

Wirtschaftsbericht Österreich, 2001

Zusammenfassung

Das österreichische Wirtschaftswachstum schwächt sich derzeit ab und wird durch den globalen Schock infolge der Terroranschläge vom 11. September in den Vereinigten Staaten nachteilig beeinflusst werden. Den Prognosen zufolge dürfte sich das Wachstum ab dem zweiten Halbjahr 2002 wieder erholen, da dann die Belebung des Welthandels und die monetären Rahmenbedingungen positive Impulse für das BIP-Wachstum entfalten. Allerdings bleiben wesentliche Herausforderungen bestehen, wenn Österreich sein Wachstumspotential erhöhen und von der europäischen Integration voll profitieren soll. Die weitreichenden von der Regierung angekündigten Strukturreformen zielen u.a. darauf ab, das Pensionssystem auf eine langfristig tragfähige finanzielle Grundlage zu stellen, die Effizienz des öffentlichen Sektors zu erhöhen, die Sozialleistungen zielgenauer auszurichten, die Anreize auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, die Netzwerkindustrien für den Wettbewerb zu öffnen und die Leistungen des Bildungssystems anzuheben. Die meisten dieser Initiativen gehen in die richtige Richtung und würden das Tempo der Strukturreform beschleunigen, wenn sie voll umgesetzt werden. Mehrere diesbezügliche politische Maßnahmen sind bereits in Kraft oder werden eingeführt. In manchen Fällen scheinen die Maßnahmen der angestrebten Verbesserung der ökonomischen Anreize oder der Förderung der Budgetkonsolidierung allerdings zuwiderzulaufen. Es ist in diesem Zusammenhang besonders inopportun, dass die Regierung eine wesentliche Ausweitung des bereits großzügigen Kindergeldsystems einführt, die vermutlich negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Eltern haben wird. Eine grundlegendere Pensionsreform ist notwendig, die Effizienz der Stellenvermittlung sollte verbessert und die Pläne zur Hochschulreform sollten umgesetzt werden. Auch wenn bei der Wettbewerbsgesetzgebung gute Fortschritte zu verzeichnen sind, muss die Marktöffnung doch durch weitere Reformen flankiert werden. Eine nachhaltige Beseitigung des Defizits der öffentlichen Haushalte erfordert die baldige Ersetzung der im Budget vorgesehenen Einmalmaßnahmen

Dieser Policy Brief stellt die Gesamtbeurteilung und Empfehlungen des OECD-Wirtschaftsberichts Österreich 2001 vor. Der Prüfungsausschuss für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen, der sich aus den 30 Mitgliedsländern und der Europäischen Kommission zusammensetzt, hat diesen Bericht geprüft. Ausgangspunkt für den Bericht ist ein von der Hauptabteilung Wirtschaft vorgelegter Entwurf, der nach den Diskussionen im Ausschuss überarbeitet wird. Der Bericht wird unter der Verantwortung des Ausschusses herausgegeben

- Erzielt die Wirtschaft hinreichend gute Ergebnisse?**
- Wie entwickelt sich die Wirtschaft im gegenwärtigen Konjunkturzyklus?**
- Wie wird der Ausgleich der öffentlichen Haushalte erreicht?**
- Welche Maßnahmen könnten die Budgetkonsolidierung nachhaltiger machen?**
- Ist Österreich für die wachsende Zahl von Pensionisten gut gerüstet?**
- Kann die Funktionsweise des Arbeitsmarkts verbessert werden?**
- Wie sollten die nächsten Schritte bei der Regulierungsreform aussehen?**
- Wie sind Umweltziele in andere Politikbereiche integriert?**
- Haben sich die umweltpolitischen Maßnahmen als effektiv erwiesen?**
- Können die umweltpolitischen Maßnahmen kosteneffizienter gestaltet werden?**

durch strukturelle Maßnahmen, die mit anhaltenden Einsparungen einhergehen. Zu diesem Zweck sollten Ausgabenprogramme identifiziert werden, bei denen Kürzungen vorgenommen werden können. Eine effizientere Projektauswahl erfordert auch die Einrichtung eines wirksamen Rahmens für Ex-ante- und Ex-post-Kostenbewertungen. Tatsächliche Doppelgleisigkeiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung sollten identifiziert und beseitigt werden, und es muss entschieden werden, welche Dienstleistungen dem privaten Sektor zur Bereitstellung überlassen werden sollten. Gewiss sollte ein Ausgleich der öffentlichen Haushalte das primäre kurzfristige Konsolidierungsziel bleiben, mittelfristig gesehen würde die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen jedoch dazu beitragen, den budgetären Druck in Verbindung mit der Bevölkerungsalterung leichter zu bewältigen. Was ein ökologisch nachhaltiges Wachstum betrifft, so geht Österreich von einer Position relativ guter Umweltleistungen aus und ist bestrebt, die Umweltergebnisse weiter zu verbessern. Der angewandte Policy Mix stützt sich jedoch in zu starkem Maße auf das Auflageninstrumentarium, während ökonomische Instrumente – in Form von Subventionen und Steuern – nicht eng genug mit Umweltzielen verknüpft sind, was zu Kostenerhöhungen und Verzerrungen führt. Daher sollte verstärkt auf ökonomische Instrumente zurückgegriffen werden, um die Umweltergebnisse zu verbessern, namentlich durch die Einführung einer CO₂-Steuer. Überdies ist ein integrierter Ansatz erforderlich, bei dem systematisch Kosten-Nutzen-Analysen und Ex-post-Programmevaluierungen vorgenommen werden, um Umweltmaßnahmen zu konzipieren und die ökonomische Belastung der Erreichung von Umweltzielen zu vermindern. In all diesen Punkten sind Fortschritte unerlässlich, um die notwendigen institutionellen Veränderungen zu erleichtern, die es Österreich ermöglichen, seinen Lebensstandard weiter zu verbessern, die soziale Kohäsion zu fördern und eine attraktive Umwelt zu erhalten. ■

Erzielt die Wirtschaft hinreichend gute Ergebnisse?

