



Wirtschaftsbericht Österreich, 2005

Zusammenfassung

Die österreichische Wirtschaft hat ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, positive externe Entwicklungen zu nutzen. Große Herausforderungen bestehen jedoch weiterhin in zwei Bereichen:

- Trotz erheblicher Fortschritte bei der Sicherung der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen bedarf die Performance der Staatsfinanzen einer weiteren Verbesserung: die Staatsverschuldung ist nach wie vor relativ hoch, die Konsolidierung beinhaltet eine Reihe von Maßnahmen mit Einmaleffekt, und die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind häufig ineffizient.
- Das Trendwachstum wird auch durch eine geringe Beschäftigungsquote bei älteren Arbeitnehmer/innen – zugleich eine mögliche Ursache für eine zukünftige Wachstumsverlangsamung – sowie durch hohe saisonale Arbeitslosigkeit, ein relativ schwaches Produktivitätswachstum im Dienstleistungssektor und suboptimale Rahmenbedingungen für Innovationen gebremst.

Stärkung der Effizienz des öffentlichen Sektors. Weitreichende Ausgabenkürzungen – welche noch nicht im Detail festgelegt sind – werden erforderlich sein, will die Regierung das von ihr angepeilte Ziel eines ausgeglichener Staatshaushalts bis zum Jahr 2008 erreichen. Die Einführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung würde unter anderem die erforderliche Schwerpunktsetzung und Output-Orientierung des Haushaltsprozesses begünstigen und damit die wirtschaftlichen Kosten von ad-hoc Maßnahmen vermeiden. Finanzielle Nachhaltigkeitsberechnungen sollten regelmäßig für alle Verwaltungsebenen durchgeführt werden. Weitere Steuerreformen sollten auf eine Erweiterung der Steuerbasis im Gegenzug zu Senkungen der gesetzlichen Steuersätze ausgerichtet sein.

Neuausrichtung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Gebietskörperschaften der unteren Ebenen sind weitgehend von gemeinschaftlichen Steuern, die der alleinigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen, sowie von Transferleistungen des Bundes abhängig. Die Landes- und Gemeindesteuern sind großteils für Ausgabenprogramme zweckgebunden, oft in Form von außerbudgetären Fonds. Die Kofinanzierung bestimmter Ausgaben zwischen Ländern und Gemeinden ist gängige Praxis. Ein kompliziertes System der Einnahmeverteilung führt zu Transparenzverlusten. Reformen sollten darauf ausgerichtet sein, die Einnahmenstruktur der Länder und Gemeinden zu verbessern. Aufgesplittete Entscheidungszuständigkeiten, vor allem im Gesundheitswesen,

Dieser Policy Brief präsentiert die Beurteilung und Empfehlungen des OECD Wirtschaftsberichts Österreich 2005. Der OECD Prüfungsausschuss für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen, in dem die 30 Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission vertreten sind, haben diesen Bericht geprüft. Dem Bericht liegt ein Entwurf der Wirtschaftsabteilung zugrunde, der aufgrund der Besprechungen des Ausschusses überarbeitet und unter der Verantwortung des Ausschusses veröffentlicht wird.

Welche sind die wichtigsten Herausforderungen?

Wie kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte am besten erreicht werden?

Wie können Staatseinnahmen effizienter auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden?

Können Veränderungen in den Ausgabenbefugnissen der Gebietskörperschaften die Kosten staatlicher Leistungen senken und ihre Qualität verbessern?

Welchen Prioritäten sollten zukünftige Steuerreformen folgen?

Gewährleisten Alters- und Berufunfähigkeitspensionen genügend Anreize, die Erwerbstätigkeit in höherem Alter fortzusetzen und die Bedingungen am Arbeitsplatz zu verbessern?

Welche weiteren Maßnahmen sollen ergriffen werden, um Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung zu stärken?

Wie können die Leistungen an den Sekundärschulen und den Hochschulen gesteigert werden?

Welche Maßnahmen sollten ergriffen werden um Innovation, unternehmerische Initiative und Wettbewerb zu steigern?

Weitere Informationen

aber auch in der überregionalen Infrastrukturplanung, sollten zusammengeführt und die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit in der Erbringung von Leistungen gestärkt werden.

Erhöhung der Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer/innen und Verringerung der saisonalen Arbeitslosigkeit. Die Erwerbsquote muss durch eine wirksamere Eindämmung der Frühpensionierungen und die Abschaffung der Subventionierung saisonaler Arbeitslosigkeit erhöht werden. Die Kosten für die Frühpensionierung von Schwerarbeiter/innen sollten zur Gänze von den Arbeitgebern getragen werden. Dringender Reformbedarf herrscht auch bei den Invaliditätspensionen.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für Innovationen. Gut ausgebildete Arbeitskräfte sind der Schlüssel für eine auf Innovation ausgerichtete Wirtschaft. Österreich investiert viel in sein Bildungssystem. Die erzielten Ergebnisse können jedoch nicht an die Leistungen vieler anderer Staaten anschließen. Basierend auf internationalen Erfahrungen wäre eine Kombination von flächendeckenden Standards gepaart mit einer höheren Ergebnisverantwortung der Schulen und größerem Spielraum bei der Wahl der Bildungsinstrumente und der Anstellung von Lehrern hilfreich. Es bedarf eines stärkeren Wettbewerbs. Im Bereich der Unternehmensgründungen sollten sich die Bemühungen darauf konzentrieren, anstelle der Gewährung von Steuerbegünstigungen die allgemeinen Rahmenbedingungen zu verbessern, unter anderem durch die Beseitigung von Zugangsbarrieren und die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmer. ■

Welche sind die wichtigsten Herausforderungen?

