Verfügung stehen. Die Offenlegung von Behördendaten, die von Computern lesbar sind, erhöht die öffentliche Teilhabe. Davon betroffen sind nicht personalisierte Daten, sondern ausschließlich anonymisierte und datenschutzrechtlich unsensible.

Auch Innovation und Wirtschaft werden durch diese Maßnahme gefördert, wie das Beispiel von anonymisierten Mikrodaten in der Förderung von Grundlagenforschung in Dänemark zeigt. Hier werden anonymisierte Daten von Unternehmen in staatlichen Förderprogrammen offengelegt. So kann auch wissenschaftlich überprüft werden, ob die Fördermittel fruchtbringend eingesetzt wurden.

60 Ein Beispiel für ein solches Kommunikationssystem bietet wie erwähnt die „Distributed-Ledger-Technologie“ (DLT). Sie ist vielen bekannt durch die Anwendung von blockchains (Bitcoins). Sie bietet ein enormes Potenzial für eine sicherere, transparentere und kosteneffiziente öffentliche Verwaltung. Über das dezentrale Prinzip der DLT lassen sich Informationen über Transaktionen ohne Zwischenhändler vollziehen.

#### **DIGITALE FÄHIGKEITEN LEBENSLANG SCHULEN**

Je früher digitale Fähigkeiten erlernt werden, desto besser. In Digitalwerkstätten können Kinder bereits im Alter von sechs bis vierzehn Jahren spielerisch den Umgang mit Programmiersprachen erlernen.<sup>61</sup> Besonders in dieser frühen Bildungsphase kann „Gamification“ – das Erlernen von Inhalten über spielerische Anwendungen – einen wichtigen Beitrag leisten. Finnland, das 2016 einen neuen digitalen Lehrplan (Schulstufen 1-9) eingeführt hat, nutzt bereits jetzt spielerische Anleitungen zum Erlernen von Programmiersprachen in den ersten Bildungsjahren.<sup>62</sup> Ebenso spielerisch werden insbesondere Mädchen durch „teaching coding through storytelling“ – die Einbindung von Programmiersprachen in interaktive Geschichten – für das Programmieren begeistert.<sup>63</sup> In späteren Bildungsphasen sollten der Einsatz von internetfähigen Geräten bei Prüfungen sowie „Open-Book-Tests“ erprobt werden, also bei Prüfungen Hilfsmittel eingesetzt werden.

Eine Initiative des luxemburgischen Ministeriums für Bildung, Kinder und Jugend erlaubt es Schülern, in Berufsausbildungen ihren Lernerfolg online zu verfolgen. Das sogenannte eduBoard wurde dort Bestandteil der technischen Ausbildungsprogramme. Auszubildende können hier zentral ihre Kurse auswählen und über ihre Lernfortschritte informieren. Die Initiative vermittelt auf diese Weise Kenntnisse im praktischen Umgang mit digitalen Medien. Um die Menschen im Land auf die zukünftige Entwicklung besser vorzubereiten, gilt es, den Umgang mit neuen Technologien stärker zu lehren und zu fördern. Diese Maßnahme sollte bereits in den frühen Kinderjahren beginnen, aber wie in Luxemburg auch ältere Jahrgänge erfassen.

#### **ANERKENNUNG VON ONLINE-BILDUNG ERWEITERN**

In Kombination mit der schulischen Förderung nehmen internetbasierte Bildungsformen eine wichtige Rolle ein. Durch ein standardisiertes Verfahren sollte die Anerkennung von Online-Kursen wie MOOCs im Bildungsbereich, aber auch

61 Wired (2016).

62 Die finnische Curriculum-Reform (2016).

63 <https://rakuten.today/blog/coding-through-storytelling.html>.