Seit Mitte der neunziger Jahre entspricht das österreichische Wirtschaftswachstum weitgehend dem EU-Durchschnitt. Die Wirtschaft ist aber offenbar noch nicht auf einen Pfad höheren Trendwachstums eingeschwenkt, obgleich durch den österreichischen EU-Beitritt im Jahr 1995 und die marktwirtschaftliche Umorientierung der osteuropäischen Länder viele Zutrittsbarrieren für österreichische Exporteure und Importeure beseitigt worden sind. Im Hinblick auf eine Steigerung des österreichischen Wachstumspotentials verdienen zwei generelle Aspekte besondere Aufmerksamkeit. Erstens wurde die Budgetkonsolidierung zu lange hinausgezögert und ein abwechselnd restriktiver und expansiver Kurs eingeschlagen, der Verzerrungen zur Folge hatte. Desgleichen wurde eine tiefgreifende Reform des öffentlichen Sektors in den neunziger Jahren auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, so dass potentiell positive Effekte einer derartigen Reform auf die gesamtwirtschaftliche Tätigkeit nicht zum Tragen kommen konnten. Zweitens hat Österreich keine zügige Reform seines Regulierungsrahmens in Angriff genommen. Dies ist verständlich, wenn man bedenkt, dass sich dieser Rahmen in früheren Zeiten mit relativ geringem Strukturwandel als Stütze eines starken Wirtschaftswachstums bewährt hat. Um die positiven Wachstumseffekte einer verstärkten internationalen Integration und eines rascheren technologischen Wandels ausschöpfen zu können, bedarf es jedoch tiefgreifenderer Reformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten, die den Marktmechanismen größeren Raum geben und mehr strukturelle Flexibilität begünstigen. Die aktuellen politischen Maßnahmen gehen bereits in diese Richtung, bei der überfälligen Strukturreform sind jedoch noch erhebliche Herausforderungen zu bewältigen. Kapitel I gibt einen Überblick über die wichtigsten makroökonomischen Einflussfaktoren und die Prognosen des OECD-Sekretariats, Kapitel II und III des Berichtes setzen

sich mit Fragen der Fiskalpolitik und der Strukturreform auseinander. In Kapitel IV schließlich wird ausführlicher auf Fragen im Zusammenhang mit der Förderung einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung eingegangen. ■

Wie entwickelt sich die Wirtschaft im gegenwärtigen Konjunkturzyklus?

Das reale BIP-Wachstum belief sich im Jahr 2000 auf insgesamt 3,0%. Es lag damit deutlich über der Potentialrate und entsprach dem EU-Durchschnitt. Die österreichische Wirtschaft partizipierte am Konjunkturaufschwung in der EU, der vom rascheren Wachstum des Welthandels getragen wurde, das im zweiten Halbjahr 1999 einsetzte und über den Beginn des Jahres 2000 hinaus anhielt. In Österreich selbst wirkten der starke private Konsum – wobei die verfügbaren Einkommen von den im Januar 2000 wirksam gewordenen Steuersenkungen profitierten – und die lebhaft zunehmenden Ausrüstungsinvestitionen konjunkturstützend. Mit dem langsameren Wachstum des Welthandels ließ die wirtschaftliche Dynamik im zweiten Halbjahr 2000 und in den ersten Monaten des Jahres 2001 jedoch nach. Infolge des verstärkten Verbraucherpreisauftriebs, der vor allem durch die höheren Erdölpreise und den schwächeren Wechselkurs bedingt war, expandierte der private Konsum weniger kräftig. Ab dem zweiten Halbjahr 2000 wuchsen auch die Ausrüstungsinvestitionen langsamer und die Bauinvestitionen blieben durchgehend schwach. Die Beschäftigung nahm weiter zu, wenn auch langsamer als zuvor, gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit in den letzten Monaten sogar angestiegen. Der Verbraucherpreisanstieg erreichte im Frühjahr 2001 mit einer Rate von 3¼% seinen Höhepunkt. Durch die Anhebung der indirekten Steuern wurde das Preisniveau zusätzlich erhöht. Bis Mitte 2001 war die Teuerung jedoch wieder erheblich gesunken, da die Effekte der früheren Erdöl- und Importpreisteigerungen

abklagen und sich der Einfluss der indirekten Steuererhöhungen vom Vorjahr abzuschwächen begann. Die Löhne sind 2000 zwar gestiegen, doch blieben die Lohnabschlüsse moderat, was der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich war.