Insgesamt konnte Österreich seine Position innerhalb der wirtschaftlich stärksten Volkswirtschaften in Europa halten. Zu diesem Ergebnis hat auch die Fähigkeit des Landes beigetragen, positive externe Entwicklungen zu nutzen. Wichtige Herausforderungen stellen sich jedoch nach wie vor: Erstens deutet der wiederholte Einsatz von einmaligen Konsolidierungsmaßnahmen bei einer relativ hohen Staatsverschuldung in Prozent des BIP auf die Notwendigkeit hin, die Haushaltsplanung zu reformieren, einschließlich der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – das Schwerpunktthema dieses *Wirtschaftsberichtes* –, damit die Effizienz des öffentlichen Sektors gestärkt und qualitativ hochwertige Leistungen der öffentlichen Hand zu niedrigeren volkswirtschaftlichen Kosten erbracht werden können. Zweitens wird die im Vergleich niedrige Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer/innen die Belastungen, die auf die österreichische Wirtschaft in Folge der Bevölkerungsalterung zukommen, zunehmend verschärfen. Deshalb sind weitere Reformen zur Erhöhung der Erwerbsquote und des Beschäftigungsniveaus notwendig. Gleichzeitig muss das Produktivitätswachstum gefördert werden, vor allem durch eine Belebung des Wettbewerbs und die Schaffung besserer Rahmenbedingungen für Innovationen. ■

Wie kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte am besten erreicht werden?

Nach einem geringfügigen Überschuss im Jahr 2001 war eine kontinuierliche Verschlechterung der Defizitquote zu

verzeichnen, die 2004 in einem gesamtstaatlichen Defizit von 1,2% des BIP (Maastricht-Definition) gipfelte. Damit konnte die von der Regierung in ihrem Stabilitätsprogramm definierte Zielvorgabe von 0,5% des BIP nicht eingehalten werden. Während ungünstige Konjunkturfaktoren im Jahr 2004 zum Teil wegfielen, belasteten die steigende Arbeitslosigkeit und die schwache Inlandsnachfrage nach wie vor das Budget. Der konjunkturbereinigte Saldo blieb in etwa konstant, da die Zurückhaltung bei den Personalaufwendungen und die Mehreinnahmen aus indirekten Steuern und Sozialabgaben durch Senkungen der Einkommens- und Körperschaftssteuer und Mehraufwendungen für das Investitionsförderungspaket der Regierung wettgemacht wurden. Die Verschuldung gemessen in Prozent des BIP ist nur geringfügig zurückgegangen und mit ca. 65% nach wie vor hoch.

Bedingt durch Einnahmehausfälle und Ausgabenverpflichtungen aus früheren Perioden wird das allgemeine Haushaltsdefizit 2005 und 2006 weiter ansteigen. Erhebliche Mindererträge aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer in der Höhe von etwa 1% des BIP werden nur teilweise durch Zurückhaltung bei den Ausgaben oder Mehreinnahmen in anderen Bereichen ausgeglichen werden. Einen Anstieg wird es auch bei den Familienförderungen geben. Gewisse Fortschritte sind bei den allgemeinen Gesamtausgaben des Staates zu erwarten. Hier wurde ein Anstieg unterhalb des nominellen Trend-BIP für 2005 prognostiziert, da die laufenden Reformen im öffentlichen Sektor sich nach wie vor dämpfend auf die Personalaufwendungen auswirken. Darüber hinaus entlasten Einmalerträge, unter anderem aus dem Verkauf von Immobilien, höhere Selbstbehalte bei Medikamenten, und die Anhebung der Tabaksteuer und der Sozialabgaben für Pensionisten den Haushalt einnahmenseitig. Insgesamt wird das Defizit sowohl für 2005 als auch für 2006 auf knapp unter 2% des BIP geschätzt.

Die Regierung erstrebt angemessenerweise, bis zum Jahr 2008 einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu erzielen, wobei eine Reduzierung der Staatsquote um 4 Prozentpunkte des BIP angepeilt wird. Weitere Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung durch Zurückhaltung bei den Ausgaben sind notwendig, um die jüngsten Steuersenkungen abzusichern und den Herausforderungen der Bevölkerungsalterung gewachsen zu sein. Jedoch wurden noch nicht alle notwendigen Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles gesetzt. Eine Konsolidierung muss im Wege systematischer Maßnahmen erreicht werden, die die Effizienz des öffentlichen Sektors steigern und somit das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial der österreichischen Wirtschaft stärken. Auch wenn die Verwaltungsreform ein vorrangiges Thema in der Politikagenda der Regierung ist und eine ganze Reihe von kürzlich umgesetzten Maßnahmen die Mitteleinsätze für den öffentlichen Sektor verringern werden, bedarf es weiterer Reformen.

Um den Haushalt durch eine Reform des öffentlichen Sektors zu konsolidieren, ist es notwendig, rigoros an eine Evaluierung und Schwerpunktsetzung im Bereich der öffentlichen Ausgaben heranzugehen. Der Spielraum für die Entwicklung eines Rahmens für die Haushaltsplanung der verschiedenen Gebietskörperschaften, welcher als Basisinstrument für eine verbesserte Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand dienen kann, ist beträchtlich.