auf dem Arbeitsmarkt (Aus- und Fortbildungszertifikate) ermöglicht werden. Nach dem Vorbild der „Open University“<sup>64</sup> ist die Möglichkeit, sich unabhängig von seinem formalen Bildungsgrad lebenslang weiterbilden zu können, essenziell für die Informationsgesellschaft. Nach dem finnischen Vorbild sollen diese Online-Kurse auch in Österreich als Bestandteile für Studien- oder Ausbildungsleistungen anerkannt werden. Online-Ausbildungsangebote bieten darüber hinaus die Möglichkeit flexibler Umschulung in unterschiedlichsten Lebensphasen. Sie sind daher von besonderer Bedeutung angesichts der sich schnell ändernden Anforderungen an Arbeitnehmer. Auch Lehrer können MOOCs selbst zur Weiterbildung nutzen. Die finnische CODING Initiative<sup>65</sup> hat einen kostenlosen MOOC für Lehrer entwickelt, damit sie sich notwendige Kompetenzen im Bereich des Programmierens aneignen können.

#### **PERSONALISIERTE BILDUNG ERMÖGLICHEN**

Neue Technologien ermöglichen personalisierte – also auf die eigenen Fähigkeiten, Bedürfnisse und Interessen zugeschnittene – und qualitativ hochwertige Bildung. Damit diese Möglichkeiten der digitalen Bildungsrevolution in Österreich nicht ungenutzt bleiben, sollten US-amerikanische Pilotprojekte im Schul- und Universitätsbereich ähnlich der School of One und der Arizona State University erprobt werden. An der New Yorker School of One ist es gelungen, durch die Anwendung von Big-Data-Algorithmen Inhalte des Mathematikunterrichts stark zu individualisieren. So wurde der gleiche Lehrinhalt den Schülern je nach deren Fähigkeiten in unterschiedlichen Formen und für deren besseres Verständnis übermittelt. Dadurch konnten die Erfolgsraten der Schüler erheblich gesteigert werden.<sup>66</sup> Vergleichbare Verfahren wurden auch bei einem Pilotprojekt der Arizona State

64 Die englische Open University ist die größte staatliche Universität in Europa. Für eine Vielzahl der 70 Studiengänge bestehen weder physische Anwesenheitspflicht noch Aufnahmebedingungen. Lehrmittel werden kostenlos digital zur Verfügung gestellt und Studierende werden (persönlich oder über digitale Kommunikationskanäle) von Tutoren betreut. Die Open University gehört zu den weltweit besten Business Schools.

65 <http://koodiaapinen.fi/en/>.

66 Im Jahr 2010, vor der Einführung der School of One, lagen die Leistungen der Sechstklässler etwa ein Prozent unter dem Durchschnitt vergleichbarer Schulen in New York City. Zwei Jahre später, nach der Einführung, wurden dieselben Schüler wieder getestet. Dabei lagen die Leistungen elf Prozent über dem Durchschnitt vergleichbarer Schulen.

University verwendet. Durch prädiktive Algorithmen<sup>67</sup>, die mit vergangenen Nutzerdaten zukünftiges Verhalten vorhersagen, konnte eine eAdvisory-Plattform eingerichtet werden. Diese berät Studienanfänger individuell, unter Berücksichtigung ihrer Talente und Interessen, bei der Wahl ihres Studienfaches. Die Studienabbruchquoten konnten so signifikant gesenkt werden.<sup>68</sup>

#### **DIGITALE VERWALTUNG EINFÜHREN**

Auch in der öffentlichen Verwaltung eröffnet die Digitalisierung neue Chancen. Bürger und Unternehmer können Zeit und Kosten sparen, indem sie in Zukunft nur noch einen Anlaufpunkt für Behördengänge haben (One-Stop-Shops) (siehe Kapitel Effizienz der Regulierung). Dieser sollte online verfügbar sein und sämtliche Dokumente annehmen bzw. ausgeben können. Mit DLT-Systemen<sup>69</sup> kann eine effiziente und sichere Technologie beispielsweise im Bereich des Grundbuchamtes zum Einsatz kommen. Die Speicherung und digitale Übermittlung medizinischer Stammdaten ermöglicht fortschrittliche Diagnosemethoden. Die Verfügungsgewalt der Patienten über ihre Daten bleibt garantiert; sie bestimmen selbst, ob ihre Daten genutzt werden dürfen oder nicht. Daher ist eine Aufklärung der Patienten über den gesellschaftlichen Nutzen von Patientendaten unerlässlich.