Das Wachstum wird 2001 wahrscheinlich deutlich geringer ausfallen als im Vorjahr und nach den OECD-Prognosen erheblich unter die Potentialwachstumsrate sinken. Hierin spiegelt sich die Abschwächung des Welthandels und das Nachlassen der Inlandsnachfrage wider – Entwicklungen, die bereits im Laufe des Jahres deutlich wurden und die nun durch den weltweiten negativen Wachstumsschock nach den Terroranschlägen vom 11. September in den Vereinigten Staaten verstärkt werden. Die Prognosen gehen davon aus, dass die nachteiligen Vertrauenseffekte dieses Ereignisses die globale Wirtschaftstätigkeit und den Welthandel bis weit in die erste Hälfte des kommenden Jahres hinein schwächen werden. Danach könnte aber eine erneute Kräftigung des Welthandels einsetzen, die nach und nach zu einer Belebung der österreichischen Konjunktur führt, die dann auch durch eine regere Inlandsnachfrage gestützt werden könnte. Der private Konsum wird sich wohl in dem Maße erholen, wie sich das Konsumklima unter dem Einfluss steigender verfügbarer Einkommen, höherer Familienbeihilfen und einer Verbesserung der Terms of Trade stabilisiert. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften nach einer günstigeren Entwicklung der Auslandsnachfrage ebenfalls an Dynamik zulegen. Die Bauwirtschaft wird 2002 gedämpft bleiben, müsste sich danach jedoch erholen. Beim Staatsverbrauch wird auf Grund der laufenden Haushaltskonsolidierung eine Verlangsamung angenommen, während von den monetären Bedingungen nunmehr eine wachstumsstützende Wirkung erwartet wird. Alles in allem rechnen die Prognosen mit einer Belebung des BIP-Wachstums in der zweiten Hälfte des kommenden Jahres und gehen von einer weiteren Beschleunigung 2003 aus, so dass sich die 2001 und 2002 entstehende Output-Lücke wieder zu schließen beginnt. Eine ungünstigere Entwicklung als hier unterstellt könnte vor allem dann ein-

treten, wenn sich der Welthandel langsamer erholt als erwartet und dadurch insbesondere der prognostizierte Konjunkturaufschwung in Deutschland, dem wichtigsten Handelspartner Österreichs, verzögert wird. ■

Wie wird der Ausgleich der öffentlichen Haushalte erreicht?

Die Haushaltskonsolidierung kam nach 1997 im Wesentlichen zum Stillstand, so dass sich das Defizit aller öffentlichen Haushalte 1998 ausweitete und 1999 weitgehend unverändert blieb. Im Jahr 2000 wurde der Vollzug des Bundeshaushalts auf Grund der Übergangsphase durch die Regierungsneubildung nach den allgemeinen Wahlen hinausgeschoben. Durch die Steuersenkungen und die schrittweise Erhöhung der Familienbeihilfe, die im Januar 2000 in Kraft traten, wurde die Rückkehr auf einen Konsolidierungspfad zusätzlich erschwert. Dennoch wurde das Defizit der öffentlichen Haushalte im Jahr 2000 um 1 Prozentpunkt des BIP auf 1,1% gesenkt, was hauptsächlich durch das höhere jährliche Wirtschaftswachstum, Einmaleinnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Mobilfunklizenzen – insgesamt 0,4% des BIP – sowie die von der neuen Regierung eingeführten einkommenerhöhenden Maßnahmen bedingt war.

Die Regierung strebte im Stabilitätsprogramm 2000 an, das Defizit der öffentlichen Haushalte 2001 auf drei Viertel des BIP zu reduzieren. Bis 2002 soll ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden und es ist das erklärte Ziel, diesen in den folgenden Jahren aufrechtzuerhalten. Zu diesem Zweck wurde ein Konsolidierungsprogramm vorgelegt, das sowohl ausgabenmindernde als auch einkommenerhöhende Maßnahmen vorsieht. Auf der Ausgabe-seite sollen Einsparungen vor allem durch Strukturreformmaßnahmen, insbesondere eine Pensionsreform, Personalkürzungen im öffentlichen Dienst auf Bundes- und Lokalebene, eine gezieltere Ausrich-

tung der sozialen Transferleistungen sowie Maßnahmen zur Verschlankeung der öffentlichen Verwaltung und Aufgabenauslagerungen erzielt werden. Einige diesbezügliche Initiativen wurden bereits umgesetzt, während bei anderen eine Beschlussfassung noch ansteht. Auf der Einnahmenseite wurden einige Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage ergriffen, die Konsolidierung 2001 besteht jedoch zu einem erheblichen Teil aus Einmalmaßnahmen. Wegen der über Erhalten hohen Steuerabschlagszahlungen der Unternehmen und geringerer Zinsausgaben im Spätjahr 2001 wird wahrscheinlich bereits in diesem Jahr ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Andererseits macht es die starke Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit wesentlich schwieriger, im Jahr 2002 eine ausgeglichene Budgetposition aufrechtzuerhalten. Die Prognosen des Sekretariats rechnen für 2002 unter der Annahme der Umsetzung der budgetären Konsolidierungsmaßnahmen wie auch der geplanten Erhöhungen der Kinderbeihilfe mit einem Defizit von nahezu ½% des BIP, das vor allem durch die budgetären Wirkungen der automatischen Stabilisatoren bedingt sein wird. ■

Welche Maßnahmen könnten die Budgetkonsolidierung nachhaltiger machen?