- Ein mittelfristiger Rahmen für die Haushaltplanung, der geplante zukünftige Entwicklungen der Einnahmen- und Ausgabenposten berücksichtigt, besteht derzeit nicht.
- Die Haushaltsplanung ist nicht in ausreichendem Maße auf die Ergebnisse von Ausgabenprogrammen ausgerichtet.
- Es erfolgt keine systematische Bewertung der Kosten und Nutzen von Ausgabenprogrammen; wichtige Informationen sind vielfach auf den verschiedenen Verwaltungsebenen nicht verfügbar.
- Eine Reihe zukünftiger Ausgabenverpflichtungen, etwa die künftigen Pensionsleistungen des Staates für die öffentlich Bediensteten, bleiben unerfasst.
- Durch die unvollständige Harmonisierung einiger Rechnungslegungsgrundsätze auf den verschiedenen Verwaltungsebenen entsteht ein Mangel an Transparenz.

Der Rahmen für die Haushaltplanung aller Verwaltungsebenen sollte grundlegend überarbeitet werden, um den politischen Entscheidungsträgern die Festlegung von Ausgabenschwerpunkten zu erleichtern. *Es sollte auf allen Verwaltungsebenen ein mittelfristiger Haushaltsrahmen eingeführt werden, der der Systematik der Jahreshaushalte folgt, wobei geplante Mittelbewilligungen in einem Detaillierungsgrad anzusetzen wären, der die Gründe für Ausgaben und die Notwendigkeit für Einnahmen transparent macht. Langfristige fiskalische Zwänge sollten gleichfalls durch die Bereitstellung von finanziellen Nachhaltigkeitsberechnungen aufgezeigt werden. Darüber hinaus sollte die Darstellung des Haushaltes vereinfacht und Mittelbewilligungen direkt an Aufgabenprogramme gekoppelt sein. Die Informationsgrundlage für die Berechnung der Kosten und Nutzen von Einnahmen- und Ausgabenprogrammen muss verbessert werden, und das Rechnungswesen sollte über alle Verwaltungsebenen hinweg durchgehend harmonisiert werden.* ■

Wie können Staatseinnahmen effizienter auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden?

Der Österreich Konvent hat eine verstärkte Debatte über eine Verfassungsreform ausgelöst. Ein Diskussionspunkt dabei war die Verbesserung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Gebietskörperschaften der unteren Ebenen sind weitgehend von gemeinschaftlichen Steuern, die der alleinigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen, sowie von Transferleistungen des Bundes abhängig. Die Landes- und Gemeindeabgaben sind großteils für Ausgabenprogramme zweckgebunden, oft in Form von außerbudgetären Fonds. Die Kofinanzierung bestimmter Ausgaben zwischen den Ländern und Gemeinden ist gängige Praxis. Ein kompliziertes System der Einnahmeverteilung führt zu Transparenzverlusten. Der Spielraum für eine effizientere Aufteilung der Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften ist groß:

- Die Zweckbindung von Einnahmen, außerbudgetäre Fonds und Kofinanzierungen tragen wesentlich zur fortschreitenden Komplexität der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bei; sie verursachen Verwaltungsaufwand, schaffen

Verzerrungen und beeinträchtigen die Rechenschaftspflicht. *Die Zweckbindung von Einnahmen sollte abgeschafft werden, ausserbudgetäre Fonds sollten zur Gänze im Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft aufscheinen. Kofinanzierungen sollten sich strikt auf Fälle beschränken, in denen externe Effekte zwar eindeutig vorhanden sind, jedoch eine Leistungserbringung auf lokaler Ebene vorzuziehen ist; sie sollten darüber hinaus vermehrt auf Output-Indikatoren anstelle von Input-Indikatoren beruhen.*

- Das System des Finanzausgleichs mit den Gemeinden trägt dazu bei, regionale Unterschiede im Lebensstandard auszugleichen. Aufgrund seiner Komplexität ist es jedoch schwierig, Ausgleichszahlungen ihrem Umfang nach abzuschätzen. Die Erträge aus Gemeindeabgaben können wiederum selbst einer durchaus hohen Abschöpfung unterliegen. *Der Finanzausgleichsmechanismus für die Gemeinden sollte vereinfacht und das Ausmaß der Umverteilung reduziert werden. Eine Möglichkeit bestünde in der Abschaffung der vertikalen Umverteilung in ihrer gesamten Bandbreite und der Erzielung eines Ausgleichs durch horizontale Transfers zwischen den Gemeinden in den jeweiligen Ländern.*
- Einige regionale Zentren, die angrenzende Gemeinden mitversorgen, erhalten weniger Mittel zugewiesen als andere Gemeinden gleicher Größe. *Bei der Aufteilung der Erträge aus Gemeindeabgaben sollte die Erbringung derartiger Leistungen berücksichtigt werden. Die Nachfrage nach kommunalen Leistungen im Bereich Bildung, Sozialeinrichtungen und Gesundheitsversorgung ist je nach Bevölkerungsgruppe unterschiedlich. Folglich sollte die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung, etwa der Anteil an Alten, Kleinkindern und Einwanderern, a priori als zusätzliches Kriterium für die Festlegung des Aufteilungsschlüssels für Abgabenerträge der Länder und Gemeinden herangezogen werden.*
- Darüber hinaus sollten die Länder und Gemeinden verstärkt auf Abgabenerträge in ihrem eigenen Hoheitsbereich zurückgreifen können. Hiefür käme die Besteuerung von Grund und Boden am ehesten in Betracht. *Die steuerliche Bewertung von Grund und Boden sollte auf Gemeindeebene zu diesem Zweck öfter angepasst und ausgehend von marktüblichen Bewertungen über die Sektoren hinweg vereinheitlicht werden. Auf der Ebene der Länder sollte als Ersatz für die von den Gemeinden eingehobene Landesumlage die Einführung einer echten Steuerhoheit erwogen werden. Eine Option wäre es, den Ländern zu gestatten, in die Einkommenssteuertarife einen begrenzten proportionalen Steueraufschlag einzubauen.* ■

Können Veränderungen in den Ausgabenbefugnissen der Gebietskörperschaften die Kosten staatlicher Leistungen senken und ihre Qualität verbessern?

