

# OECD Wirtschaftsberichte ÖSTERREICH

**Gesamtbeurteilung  
und Empfehlungen**



**Hinweis:**

Das vorliegende Papier ist eine Arbeitsübersetzung des ersten Kapitels des OECD-Dokuments „Economic Surveys Austria 2011“. Weitere Kapitel und Literaturverzeichnis siehe Langversion in englischer Sprache.

## Kommentierte Zusammenfassung

Die österreichische Wirtschaft hat die Krise dank eines exportgestützten Aufschwungs gut überstanden. Die politischen EntscheidungsträgerInnen sollten die Gelegenheit nutzen, um die Reformanstrengungen zu verstärken und das Wachstum zu fördern, das in der Vergangenheit durch europäische Integrationseffekte kräftige Unterstützung erhielt. Diese Effekte werden aber in Zukunft wahrscheinlich schwächer werden. In diesem Zusammenhang sind die Empfehlungen der früheren *Wirtschaftsberichte der OECD* weiterhin relevant:

- Alle geförderten Möglichkeiten zur Frührentierung sollten abgeschafft werden.
- Arbeitsanreize für gering Qualifizierte sollten ausgeweitet und deren Beschäftigungskosten verringert werden. Erfolgreiche Fort- und Weiterbildungsprogramme sollten ausgebaut werden.
- Die Infrastruktur zur Betreuung von Kleinkindern und das Angebot von Ganztagschulen sollten ausgeweitet werden; jüngste Initiativen gehen in die richtige Richtung.
- Bildungsreformen sollten fortgesetzt werden, um die übermäßig starke frühe Differenzierung der SchülerInnen zu beenden, und um es Universitäten zu erlauben, ihre StudentInnen auszuwählen und Studiengebühren einzuziehen, was von einem umfassenden Stipendien- und einkommensabhängigen Darlehenssystem für StudentInnen begleitet werden müsste, um sozioökonomische Benachteiligungen zu vermeiden.
- In den netzgebundenen Infrastrukturdienstleistungen wie Bahn, Post und Elektrizität sowie in den freien Berufen sollte der Wettbewerb weiter gestärkt werden.

Das fiskalische Risiko ist im internationalen Vergleich zwar gering, es ist im Verlauf der Krise aber größer geworden. Die jüngsten Konsolidierungsmaßnahmen reichen möglicherweise nicht aus, um für zukünftige Risiken und Herausforderungen gewappnet zu sein, nicht zuletzt in Hinblick auf die Alterung der Gesellschaft. Unter diesen Umständen sollte Österreich die leistungsbezogene Finanzplanung, die ab 2013 eingeführt werden soll, in vollem Umfang nutzen, um die Ausgaben zielgenauer zu bestimmen und vermehrt Kosten-Nutzen-Prüfungen durchzuführen. Trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren bleibt die Struktur des Steuersystems noch immer zu wenig beschäftigungs- und wachstumsfreundlich und bietet daher Raum für Reformen. Die wichtigsten Prioritäten der Haushaltspolitik sollten sein:

- Beschleunigung der Haushaltskonsolidierung, um den Schuldenstand auf weniger als 60% des BIP zu reduzieren.
- Vermehrte zielgerichtete Anstrengungen zur Abschwächung des mittel- bis langfristig absehbaren Ausgabendrucks.
- Reform des nationalen Stabilitätspaktes und des Finanzausgleichsgesetzes und Umsetzung von Reformen des haushaltspolitischen Rahmens auf allen staatlichen Ebenen.
- Ausschöpfen von Effizienzsteigerungen in allen wichtigen Ausgabenbereichen.
- Verschiebung der Steuerlast weg von Arbeit und unternehmerischer Tätigkeit hin zu weniger verzerrenden Steuern.

Das hochgeschätzte österreichische Gesundheitssystem ist teuer. Die Lenkungs- und Finanzierungsstruktur des Systems ist übermäßig fragmentiert. Die stationäre Behandlung in Krankenhäusern wird zu viel genutzt, und Marktzugang und Wettbewerb sind in den meisten Gesundheitsmärkten *de facto* beschränkt. Lebensstilfaktoren sind in der Regel nicht förderlich für die Gesundheit und führen zu verstärktem Ausgabendruck. Von politischer Seite wurden in den vergangenen Jahren mehrere Reforminitiativen gestartet. Diese sollten in den folgenden Bereichen fortgesetzt und intensiviert werden:

- Verantwortung für Ergebnisse, Finanzierung und Ausgaben klarer zuordnen.
- Vollständige Implementierung des nationalen Kapazitätsplans für stationäre und ambulante Behandlung.
- Einführung von leistungsbezogenen Vergütungsmechanismen für die stationäre und ambulante Behandlung und Steigerung des Wettbewerbs auf dem Pharmamarkt.
- Förderung von Behandlungsprogrammen für alle chronischen Krankheiten.
- Aufzeigen der mittelfristigen budgetären Herausforderungen des Systems durch detaillierte Ausgabenprognosen und -szenarien für Gesundheit und Pflege.