Auf vorangegangene Phasen der Haushaltskonsolidierung folgte in Österreich in den letzten zehn Jahren immer wieder eine rasche Ausweitung des strukturellen Defizits. Dies erklärt sich zum einen aus der Tatsache, dass sich die bisherige Konsolidierungspolitik weitgehend auf Einmalmaßnahmen stützte, und zum anderen daraus, dass neue Sozialleistungsprogramme eingeführt wurden, sobald eine Verbesserung der Haushaltssalden eingetreten war. In der jetzigen Phase scheint es trotz langsameren Wirtschaftswachstums möglich, den Haushalt innerhalb von zwei Jahren ins Gleichgewicht zu bringen. Verschiedene Risiken, die sowohl auf der Ein-

nahmen- als auch auf der Ausgabenseite bestehen, erfordern jedoch eine strikte Ausgabenkontrolle, wenn die mittelfristigen Konsolidierungsziele erreicht werden sollen. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind die Einmalmaßnahmen im Sparprogramm der Regierung sowie die Umsetzung bzw. Beschlussfassung der geplanten Strukturreform. Außerdem sind neue Ausgabenprogramme vorgesehen, wobei die neuen Leistungen im Rahmen des Familienbeihilfepakets ab Januar 2002 für die öffentlichen Haushalte eine schwere Belastung darstellen, die insgesamt etwa $\frac{1}{3}\%$ des BIP ausmachen werden. Im Hinblick auf eine dauerhafte Eliminierung des Defizits der öffentlichen Haushalte ist es daher erforderlich, die Einmalmaßnahmen rasch durch strukturelle Maßnahmen zu ersetzen, die dauerhafte Einsparungen ermöglichen. Die Regierung sollte Ausgabenprogramme identifizieren, bei denen Kürzungen vorgenommen werden können. In den kommenden beiden Jahren sollten Steuersenkungen durchgeführt werden, sie müssen aber durch strukturelle Ausgabenkürzungen im staatlichen Bereich flankiert werden. Ansonsten besteht die Gefahr eines erneuten Ausgabenkreislaufs, durch den die erzielten Erfolge aufs Spiel gesetzt würden. Mit einem Haushaltsüberschuss wäre überdies der durch die Alterung der Bevölkerung bedingte budgetäre Druck leichter zu bewältigen.

Die Reform verschiedener Bereiche des öffentlichen Sektors ist ein vorrangiges politisches Anliegen der Regierung. In der Tat ist eine Reform der öffentlichen Hand nicht nur für die Haushaltskonsolidierung wichtig, sondern auch, um die Effizienz dieses Sektors zu steigern und dem Spiel der Marktkräfte breiteren Raum zu geben. Während einige Elemente dieser Reform, insbesondere der Beschäftigungsabbau im öffentlichen Sektor und die Rationalisierung einiger Teile der öffentlichen Verwaltung, bereits beschlossen sind, steht bei wichtigen Punkten eine Beschlussfassung noch aus. Eine Auslagerung staatlicher Aufgabenbereiche in den öffentlichen Unternehmenssektor, wie sie geplant ist, kann unter bestimmten Bedingungen die Effizienz des öffentlichen Sektors erhöhen. Wie

sich jedoch bei früheren Maßnahmen gezeigt hat, sind die Ergebnisse nicht immer eindeutig. Es besteht sogar die Gefahr, dass budgetäre Auslagerungen eine Lockerung der Haushaltsdisziplin zur Folge haben. Derartige Maßnahmen können somit eine grundlegende Reform nicht ersetzen. Es sollte festgestellt werden, wo in der öffentlichen Verwaltung tatsächlich Doppelgleisigkeiten bestehen, und diese sollten abgeschafft werden. Außerdem müssen Entscheidungen darüber getroffen werden, welche Dienstleistungen der private Sektor zu erübrigen hat; für einschlägige Maßnahmen können die Vorschläge der Aufgabenreformkommission als Grundlage dienen. Es ist notwendig, eine Kosten-Nutzen-Analyse der Maßnahmen zu erstellen. Zu diesem Zweck muss ein kohärenter Rahmen für Ex-ante- und Ex-post-Projektvaluierung eingerichtet werden. Eine wirksame Auswahl der Projekte bedingt, dass die künftig zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben über einen Zeithorizont von mehreren Jahrzehnten geschätzt werden und deren aktueller Wert berechnet wird.

Fragen bezüglich der Effizienz des öffentlichen Sektors stellen sich auch hinsichtlich der Aufgabenteilung und der Aufteilung der Steuerkompetenzen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Das Finanzausgleichssystem ist nicht transparent, und es bietet für die nachgeordneten Gebietskörperschaften wenig Anreize für einen effizienten Ressourceneinsatz und eine Effizienzbewertung der Ausgabenpläne. Stattdessen sollten die allgemeinen Steuereinnahmen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften nach festen Grundsätzen verteilt werden, und die Steuererhebungs-kompetenz der Länder und Gemeinden sollte genutzt und erforderlichenfalls ausgeweitet werden. Desgleichen sollten die aktuellen politischen Initiativen zur Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften auf eine stärkere Kongruenz zwischen Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung abzielen. ■

Ist Österreich für die wachsende Zahl von Pensionisten gut gerüstet?