Österreich hat viele sehr kleine Gemeinden, die gegenüber Großgemeinden im Durchschnitt wesentlich höhere Verwaltungskosten pro Kopf generieren. Um auflaufende Kosten

und Schulden einzudämmen, müssten demnach bei der Erbringung von staatlichen Leistungen Skalenerträge aus der Gemeindegröße ausgeschöpft werden. Aus ökonomischer Sicht wäre dem Modell eines freiwilligen Zusammenschlusses von Gemeinden der Vorzug zu geben, weil dadurch bei gleichzeitiger Wahrung der Verantwortlichkeit gegenüber dem örtlichen Wähler steigende Skalenerträge lukriert werden könnten. Eine zweite Option wäre eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden. Derzeit stehen rechtliche Hindernisse der Einrichtung von länderübergreifenden Gemeindeverbänden im Wege. *Diese Hindernisse sollten beseitigt werden.*

Die Tätigkeit der öffentlichen Hand unterliegt in Schlüsselbereichen der gemeinsamen Zuständigkeit verschiedener Gebietskörperschaften. Dies gilt, unter anderem, für die Ausgabenverantwortung im Gesundheitswesen und in gewissen Maße auch für die Pensionssysteme und Einkommenstransfers bei Arbeitslosigkeit. Die Aufteilung von Zuständigkeiten auf verschiedene Verwaltungsebenen stellt sich als ein ernsthaftes Hindernis für eine angemessene Bewertung von Ausgabenprogrammen und die Auswahl von Programmen dar. Ein Paradebeispiel dafür, wie nachteilig sich die mangelnde Abstimmung politischer Maßnahmen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen auswirkt, ist der Semmeringtunnel. Dieser wird von der Bundesregierung aus dem Gesichtspunkt einer höheren Effizienz des Schienenverkehrs bei gleichzeitiger Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit des Verkehrs im Allgemeinen befürwortet, von den örtlichen Gebietskörperschaften jedoch aus lokalen Umweltschutzgründen blockiert. *Das gesetzliche Umfeld für große Infrastrukturvorhaben sollte dahingehend reformiert werden, dass die Interessen aller Beteiligten Berücksichtigung finden, während die Letztverantwortung der übergeordneten Verwaltungsebene zugewiesen wird.*

Eine Aufgabenreform im öffentlichen Sektor birgt vermutlich ein großes Potenzial für mehr Effizienz im öffentlichen Sektor und beträchtliche Einsparungen im allgemeinen Staatshaushalt. Ein Beispiel für eine nicht optimale Kompetenzverteilung ist das Gesundheitswesen. Die Länder sind mit maßgeblichen Entscheidungsbefugnissen für das Spitalswesen ausgestattet, während die Spitalsleistungen durch alle Gebietskörperschaften gemeinsam sowie die Sozialversicherungsträger erbracht werden. Die Trennung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung hat die Anreize für Kosteneinsparungen geschwächt und die Länder unter anderem dazu verleitet, unwirtschaftlich hohe Spitalskapazitäten zu halten. Die Aufsplitterung der Ausgabenverantwortung schafft auch einen Anreiz, Leistungen für Spitalspatienten auf niedergelassene Ärzte überzuwälzen und umgekehrt. Im Sinne einer effizienteren Gesundheitsversorgung haben die Bundes- und Landesregierungen ein neues System von Gesundheitsagenturen geschaffen. Diese Einrichtungen bringen zwar Fortschritte bei der Zusammenführung der verschiedenen Verwaltungseinheiten, die an der Leistungsfinanzierung beteiligt sind, die Aufteilung der Zuständigkeiten bleibt jedoch weitgehend unverändert. *Die Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit für Spitäler und niedergelassene Ärzte sollte einer einzigen staatlichen Stelle übertragen werden, die als aktiver Einkäufer von Gesundheitsleistungen auftritt. Zu diesem Zwecke sollten die Gesundheitsagenturen weiterentwickelt und mit wirksamen Entscheidungs-befugnissen ausgestattet werden, die es*

ihnen erlauben, Verträge mit Leistungserbringern im Gesundheitswesen aufzukündigen. Eine andere Möglichkeit zur Reform wäre die vollständige Übertragung der Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit für beide Bereiche des Gesundheitswesens an die Sozialversicherungsträger. In beiden Fällen könnten die Gesundheitsagenturen eine wichtige Rolle bei der Kapazitätsplanung sowie bei der Koordination und Qualitätskontrolle übernehmen. ■

Welchen Prioritäten sollten zukünftige Steuerreformen folgen?

Die Steuerreform 2004/05 sieht eine deutliche Senkung der gesetzlichen und tatsächlichen Körperschaftsteuersätze vor. Sie soll zusammen mit einer ausgabenseitigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs stärken und die Konjunktur im Allgemeinen beleben. Fortschritte wurden auch bei der Vereinfachung der Einkommensteuersätze erzielt. Die Steuergesetze (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer sowie Umsatzsteuer) unterliegen jedoch nach wie vor vielfachen Sonderbestimmungen und Ausnahmen, die die Transparenz des Steuersystems verringern und das Wirtschaftsgeschehen verzerren. *Zukünftige Steuerreformen sollten deshalb auf eine Vereinfachung des Steuersystems und eine Beseitigung von wirtschaftlichen Verzerrungen ausgerichtet sein. Im Gegenzug für niedrigere gesetzliche Steuersätze sollte das Ausmaß an entgangenen Steuereinnahmen signifikant reduziert und der bevorzugte Zugang zu steuerlichen Vergünstigungen eingeschränkt werden.* Ein transparenteres Steuersystem würde zusammen mit geringeren Steuersätzen die Attraktivität Österreichs für ausländische Investoren sichern. ■

Gewährleisten Alters- und Berufunfähigkeitspensionen genügend Anreize, die Erwerbstätigkeit in höherem Alter fortzusetzen und die Bedingungen am Arbeitsplatz zu verbessern?