#### **E-RESIDENCY EINFÜHREN**

Die e-Estonia-Initiative der estnischen Regierung ist ein Vorbild für die Digitalisierung öffentlicher Verwaltung. Im Zentrum steht die Einführung der sogenannten e-Residency, die jeder physischen Person erlaubt, in Estland verschiedene elektronische Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Zudem wurden in diesem Zusammenhang in einer Testphase mehrere digitale Services für e-Residents getestet, wie beispielsweise offizielle Dokumente rechtskräftig digital unterzeichnet werden können, Unternehmen online zu registrieren sind,

67 Prädiktive Algorithmen greifen wie erwähnt auf eine große Menge vergangener Nutzerdaten zurück. Durch statistische Verfahren erkennen sie wiederkehrende Muster in den Daten, die anhand von persönlichen Charakteristika Aufschluss über das zukünftige Verhalten neuer Nutzer zulassen.

68 Statt wie früher 26 Prozent schaffen heute auch deshalb 42 Prozent der Studierenden ihren Abschluss in der Regelstudienzeit (Dräger und Müller-Eiselt, 2015).

69 DLT steht wie erwähnt für „Distributed-Ledger-Technologie“.

Steuern digital zu erklären sind, an Wahlen teilzunehmen ist oder verschreibungspflichtige Medikamente online bei estnischen Apotheken zu bestellen sind.

Die Umsetzung in Österreich brächte erhebliche Kostenersparnisse im Bereich der öffentlichen

Verwaltung, zudem könnte die Serviceleistung für den Bürger dadurch verbessert werden (Reduktion der Wartezeiten und der anfallenden Gebühren).

# Literatur

- Arntz, M. Gregory und Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189. Paris: OECD Publishing.
- BMFWF (2015). Land der Gründer – Auf dem Weg zum gründerfreundlichsten Land Europas. Wien.
- Böheim, M. (2013). „Überregulierung“ als Hemmnis für Wettbewerb und Wirtschaftswachstum. Wirtschaftspolitische Blätter, 2013 (4), S. 603-620.
- Bossler, M. und Oberfichtner, M. (2014). The employment effect of deregulating shopping hours: Evidence from German retailing. Diskussionspapiere, 91, Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für VWL, insbes. Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik.
- Breit, S., Bruneforth, M. und Schreiner, C. (Hrsg.) (2017). Standardüberprüfung 2016 Deutsch, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht. Salzburg.
- Bruneforth, M., Eder, F., Krainer, K., Schreiner, C., Seel, A. und Spiel C. (Hrsg.) (2016). Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015. Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen. Graz: Leykam.
- Bruneforth, M., Lassnigg, L., Vogtenhuber, S., Schreiner, C. und Breit, S. (Hrsg.) (2016). Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015. Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren. Graz: Leykam.
- Bundesbank (2017). Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums. Monatsbericht Juli 2017.
- Burda, M. C. und Weil, P. (2005). Blue laws. Mimeo.
- Card, D., Kluve, J. und Weber, A. (2015). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. NBER Working Paper, No. 21431.
- Christl, M. und Köppl-Turyna, M. (2017). Gender wage gap and the role of skills: evidence from PIAAC dataset. Agenda Austria Working Paper, No. 5. Wien.
- Christl, M., Köppl-Turyna, M. und Kucsera, D. (2017). Okun's law in Austria. DANUBE: Law and Economics Review, 2017 (2).
- Dräger, J. und Müller-Eiselt, R. (2015). Die digitale Bildungsrevolution. Der radikale Wandel des Lernens und wie wir ihn gestalten können. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Eurocommerce (2017). Overview: Legislation regarding shop opening hours in Europe. Last updated: 2 March 2017.
- Europäische Kommission/EACa/Eurydice (2015). Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe 2014/15.
- Europäische Kommission (2017a). Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en).
- Europäische Kommission (2017b). Digital single market – Bringing down barriers to unlock online opportunities. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en).
- European Startup Monitor (2016). Austria Country Report. KPMG/Telefónica Germany.
- Fiskalrat (2016). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2015-2017. Wien.
- Goos, M. (2004). Sinking the blues: The impact of shop closing hours on labor and product markets. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Hellmann, T. und Puri, M. (2000). The Interaction Between Product Market and Financing Strategy: The Role of Venture Capital. Review of Financial Studies, Vol. 13, S. 959-984.
- Hellmann, T. und Puri, M. (2002). Venture Capital and the Professionalization of Start-ups: Empirical Evidence. Journal of Finance, Vol. 57, S. 169-167.
- IMPROVEO, KPMG, AVCO, WIFO (2012). Risikokapital in Österreich: Angebots- und nachfrageseitige Erklärungsfaktoren für die geringe Ausprägung, Studie im Auftrag von BMWFJ und AWS. [http://m.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/Endbericht%20-%20Risikokapital%20in%20%C3%96sterreich\\_2012-11-20\\_FINAL.pdf](http://m.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/Endbericht%20-%20Risikokapital%20in%20%C3%96sterreich_2012-11-20_FINAL.pdf).
- ING International Survey (2015). Mobile Banking, New Technologies and Financial Behaviour.
- IMD (2017). Global Competitiveness Report 2017-2018, Lausanne.