Im Jahr 2000 wurden wesentliche Maßnahmen ergriffen, um die fiskalischen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf das staatliche umlagefinanzierte System zu begrenzen, insbesondere durch eine Verminderung der Anreize für Frühpensionierungen. Wenn einem raschen Anstieg der Pensionsansprüche in den kommenden Jahren und Jahrzehnten entgegengewirkt werden soll, sind jedoch weitere Reformen erforderlich, die bald umgesetzt werden sollten. Besonders wichtig erscheint eine Anhebung des Pensionseintrittsalters, und weitere Reformen in diesem Bereich sollten alle potentiellen Wege in die Frühpension, auch Invaliditätspensionen, mit einbeziehen. Auch die Aufsplitterung des Pensionssystems in verschiedene Pensionsversicherungsanstalten für die einzelnen Berufsgruppen, die jeweils ihrer eigenen Klientel dienen, sollte abgeschafft werden. Um eine engere Verbindung zwischen Pensionsbeiträgen und den ausgezahlten Pensionen zu schaffen, sollte bei Berechnung der Pensionen als Bemessungszeitraum das gesamte Arbeitsleben und nicht die 15 Jahre mit dem höchsten Verdienst zugrunde gelegt werden. Die Umverteilungsrolle des Pensionssystems sollte identifiziert und die Umverteilung sollte aus dem allgemeinen Steuertopf anstatt aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert werden. Die Leistungen im Rahmen des umlagefinanzierten Systems sollten angepasst werden, um seine finanzielle Tragfähigkeit zu sichern, und es sollte eine zusätzliche Finanzierungssäule aufgebaut werden. Dies könnte durch eine Umwandlung des Abfertigungssystems in eine betriebliche kapitalgedeckte Pensionspflichtversicherung geschehen. Bereits bestehende private Pensionsinvestmentfonds werden trotz steuerlicher Vorzugsbehandlung von den privaten Haushalten bislang kaum in Anspruch genommen. Die Entwicklung derartiger Fonds sollte deshalb genau verfolgt und der Regulierungs-

rahmen erforderlichenfalls neu überdacht werden. ■

Kann die Funktionsweise des Arbeitsmarkts verbessert werden?

Der österreichische Arbeitsmarkt zeichnet sich weiterhin durch ein verhältnismäßig niedriges Niveau der Arbeitslosigkeit und eine hohe gesamtwirtschaftliche Lohnflexibilität aus. Die relativ moderaten Lohnerhöhungen und die stetigen Beschäftigungszuwächse, die 2000 in einer Phase deutlich steigender Öl- und Importpreise verzeichnet wurden, bestätigen diese Feststellung. Andererseits ist der Beschäftigungsgrad bei Frauen und älteren Arbeitnehmern gering, und es entwickelt sich ein Missverhältnis zwischen nachgefragten und angebotenen Qualifikationen. In Bezug auf die Arbeitsmarktreform betont die neue Regierung die Notwendigkeit, mehr Arbeitsmarktanreize zu schaffen und die Effektivität der Stellenvermittlung zu verbessern. Wichtige Politikinitiativen in dieser Richtung sind bereits umgesetzt worden oder befinden sich in Vorbereitung. Einige Anspruchskriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld wurden verschärft, wodurch die Anreize für die Arbeitssuche verstärkt werden dürften. Maßnahmen zur Reduzierung der Lohnnebenkosten und zur Verbesserung der Zielgenauigkeit sozialer Transferleistungen wurden ebenfalls ergriffen. Es bleibt jedoch Spielraum für weitere Aktionen, und nicht alle getroffenen Maßnahmen scheinen dazu angetan, größere Anreize für die Erwerbsbeteiligung und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu bieten. Insbesondere dürfte dies für die Förderung der Altersteilzeit gelten, die neu überdacht werden sollte. Auch die für 2002 geplante Ausweitung der Kinderbeihilfe dürfte im Endeffekt zu einer geringeren Erwerbsbeteiligung von Eltern, insbesondere von Frauen, führen. Die Fristverlängerung für die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld im Bereich der Arbeitslosenversicherung wird vermutlich negative Auswirkungen auf die

Arbeitssuche haben und sollte revidiert werden. Die Pläne einer Erweiterung der Definition des Begriffs "zumutbare Beschäftigung" im Hinblick auf das Qualifikationsprofil von Arbeitslosengeldempfängern sollten umgesetzt und die Zumutbarkeitskriterien sollten mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer schrittweise verschärft werden.

Ein Kernpunkt der ins Auge gefassten Reform des öffentlichen Arbeitsmarktservice (AMS) ist die bessere Integration der Tätigkeiten des AMS in den Bereichen Beratung, Stellenvermittlung, Bereitstellung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen und Auszahlung von Arbeitslosengeld. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen in der Tat, dass die Effizienz des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt mit zunehmender Interaktion zwischen den verschiedenen Funktionen des Vermittlungsprozesses steigt, und Initiativen für eine bessere Integration dieser Funktionen sind daher zu begrüßen. Ebenso sollte eine bessere Integration der Systeme der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe erwogen werden, für die die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Regionalbehörden aufgesplittert sind. Außerdem sollte der Spielraum für private Vermittlungsstellen innerhalb eines integrierten Arbeitsmarktservice ausgeweitet werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik spielen in der Beschäftigungsstrategie der Regierung eine wichtige Rolle. Gemäß dem angestrebten Ziel einer besseren "Profilierung" der Arbeitslosen im Hinblick auf relevante von der Wirtschaft nachgefragte Merkmale sollten aktive Arbeitsmarktmaßnahmen wirksamer dafür eingesetzt werden, die Bereitschaft der Leistungsempfänger zur Arbeitsaufnahme zu testen. Um die Effektivität von Schulungs- und Arbeitsbeschaffungsprogrammen sicherzustellen, sollten die Maßnahmen zudem sehr genau auf die jeweiligen Problemgruppen zugeschnitten sein. Generell besteht die Gefahr, dass die unternehmerische Tätigkeit des privaten Sektors durch staatliche Arbeitsprogramme verdrängt wird. Die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste durch Mitnahmeeffekte sind oft erheblich. Eine angemessene Evaluierung der Wirksamkeit der Maß-

nahmen im Hinblick auf eine Erhöhung der Beschäftigungschancen und eine Minimierung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ist deshalb unbedingt notwendig und sollte verstärkt durchgeführt werden. Mehr Gewicht auf beschäftigungsabhängige Lohnergänzungsleistungen zu legen, die die effektiven Grenzsteuersätze beim Übergang in eine geregelte Beschäftigung verringern, kann eine vielversprechende Strategie zur "Aktivierung" von arbeitslosengeldähnlichen Leistungen und Sozialhilfemaßnahmen sein.