Ein Anknüpfen an frühere Fortschritte in der Pensionsreform stellt das *Allgemeine Pensionsgesetz* aus dem Jahr 2004 dar. Insgesamt bedeutet das Reformpaket einen wesentlichen Schritt zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen und schafft verstärkt Anreize für Arbeitnehmer/innen, länger zu arbeiten oder sich eine Beschäftigung zu suchen. Übergangszeiträumen unterliegend bringt diese Teilreform mit der Schaffung individueller Pensionskonten eine weitgehende Harmonisierung der bislang für verschiedene Berufsgruppen getrennten Pensionssysteme. Gleichzeitig soll eine versicherungsmathematische Gerechtigkeit für teilweise freiwillige Abweichungen vom gesetzlichen Pensionsalter erreicht werden. Die Reform hat allerdings auch einen neuen Weg in die Frühpension für Schwerarbeiter/innen eröffnet. Für Arbeitnehmer/innen mit zumindest 37,5 Versicherungsjahren wurde neuerlich die Möglichkeit geschaffen, ab dem 62. Lebensjahr in Frühpension zu gehen. *Die verbindliche Einführung eines geplanten demografischen Korrekturmechanismus für Pensionsleistungen, der derzeit nur vage angerissen ist, sollte erwogen wer-*

den. Darüber hinaus sollten zukünftige Reformen die Anreize zur Frühpensionierung weiter eindämmen:

- Das neue Pensionsgesetz zielt auf eine versicherungsmathematische Gerechtigkeit für Personen ab, die mit 37,5 Versicherungsjahren das Recht erworben haben, vorzeitig oder zu einem späteren Zeitpunkt in Pension zu gehen. Bei Personen mit langer Versicherungsdauer und bei Schwerarbeiter/innen findet sich jedoch nach wie vor eine Verzerrung zu Gunsten von Frühpensionen und nicht über das gesetzliche Pensionsalter hinaus erwerbstätig zu sein. *Es sollte für alle Formen der Alterspensionen zum gesetzlichen Pensionsalter eine versicherungsmathematische Gerechtigkeit hergestellt werden; gleichzeitig sollten die Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot genauestens beobachtet werden.*
- Das neu eingeführte Frühpensionssystem für Schwerarbeiter/innen zielt auf eine gewisse Abgeltung überdurchschnittlicher körperlicher oder geistiger Belastungen während des Arbeitslebens ab. Die Definition des Schwerarbeiterbegriffs erscheint jedoch nicht eindeutig, und das System beinhaltet auch keine Anreize zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. *Das System sollte deshalb reformiert werden. Zumindest müssten Arbeitgeber, die Schwerarbeiter/innen beschäftigen, einen finanziellen Beitrag zu diesem System leisten, der die zusätzlichen Kosten voll abdeckt.*
- Berufsunfähigkeitspensionen werden in der Regel nur bei vollständiger Invalidität gewährt. Arbeitnehmer/innen in einem gebundenen Gewerbe, die für eine gewisse Dauer in einem ununterbrochenen Beschäftigungsverhältnis standen, sind allerdings zum Bezug einer vollen Berufsunfähigkeitspension berechtigt, wenn ihre Arbeitsfähigkeit für eine weitere Beschäftigung in diesem Gewerbe nicht mehr ausreicht. *Diese Personen sollten stattdessen ermutigt werden, aktiv eine medizinisch zumutbare Beschäftigung in einem anderen Beruf zu suchen und entsprechende Unterstützung durch die Arbeitsämter erhalten.*
- Die relative hohe und anscheinend steigende Zahl der Bezieher von Invaliditätspensionen deutet auf einen Reformbedarf in diesem Bereich hin. Eine solche Reform sollte vermehrt Anreize für Arbeitgeber schaffen, Arbeitsunfälle und berufsbedingte Krankenstände zu vermeiden und die Betroffenen zu motivieren, am Arbeitsmarkt zu verbleiben. Als erster Schritt sollten die Reformvorschläge zur Invaliditätspension der entsprechenden Arbeitsgruppe der seinerzeitigen Pensionsreformkommission gebührende Beachtung finden und im Lichte neuester internationaler Erfahrungen angepasst werden.

Ein Kernstück der neuen Pensionsgesetze ist die stufenweise Harmonisierung der Pensionen der Bundesbeamten mit den ASVG-Regelungen. Die oft großzügigeren Pensionssysteme der Beamten auf Länder- und Gemeindeebene wurden jedoch noch nicht harmonisiert. *Die untergeordneten Verwaltungsebenen sind dringend aufgefordert, laufend aktualisierte Informationen über künftige Ausgabenverpflichtungen zu liefern und systematische Berechnungen zur fiskalischen Nachhaltigkeit anzustellen. Die Pensionssysteme für Beamte auf Länder- und Gemeindeebene sollten an die Bestimmungen des Allgemeinen Pensionsgesetzes angeglichen werden. Harmonisierung verlangt auch die*

Abschaffung von Frühpensionsmodellen sowie verstärkte Bemühungen, redundant gewordene öffentlich Bedienstete einer anderweitigen Verwendung zuzuführen. ■

Welche weiteren Maßnahmen sollen ergriffen werden, um Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung zu stärken?