- Invest Europe (2017). European Private Equity Activity Data 2016.
- ITIF (2017). False Alarmism: Technological Disruption and the U.S. Labor Market, 1850–2015.
- IWF (2017). Selected Issues – Austria, Country Report No. 17/27.
- Janger, J. und Pechar, H. (2010). Organisatorische Rahmenbedingungen für die Entstehung und Nachhaltigkeit wissenschaftlicher Qualität an Österreichs Universitäten. WIFO Forschungsbericht. Wien.
- Johannson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. und Vartia, L. (2008). Tax and Economic Growth. OECD Department Working Paper, No. 28.
- Kässi, O. und Lehdonvirta, V. (2016). Online Labour Index: Measuring the Online Gig Economy for Policy and Research. Paper presented at Internet, Politics & Policy 2016, 22-23 September, Oxford, UK. <http://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/>.
- Keuschnigg, C., Ecker, B., Gassler, H., Hofer, H., Koch, S., Kuschej, H., Lassnigg, L., Reiner, C., Sellner, R., Skrinier, E. und Vogtenhuber, S. (2013). Vision Österreich 2050 – Vorsprung durch Bildung, Innovation und Wandel. Wien: Institut für Höhere Studien im Auftrag des Rats für Forschungs- und Technologieentwicklung und des Austrian Institute of Technology.
- Keuschnigg, C. et. al. (2017). Innovationsland Österreich. Studien des WPZ. St. Gallen, Wien.
- Kortum, S. und Lerner, J. (2000). Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation. RAND Journal of Economics, Vol. 31, S. 674–692.
- Mayer-Schönberger, V. und Mayer-Schönberger, C. (2013). Big Data: die Revolution, die unser Leben verändern wird. Redline Wirtschaft.
- Moravec, H. (1988). Mind Children. Harvard University Press.
- Lassnigg, L., Bruneforth, M. und Vogtenhuber S. (2016). Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich, in: Bruneforth, M., Eder, F., Krainer, K., Schreiner, C., Seel, A. und Spiel C. (Hrsg.), Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015. Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen, S. 305-351.
- Leitl (2013): „Österreich ist abgesandelt“, vgl. <http://derstandard.at/1376534210081/Leitl-Oesterreich-ist-abgesandelt>.
- Lorenz, H. und Köppl-Turyna, M. (2016). Warum die Gewerbeordnung ein übler Geselle ist – Anleitung zur Entfesselung des österreichischen Gewerbes. Agenda Austria Spezial. Wien.
- OECD (2015). OECD Economic Surveys Austria. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016). PISA 2015 Results. Volume I: Excellence and Equity in Education. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). Education at a Glance 2017: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.
- Petanovitsch, A. und Schmid, K. (2012). Zum Nutzen frühkindlicher Betreuung und Förderung. IBW-Kurzexpertise. Wien.
- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A. und Kostal, T. (2008). Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Rechnungshof (2016a). Positionen des Rechnungshofes. Effizientere Schulverwaltung. Vorschläge des Rechnungshofes für Reformen im Bildungsbereich. Reihe Bund 2016/1.
- Rechnungshof (2016b). Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs. Reihe 2016/2.
- Rechnungshof (2017). Bericht des Rechnungshofes – Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien. Reihe Bund 2017/32, Reihe Wien 2017/8.
- Skuterud, M. (2005). The impact of Sunday shopping on employment and hours of work in the retail industry: Evidence from Canada. European Economic Review, Vol. 49, S. 1953-1978.
- Sorensen, M. (2005). How Smart is Smart Money? A Two-Sided Matching Model of Venture Capital. Journal of Finance, Vol. 62, S. 2725-2762.
- Statistik Austria (2017). Bildung in Zahlen 2015/16. Schlüsselindikatoren und Analysen. Wien.
- BMF (2016). Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2017-2020. Wien. [https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Strategiebericht\\_2017-2020\\_2.pdf?63xgn0](https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Strategiebericht_2017-2020_2.pdf?63xgn0)
- Suchan, B. und Breit, S. (Hrsg.) (2016). PISA 2015. Grundkompetenzen am Ende der Pflichtschulzeit. Graz: Leykam.
- The Atlantic (2013). The robot will see you now. February 2013.
- UK Government Office for Science (2016). Distributed Ledger Technology: beyond block chain. A report by the UK Government Chief Scientific Adviser.
- Vassil K. (2016). Estonian e-Government Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes, World Development Report, Background Paper – Digital Dividends.
- Wired (2016). Wo Kinder coden lernen. <https://www.wired.de/collection/tech/der-berliner-digitalwerkstatt-lernen-kinder-den-umgang-mit-technologie>.
- World Bank (2017). Doing business report 2017. Washington.
- World Economic Forum (2017). Global Competitiveness Report 2017-2018. Geneva.