Die wachsende Bedeutung, die qualifiziertem Humankapital in einer "wissensbasierten Gesellschaft" zukommt, verstärkt die Notwendigkeit einer Reform des österreichischen Bildungssystems. Die tertiäre Ausbildung in Österreich hat sich als kostspielig erwiesen, und ihre allokativen Effizienz muss verbessert werden, um der wachsenden Diskrepanz zwischen vermittelten und nachgefragten Qualifikationen entgegenzuwirken. Die Regierung hat ein Reformprogramm eingeleitet, mit dem Ziel, die Qualität der tertiären Ausbildung zu verbessern und die Hochschulfinanzierung effizienter zu gestalten. Wichtige Elemente des Programms sind die Abschaffung der Pragmatisierung für Hochschullehrer, die Einführung leistungsbezogener Kriterien sowohl in das Entlohnungssystem der Lehrkräfte als auch in die Hochschulfinanzierung im Allgemeinen, sowie größere Autonomie für die Hochschulen bei der Festlegung ihrer Forschungs- und Lehrpläne. Ab Herbst 2001 werden Studiengebühren erhoben, deren Erlös an die Hochschulen umverteilt wird. Die Pläne für die Hochschulreform gehen in die richtige Richtung und sollten vollständig umgesetzt werden. So ist die Einführung von Studiengebühren zwar begrüßenswert, doch reicht eine großzügigere Finanzausstattung der Universitäten zur Leistungsverbesserung nicht aus. Vielmehr sollten die Reformen rasch in der Richtung weitergeführt werden, dass ein höheres Maß an Wettbewerb zwischen den Hochschulen entsteht und ein Zusammenhang zwischen Leistungen und Mittelausstattung der Hochschulen hergestellt wird. Das

duale Lehrlingsausbildungssystem Österreichs war bei der Vermittlung praxisorientierter Fachkenntnisse bislang erfolgreich, was mit dazu beigetragen hat, die Jugendarbeitslosigkeit auf relativ niedrigem Niveau zu halten. In den vergangenen Jahren wurden Anstrengungen unternommen, um die Ausbildungsordnungen den neuen Anforderungen anzupassen. Diese Politik sollte fortgesetzt werden. Die Höhe der Lehrlingsentschädigung sollte stärker durch die Marktkräfte beeinflusst werden, um einen Ausgleich zwischen Ausbildungsangebot und -nachfrage zwischen den einzelnen Berufsgruppen zu erleichtern. ■

Wie sollten die nächsten Schritte bei der Regulierungsreform aussehen?

Das derzeitige wettbewerbsrechtliche System – insbesondere Fusionen und Kartelle – basiert auf einem Kartellgericht, das nur über begrenzte rechtliche Befugnisse zur eigenständigen Einleitung von Verfahren verfügt; es wird vielmehr auf Empfehlung der Sozialpartner tätig, wobei der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit vor Gericht die staatlichen Interessen vertritt. Die Regierung hat nun einen Gesetzesentwurf zur Einrichtung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde vorgelegt, was einen wesentlichen Fortschritt in Richtung auf ein System der effizienteren Wettbewerbsdurchsetzung darstellen würde. Um die Wirksamkeit sicherzustellen, sollte der institutionelle Aufbau gestrafft werden. Unternehmen, die gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen, sollten Bußgelder auferlegt werden, die hinreichend hoch sind, um als Abschreckungsmittel gegen wettbewerbsfeindliches Verhalten (insbesondere Kartellbildung) zu wirken. Es sollte überlegt werden, eine Kronzeugen-Regelung einzuführen, bei der das erste Unternehmen, das Beweise für die Existenz eines Kartells vorlegt und bei der gerichtlichen Untersuchung voll kooperiert,

Anspruch auf eine Minderung der Sanktionen hat. Außerdem muss geklärt werden, ob die personellen Ressourcen für eine wirksame Untersuchung ausreichend sind, und gegebenenfalls muss der Mitarbeiterstab rasch aufgestockt werden.