Fortschritte wurden auf dem Weg zu einer effizienteren Aktivierung von Arbeitslosen erzielt. Allerdings ist der Spielraum für eine weitere Verbesserung des Vermittlungssystems und einer Förderung von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt weiterhin groß. Die folgenden Fragen bedürfen besonderer Aufmerksamkeit:

- Der Zugang zur Altersteilzeit für ältere Arbeitnehmer/innen wurde eingeschränkt, was den Zulauf nachhaltig gebremst hat. Dieses Modell sollte genau beobachtet und schrittweise aufgehoben werden, sollte es zu einer Angebotsverringerung am Arbeitsmarkt kommen.
- Im Wirtschaftsbericht 2003 wurde ausgeführt, dass der gänzliche Wegfall des Kindergeldes bei Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze des Elternteiles einen negativen Anreiz für das Angebot an weiblichen Arbeitskräften darstellt. Leistungskürzungen sollten stattdessen schrittweise erfolgen. Darüber hinaus könnten die Leistungen aus der Familienförderung teilweise in Form von Kinderbetreuungsgutscheinen als Ersatz für die bestehenden und an den Nachweis der Bedürftigkeit gebundenen Geldleistungen abgegolten werden. Dadurch könnten die großzügigen Familienförderungen besser in Einklang mit Beschäftigungsanreizen gebracht werden. Der Alleinverdienerabsetzbetrag sollte abgeschafft werden. Die Ausweitung des Angebots an Ganztagschulen könnte sich ebenfalls positiv auf die Frauenerwerbsquote auswirken.
- Das Einkommen von Sozialhilfeempfängern unterliegt einer sehr hohen Effektivbesteuerung, sobald sie eine Beschäftigung annehmen, da die Länder in der Vergangenheit ausbezahlte Leistungen zurückfordern. Dies ist ein negativer Anreiz für Leistungsempfänger, sich eine Beschäftigung zu suchen. Die Rückforderung von Sozialhilfeleistungen durch die Länder ist abzuschaffen. Zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes und besseren Aktivierung der Arbeitslosen sollte darüber hinaus, sofern Leistungsempfänger arbeitsfähig sind, Sozialhilfe und Arbeitslosengeld in ein kombiniertes und an den Nachweis der Bedürftigkeit gebundenes System des Einkommensersatzes umgewandelt werden. Gleichermaßen sollten die Prüfungen der Bedürftigkeit und der Arbeitswilligkeit streng gehandhabt werden.
- Die saisonale Beschäftigung wird vor allem im Tourismus und in der Bauwirtschaft über die Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung in Zeiten der Arbeitslosigkeit wirksam quersubventioniert. Eine Möglichkeit, Quersubventionierungen einzudämmen, wäre die Bindung der Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung an die Anzahl der von ihnen ausgesprochenen Kündigungen. Firmen mit niedrigeren Kündigungsraten würden dadurch geringere Beiträge zahlen (erfahrungsbasiertes Finanzierungsmodell).

Gleichzeitig sind eine bessere Aktivierung, unter anderem durch den Einsatz flexibler Arbeitszeitmodelle, sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch erforderlich. ■

Wie können die Leistungen an den Sekundärschulen und den Hochschulen gesteigert werden?

Österreich liegt bei den durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler/in im Primär- und Sekundärschulwesen im Spitzenfeld der OECD-Länder. Auch das Verhältnis von Lehrenden zu Schüler/innen ist überdurchschnittlich hoch. Trotz hoher Aufwendungen lag die schulische Leistung der 15-jährigen in der PISA-Studie der OECD bei den meisten Indikatoren nur knapp am OECD-Durchschnitt. Dadurch wurde erheblicher Reformbedarf in verschiedenen Bereichen offenkundig:

- Das Schulwesen ist vergleichsweise streng reglementiert. Eine leistungsabhängige Differenzierung nach Schularten erfolgt relativ früh. Während bei der Entwicklung von Qualitätsstandards für schulische Leistungen in gewissen Bereichen Erfolge erzielt werden konnten, fehlen einheitliche Bildungsstandards. Ganztägige schulische Angebote sind nicht die Norm. *Flächendeckende Standards für schulische Leistungen, die einer regelmäßigen Evaluierung unterliegen, sollten eingeführt werden; gleichzeitig sollte den Schulen mehr Freiraum eingeräumt werden, selbst zu bestimmen, wie sie ihre Ziele erreichen. Das Angebot an ganztägigen Schulformen sollte ausgebaut werden.*
- Für die Schulwahl spielt die soziale Herkunft der Eltern eine große Rolle. Daraus resultiert ein breites Potenzial für eine stärkere Teilnahme von Personen benachteiligter sozialer Gruppen und Regionen am Hochschulstudium, ebenso wie für eine bessere Performance des Schulsystems in Hinblick auf soziale Integration. *Im Besonderen müsste der Deutschunterricht für Kinder von Immigranten ausgeweitet werden.*
- Reformen im Bildungswesen werden durch die hochgradige Aufsplitterung der Kompetenzen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen behindert. *Die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für das Schulwesen sollte auf einer Verwaltungsebene zusammengeführt werden.*