# Weblinks

---

Die finnische Curriculum-Reform (2016): <http://linda-mannila.com/blogg/wp-content/uploads/p1-mannilla.pdf>

Finnische CODING-Initiative: <http://koodiaapinen.fi/en/>

Teaching coding through storytelling: <https://rakuten.today/blog/coding-through-storytelling.html>

UK Department for Business, Innovation, and Skills (2017): <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation#appendix-4-operating-a-one-in-two-out-rule-for-business-regulation>

Wikipedia (2017). School of One: [https://en.wikipedia.org/wiki/School\\_of\\_One](https://en.wikipedia.org/wiki/School_of_One)

Vor genau 10 Jahren war Österreich am Sprung in die Top 10 der wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsstandorte der Welt. Gekommen ist der Abstieg in das Mittelmaß.

Dabei hat Österreichs Politik gar nicht so viel falsch gemacht, sondern so viel Richtiges nicht getan. Während sich Länder wie die Schweiz, Schweden, oder die Niederlande konsequent nach vorne gearbeitet haben, wurden in Österreich für jedermann offensichtliche Probleme beharrlich ignoriert und heruntergespielt.

Ein kleines, wohlhabendes und immer noch sehr wettbewerbsfähiges Land wie Österreich hat keinen Grund, sich mit dem Mittelmaß zu begnügen. Sehr viel spricht dafür, alles dafür zu tun, den Wohlstand der Bevölkerung auch in einer Zeit der digitalisierten Automatisierung abzusichern. Wir von der Agenda Austria haben eine Wegbeschreibung ausgearbeitet, wie dieses Ziel zu erreichen ist.