In den Netzwerkindustrien gab es eine Reihe positiver Entwicklungen, und es wurden wesentliche Schritte unternommen, um einige Märkte für den Wettbewerb zu öffnen. Die bestehenden Marktstrukturen zeigen jedoch, dass noch viel zu tun bleibt, um den Wettbewerb in den Netzwerkindustrien fest zu verankern. Wie in nahezu allen OECD-Ländern führte die Regulierungsreform im Telekommunikationssektor zu erheblichen Preissenkungen und einer Verbreiterung des Dienstleistungsangebots. Durch eine partielle Marktöffnung konnten auch die Strompreise gesenkt werden. Im Elektrizitäts- und im Gassektor hat die Regierung für Herbst 2001 bzw. 2002 die volle Marktliberalisierung vorgesehen, also sehr viel früher, als es die einschlägigen EU-Richtlinien verlangen. Diese Schritte müssen jedoch durch weitere Reformen flankiert werden. Im Postsektor hingegen ist die Regulierungsreform nicht sehr weit gediehen, und im Hinblick auf eine Wettbewerbsöffnung im Bahnsektor wurden nur geringe Fortschritte erzielt. Politische Maßnahmen in diesen Bereichen dürften potentiell ganz erhebliche Wohlfahrtsgewinne für die Konsumenten mit sich bringen und zu einem stärkeren Produktivitätswachstum in der Wirtschaft beitragen. Die wichtigsten noch offenen Fragen sind folgende:

- Im *Telekommunikationssektor* sollte der Regulierungsrahmen so erweitert werden, dass die Telekom-Regulierungsbehörde mit aktiven Maßnahmen auf sich rasch wandelnde Marktstrukturen aus eigener Initiative reagieren kann. Um den Wettbewerbsdruck im Mobilfunkmarkt zu verstärken, sollte die Rufnummernportabilität zur Auflage gemacht werden.
- Auf den von vertikal integrierten Versorgungsbetrieben dominierten *Strom- und Gasmärkten* ist de facto ein diskriminierungsfreier Netzzugang nicht völlig gewährleistet. Zur Verstärkung des

Wettbewerbs müssen daher die Netze vollständig von Vertrieb und Erzeugung entflochten werden. Dies erfordert zumindest eine Trennung von Netzbetreibern und Stromerzeugern und deren Konstituierung als unterschiedliche juristische Personen. Dieser Schritt sollte durch die Privatisierung von Versorgungsbetrieben verstärkt werden.

- Im *Postdienst* hat die österreichische Post das ausschließliche Recht für die Zustellung von Briefen mit einem Gewicht bis zu 350 Gramm. Dieses Monopol sollte eingeschränkt und am besten abgeschafft werden. Die Regulierungskompetenz sollte vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie an einen starken unabhängigen Regulator übertragen werden.
- Im Bereich des *Bahnverkehrs* sollte der Markteintritt von privaten Verkehrsdienstleistern gefördert werden. Das erfordert insbesondere die Trennung des Schienennetzes von der Erbringung von Transportleistungen.

Wichtige Regulierungsfragen stellen sich auch im Hinblick auf die nicht netzgebundenen Sektoren. Die Regelung der Ladenöffnungszeiten sollte weiter liberalisiert werden. Die Bedingungen bei öffentlichen Vergabeverfahren sollten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen vereinheitlicht werden, und zwar auf der Basis offener Ausschreibungen. Die Privatisierung sollte auf die restlichen Banken im Besitz verschiedener Gebietskörperschaften ausgedehnt werden. ■

Wie sind Umweltziele in andere Politikbereiche integriert?

Die österreichischen Umweltstandards sind hoch, was durch komplexe umweltpolitische Bestimmungen, die Einbeziehung von Umweltbelangen bei der Planung großer Infrastrukturprojekte und die ehrgeizigen internationalen Verpflichtungen Österreichs dokumentiert wird. Die Umweltziele werden von einem sehr breiten politischen Konsens getragen und für die Erfüllung von Zielvorgaben im Umwelt-

bereich werden erhebliche finanzielle Mittel aufgewendet. Es fehlt jedoch an einem fest verankerten Rahmen für die Integration von Umweltbelangen in die Politikplanung generell. Insbesondere werden wenig Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen der indirekten ökonomischen Kosten und der potentiellen ökologischen Nutzeffekte durchgeführt. Dies hat nicht zuletzt zur Folge, dass auf ähnliche Zielsetzungen ausgerichtete Maßnahmen nicht ausgewogen genug sind, um eine hohe Gesamteffizienz zu sichern. Es sollte deshalb ein kohärenter Rahmen für politikübergreifende Kosten-Nutzen-Analysen eingerichtet werden. ■

Haben sich die umweltpolitischen Maßnahmen als effektiv erwiesen?

Ein besonders anschauliches Beispiel für die ehrgeizigen Umweltzielsetzungen Österreichs sind die weitgehenden Reduktionen der Treibhausgasemissionen. Bei dem diesbezüglichen Policy Mix könnten gleichwohl noch Verbesserungen vorgenommen werden. Während ordnungsrechtliche Vorschriften breiten Raum einnehmen, sind die ökonomischen Instrumente mit umweltpolitischen Zielsetzungen nicht eng verknüpft: Die Energiebesteuerung bietet wenig Anreize für ein umweltfreundlicheres ökonomisches Verhalten, und bestimmte Subventionen werden ohne ausreichende Bewertungen vergeben. Insbesondere könnte die Wirksamkeit der geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Effizienz von Motoren und Heizanlagen durch die Einführung einer CO₂-Steuer oder eines Emissionshandelssystems verbessert werden. Dadurch würden Emissionsminderungen zu einem ökonomischen Eigeninteresse, und die Notwendigkeit für die Durchführung kostspieliger technischer Kontrollen würde eingeschränkt. Die CO₂-Steuer würde eine zielgerichtete Ausrichtung der Energiebesteuerungsstrukturen auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen ermöglichen. Ausnahmen, die nicht umweltpolitisch motiviert sind, wie etwa die steuerlich bevorzugte Behandlung von

Dieselloststoff, sollten abgeschafft werden. Mit einer CO₂-Steuer könnte auch die Notwendigkeit von ökologisch motivierten Subventionsprogrammen geringer werden, die der Förderung erneuerbarer Energiequellen, der Wärmedämmung bereits bestehender Wohnbauten, Zentralheizungsanlagen und des öffentlichen Verkehrs dienen. Sozialpolitischen Vorbehalten könnte durch vermögens- und einkommensabhängige Transferleistungen entsprochen werden. Bedenken hinsichtlich der negativen Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs ließe sich überdies mittels eines Systems der Besitzstandssicherung (*grandfathering*) lösen, wodurch auch Anreize für neue Investitionen aufrechterhalten werden. ■

Können die umweltpolitischen Maßnahmen kosteneffizienter gestaltet werden?