Ebenso kostenintensiv für die öffentlichen Haushalte ist das tertiäre Bildungswesen. Kennzeichnend sind lange Studiendauern und hohe Dropout-Raten. Die Erträge tertiärer Bildung erscheinen im internationalen Vergleich sehr gering. Trotz signifikanter Verbesserungen seit 1991 ist die Akademikerquote die niedrigste innerhalb der OECD. Gesetzliche Neuerungen, welche mit Januar 2004 in Kraft getreten sind, sollen die Effizienz des Hochschulwesens in einer Reihe von Schlüsselbereichen verbessern. Die Finanzierung der Universitäten wird teilweise leistungsbezogen erfolgen (die Kriterien hierfür sind noch auszuarbeiten). Die Studiengebühren kommen nunmehr der Stammuniversität der Studierenden zugute. International vergleichbare Abschlüsse (Bachelor, Master und Doktor) sind nun für alle neuen Studienrichtungen zwingend vorgesehen. Für neu eintretendes Personal wurde die Pragmatisierung von Uni-

versitätsprofessoren abgeschafft; den Universitäten steht es hinkünftig frei, Verträge mit der Wirtschaft abzuschließen. Diese Neuerungen wurden bisher nur teilweise umgesetzt. Besonderes Augenmerk wäre den folgenden Fragen zu widmen:

- Durch die neuen Aufgaben und die größere Autonomie entsteht ein vermehrter Bedarf an entsprechenden Management-Kompetenzen für den tertiären Bildungsbereich in Österreich. Die Aufstockung der Leitungsgremien um externe Mitglieder ist ein positiver Schritt, der durch Maßnahmen zur Führungskräfteentwicklung und Management-schulungen für die Führungsverantwortlichen der höheren Ebene zu ergänzen wäre. *Die Regierung sollte laufend verfolgen, ob die Universitäten in der Übergangsphase zu größerer Autonomie entsprechende Managementkapazitäten entwickeln.*
- Bei der Koppelung der Universitätsfinanzierung an Indikatoren wäre output-basierten Indikatoren der Vorzug gegenüber input-basierten Indikatoren zu geben.
- Aufgrund der neuen Gesetzeslage dürfen die Universitäten im Falle einer Budgetüberschreitung Geldmittel am Kreditmarkt aufnehmen. Ebenso steht es ihnen frei, Beteiligungen an Unternehmen zu erwerben oder einen eigenen Betrieb zu gründen. Daraus können sich unangemessen hohe Risiken ergeben. *Für die zulässigen kommerziellen Aktivitäten sollten aus diesem Grund ein enger Rahmen festgelegt werden. Um die Übernahme von Risiken auf Kosten der Allgemeinheit durch Universitäten zu unterbinden und Wettbewerbsneutralität sicherzustellen sollte die Regierung darüber hinaus die Übernahme einer Ausfallhaftung für Universitäten, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, kategorisch ausschließen.*
- Studiengebühren können eine maßgebliche Rolle bei der Aufbringung von leistungsbezogenen Einnahmenanteilen der Universitätsfinanzierung spielen. Sie machen jedoch im derzeitigen System einen lediglich verschwindend geringen Anteil der Mittel aus. Die Einführung einer niedrigen Studiengebühr in Österreich hat sich nicht nachteilig auf die soziale Zusammensetzung der Studierenden ausgewirkt. Die Auswirkung der Studiengebühren sollte weiter beobachtet und evaluiert werden, auch im Lichte internationaler Erfahrungen. *Ferner sollte angedacht werden, den Universitäten die Erhöhung des aus Studiengebühren finanzierten Anteils zu gestatten, ergänzt um ein System einkommensabhängiger Studienkredite.* ■

Welche Maßnahmen sollten ergriffen werden um Innovation, unternehmerische Initiative und Wettbewerb zu steigern?

Gut funktionierende Beteiligungs- und Risikokapitalmärkte sind unerlässlich für Unternehmensgründungen und die Finanzierung von Innovationsvorhaben. In Österreich wird der Großteil privater Risikokapitalinvestitionen durch eigene Risikokapitalfonds abgewickelt (*Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft, MFG*), die einer steuerbegünstigten Behandlung unterliegen. Dieses Instrument mag zwar zunächst zur Schaffung eines grundlegenden Risikokapitalmarkts wir-

kungsvoll gewesen sein, jedoch sind restriktive quantitative Bestimmungen über zulässige Instrumente nicht dazu angeht, das Risikokapitalangebot zu erhöhen und schränken zudem die Möglichkeiten der Investoren ein, ihr Risiko zu streuen. Gleiches gilt auch für die Pensions- und Versicherungsregulierungen. *Restriktive quantitative Anlagevorschriften sollten gelockert werden. Die Bestimmungen könnten stattdessen der „Prudent-Person“-Regel folgen, welche auf dem Prinzip der Gesamtrisikosteuerung des Portefeuilles beruht. Anstelle von Steuerbegünstigungen für eine bestimmte Rechtsform von Investitionsfonds sollten Eigen- und Risikokapitalbeteiligungen einem annähernd gleichen Steuerregime unterliegen, bei geringer Besteuerung der Kapitalrenditen für alle Anlegertypen, einschließlich der Business Angels und Personengesellschaften. Die Gesellschaftssteuer sollte abgeschafft werden, ebenso wie die bevorzugte Behandlung von nicht entnommenen Gewinnen.*

Unternehmensgründungen sind vor allem für das Produktivitätswachstum und Innovationen wichtig. In den vergangenen Jahren konnte der Verwaltungsaufwand, der die Gründung von Unternehmen und deren Wachstum bremste, weiter reduziert werden. Der Spielraum für einen Bürokratieabbau bei Unternehmensgründungen ist jedoch nach wie vor groß. Bei vielen Gewerben, vor allem im handwerklichen Bereich, bedarf es zur Firmengründung eines Befähigungsnachweises. Die Kosten für die Errichtung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung sind höher als in anderen Ländern mit hohem Einkommensniveau.