Stickstoffoxidemissionen in Verbindung mit dem Lkw-Transitverkehr wurden durch ein im Gefolge des österreichischen EU-Beitritts ausgehandeltes Ökopunktesystem, bei dem Lkws entsprechend den NO_x-Emissionen Ökopunkte zugewiesen werden, erfolgreich reduziert. Eine unbefristete Verlängerung des Transitvertrags ist allerdings unwahrscheinlich. Außerdem bietet das derzeitige System nicht genügend Anreize für die Verwendung sauberer Verkehrstechnologien in Lastkraftwagen. Die Regelung für den Transitverkehr sollte mithin darauf gerichtet sein, die Grenzkosten für umweltschädigenden Transitverkehr zu erhöhen und das derzeitige Ökopunktesystem zu ersetzen. Dies würde die Einführung eines *Road-pricing*-Systems mit sich bringen, das die umweltrelevanten Kosten des Verkehrs durch sensible Regionen berücksichtigt. Die einschlägige EU-Gesetzgebung sollte im Lichte des kürzlich veröffentlichten EU-Weißbuchs entsprechend angepasst werden.

Fragen der Wasserversorgung sind für die österreichische Bevölkerung von

hoher Priorität. Deshalb ist die österreichische Regierung bestrebt sicherzustellen, dass hinreichende Investitionen in die Wasserversorgungsinfrastruktur getätigt werden, um die hohe Wasserqualität aufrechtzuerhalten. Dieses Ziel ließe sich in effizienterer Weise erreichen, wenn die Kapitalkosten-subventionierung für die Wasserver- und -entsorgung nach und nach abgeschafft und gleichzeitig zu einem die vollen Kosten deckenden Preissystem übergegangen würde, denn damit wäre es insbesondere möglich, ineffiziente Wasserversorgungsunternehmen zu identifizieren, die Effizienz der Wasserversorgungsinfrastruktur zu erhöhen und die Ressourcenallokation zu verbessern. Dies wäre ganz im Sinne der in Aussicht genommenen und der bereits umgesetzten Maßnahmen des österreichischen Regierungsprogramms. Auch die Müllabfuhr- und Abfallaufbereitungsgebühren sollten entsprechend den Kosten der Emissionen in Luft und Boden festgesetzt werden. Ein derartiges System könnte die Effizienz der Abfallentsorgung verbessern.

In der Landwirtschaft wurden viele Anstrengungen unternommen, um umweltfreundlichere Praktiken zu propagieren. Die Ressourcenallokation könnte jedoch verbessert werden, wenn das Fördersystem statt wie bisher auf Produktionsmethoden mittels Kosten-Nutzen-Analysen stärker auf spezifische Umweltergebnisse orientiert würde. Dieser Effekt würde durch eine Kostenteilung mit der Tourismuswirtschaft verstärkt werden, insofern der Tourismus aus der Landschaftspflege durch die Agrarbewirtschaftung Nutzen zieht. Das derzeitige Überangebot an bestimmten Produkten aus dem biologischen Landbau legt den Schluss nahe, dass dem Spiel der Marktkräfte mehr Raum gegeben werden müsste, während die administrativen Maßnahmen sich vorwiegend auf die Rahmenbedingungen konzentrieren sollten. ■

Weitere Informationen

Weitere Informationen zu dem Bericht erhältlich von Eckhard Wurzel,
Tel.: (33-1) 45 24 87 46
(email: Eckhard.Wurzel@oecd.org).

For further reading

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



- **Additional Information:** More information about the work of the OECD Economics Department, including information about other publications, data products and Working Papers available for downloading, can be found on the Department's Web site at www.oecd.org/eco/eco/.
- **Economic Outlook No. 70,** December 2001. A preliminary edition is published on the OECD Web site approximately one month prior to the publication of the book: www.oecd.org/eco/out/Eo.htm.

**OECD publications can be securely purchased
from the OECD Online Bookshop**
www.oecd.org/bookshop

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

Where to contact us?

FRANCE

OECD Headquarters
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax: 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD BERLIN Centre
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 2888353
Fax: (49-30) 28883545
E-mail:
berlin.contact@oecd.org
Internet: www.oecd.org/deutschland

JAPAN

OECD TOKYO Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0036/0035
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

MEXICO

OECD MEXICO Centre
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560
Mexico, D.F.
Tel.: (00.52.55) 5281 3810
Fax: (00.52.55) 5280 0480
E-mail:
mexico.contact@oecd.org
Internet: www.rtn.net.mx/ocde

UNITED STATES

OECD WASHINGTON Center
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tel.: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail:
washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are available on the OECD's Internet site

www.oecd.org/publications/Pol_brief/