- Bestimmte Unternehmensabgaben sind schwer bestimmbar und stellen die Ursache für beträchtliche Fixkosten dar, was sich vor allem auf junge oder kleine Unternehmen negativ auswirkt. Beispiele dafür sind die Luftsteuer und die Kreditgebühren, die im Falle einer Neuübernahme eines Unternehmens mit Kreditverträgen ein zweites Mal fällig werden kann. Zum Abbau der bürokratischen Kosten für Firmengründungen bedarf es deshalb weiterer Anstrengungen. *Dazu gehört das Überdenken bestimmter Steuern mit oft geringem Ertrag. Wo eine Zertifizierung zur Qualitätsgewährleistung gewünscht wird, sollte diese von den Mitarbeitern und nicht den Eigentümern verlangt werden.*
- Dienstleister in den freien Berufen, wie Architekten, Ingenieure oder Wirtschaftstreuhänder unterliegen komplexen gesetzlichen und berufsständischen Regelungen. Bei den freiberuflichen Dienstleistungen besteht ein erheblicher Spielraum zur Abschaffung oder Reform bestehender Bestimmungen, um so wettbewerbsverzerrende Effekte zu mildern. *So sollten zB Honorar- bzw. Tarifempfehlungen untersagt werden. Die den freien Berufen zugestandenen Sonderrechte sollten eingeschränkt und die Zwangsmitgliedschaft in Kammern für diese Berufsgruppen aufgehoben werden.*
- Die Regelung der Ladenöffnungszeiten wurde den Ländern übertragen. Keines der Länder hat den bestehenden Liberalisierungsrahmen bislang voll ausgeschöpft. *Die Länder werden ermutigt, die sich aus der Rahmengesetzgebung ergebenden Möglichkeiten in größerem Umfang zu nutzen.*

Der *Wirtschaftsbericht 2003* gelangte zu dem Schluss, dass bei der Ausrichtung des österreichischen Wettbewerbsrahmens am allgemeinen OECD-Durchschnitt Fortschritte erzielt wurden, auch wenn die bestehenden institutionellen Gegebenheiten zu komplex erscheinen. Weitere Maßnahmen zur Stärkung der Rechtsdurchsetzung wurden zwischenzeitig ergriffen bzw. sind in Vorbereitung, etwa die Aufstockung des Personalstandes der Bundeswettbewerbsbehörde oder die Einführung eines Kronzeugenprogramms zur Stärkung der Rechtsdurchsetzung. Dieser Prozess sollte fortgeführt werden. *Der institutionelle Aufbau sollte vereinfacht werden, mit ausgeweiteten Entscheidungsbefugnissen für die Bundeswettbewerbsbehörde. Im Besonderen sollten die Ermittlungsbefugnisse vom Kartellgericht, welches nicht über die entsprechenden Mittel zur Durchführung eingehender Ermittlungen verfügt, auf die Bundeswettbewerbsbehörde übertragen werden. Die Einführung strafrechtlicher Sanktionen für besonders schwerwiegende Kartellverstöße (sog. "Hard-core Kartelle") sollte erwogen werden.*

Schlussendlich ist im Bereich der Netzwerkindustrien weiterer Fortschritt dort von Nöten, wo regulatorische Hemmnisse und eine hohe staatliche Eigentumsquote einen stärkeren Wettbewerb behindern, usw.:

- Im *Elektrizitätssektor* ist eine hohe regionale Marktkonzentration gegeben. Nur wenige Energieversorger treten ausserhalb ihrer Region, in der sie eine marktbeherrschende Stellung einnehmen, als Anbieter auf. Die Preise für Endkunden sind nicht vollständig transparent, da die angestammten Energieversorger bei ihren Preisangaben oft auf eine Aufschlüsselung nach Netzgebühren und Strompreis verzichten. Die bestehenden Regelungen, die einen staatlichen Mehrheitsbesitz zwingend vorschreiben, schaffen erhebliche Zugangsbarrieren. *Die Netzzugangspreise sollten weiter gesenkt und transparente Stromabgabepreise verlangt werden. Das Erfordernis der Eigentümerschaft der öffentlichen Hand sollte abgeschafft werden.*

Im *Telekommunikationssektor* sind die Märkte in den vergangenen Jahren wettbewerbsorientierter geworden. Derzeit besteht die Möglichkeit des Aufschubs von Regulatorentscheidungen bis zum Ergehen eines Gerichtsurteils. *Diese Praxis ist quasi eine Einladung zu mutwilligen Einsprüchen, die dadurch zu unterbinden wäre, dass dem Regulator wirksame Mittel zur Durchsetzung von Entscheidungen mit sofortiger Wirkung an die Hand gegeben werden. Die Telekom Austria sollte vollständig privatisiert werden, um dem regulatorischen Rahmen größere Glaubwürdigkeit zu verleihen.* Damit würde auch sichergestellt werden, dass keinerlei Verdacht eines Interessenskonfliktes seitens des Staates aufkommt. ■

Weitere Informationen

Weitere Informationen über den Wirtschaftsbericht sind erhältlich von
 Eckhard Wurzel, Tel.: 33-1 45 24 87 46
 (email: eckhard.wurzel@oecd.org)
 Andrés Fuentes, Tel.: (33-1) 45 24 89 29
 (email: andres.fuentes@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.
- **Economic Outlook No. 77,** June 2005. More information about this publication can be found on the OECD's Web site at www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**OECD publications can be securely purchased
from the OECD Online Bookshop**

www.oecdbookshop.org

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) 01 45 24 81 67
Fax: (33) 01 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD BERLIN Centre
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 288 8353
Fax: (49-30) 288 83545
E-mail:
berlin.contact@oecd.org
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 0035
E-mail: center@oecd-tokyo.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) 9138 6233
Fax: (00.52.55) 5280 0480
E-mail:
mexico.contact@oecd.org
Internet:
www.oecdemexico.org.mx

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.oecd-wash.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