### **Bewertung und Empfehlungen**

Die österreichische Wirtschaft zeigt weiterhin beeindruckend gute Leistungen während zugleich ein hoher sozialer Zusammenhalt bestehen bleibt. Diese Stärke ruht auf drei Säulen:

- Eine erfolgreiche wettbewerbsfähige exportorientierte Wirtschaft mit Unternehmern, die es verstanden haben, die Vorteile der europäischen Integration der vergangenen Jahrzehnte für Beschäftigte, AnteilseignerInnen und auch für die Staatskasse zu nutzen.
- Hochqualifizierte und motivierte ArbeitnehmerInnen, wodurch im Allgemeinen gute Daten auf dem Arbeitsmarkt wie die geringe Gesamtarbeitslosigkeit und besonders geringe Jugendarbeitslosigkeit zu verzeichnen sind.
- Sozialpartner, die Verantwortung übernehmen, indem sie über die traditionellen Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen sowie Dienstleistungen im Sozialversicherungsbereich hinaus auch Reformvorschläge für die Regierung erarbeiten

Österreich wurde, wie andere exportorientierte Volkswirtschaften auch, hart von der Krise getroffen, womit sich eine besondere Verletzlichkeit zeigte. Positive externe Effekte im Zusammenhang mit europäischen Integrationsmaßnahmen werden sich höchstwahrscheinlich nicht mit gleicher Stärke wie in den letzten beiden Jahrzehnten fortsetzen, und das Wachstum wird zunehmend von inländischen Faktoren abhängig sein. Der derzeitige kräftige Aufschwung bietet eine wertvolle Gelegenheit, um die Reformanstrengungen zu verstärken und die Empfehlungen früherer *Wirtschaftsberichte* – trotz jüngster Fortschritte - insbesondere in folgenden Bereichen zu berücksichtigen:

- Obwohl Österreich zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten für qualifizierte ArbeitnehmerInnen in den Kernaltersgruppen bietet und ein hervorragendes System für den Übergang von der Schule zum Arbeitsmarkt vorweisen kann und die Jugendarbeitslosigkeit daher gering ist, bestehen Probleme betreffend: i) unqualifizierte ArbeitnehmerInnen, für die hohe Grenzsteuersätze gelten, ii) ältere ArbeitnehmerInnen, für die es teuer kommt, weiter zu arbeiten und iii) Frauen in den unteren Einkommensbereichen, bei denen das Steuer- und Sozialversicherungssystem so zusammenwirken, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie kostspielig ist. Die Regierung hat vor kurzem eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die für eine bessere Vereinbarung von Arbeit und Familie sorgen sollen. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen sollten genau überprüft werden.

- Die Expansion der österreichischen Finanzinstitutionen in die neu entstandenen Marktwirtschaften nach dem Fall des *Eisernen Vorhangs* wird allgemein als Erfolgsgeschichte angesehen. Trotzdem hat die Krise gezeigt, dass Regierungen dazu gezwungen werden können, übermäßige Risiken zu nicht zu vernachlässigenden Kosten für derzeitige und zukünftige Steuerzahler einzugehen. Die kommenden erhöhten Eigenkapitalanforderungen sollten als Gelegenheit für eine Diskussion mit der Finanzbranche genutzt werden, um zu klären, wie die Regierung vor zukünftigen Rettungsmaßnahmen besser geschützt werden kann.
- Wachstum und sozialer Zusammenhalt werden zunehmend auf eigenen politischen Initiativen zur Steigerung des Potentialwachstums und zur Abschwächung der starken Tendenz, Bildungsabschlüsse über Generationen weiterzugeben, beruhen.

In den strukturbezogenen Kapiteln dieses *Wirtschaftsberichts* werden Reformen des öffentlichen Sektors in zwei Bereichen angesprochen:

- Fiskale Konsolidierung und Institutionen: Obwohl Österreich große Anstrengungen unternommen hat, den haushaltspolitischen Rahmen auf Ebene der Bundesregierung zu verbessern, sind weitere Maßnahmen erforderlich, um: i) prozyklische fiskalische Entwicklungen zu vermeiden, insbesondere auf Länder- und Gemeindeebenen und im Sozialversicherungssystem, ii) zielgerichtete Sozialtransferleistungen zu stärken und iii) die Struktur des Steuersystems zu verbessern, sodass die Steuern wirtschaftliche Tätigkeit weniger belasten.
- Reform des Gesundheitssystems: Diese beschäftigt Akteure auf allen Regierungsebenen, einschließlich der umfassenden Struktur der fiskalischen Beziehungen auf der österreichischen Bundesebene und auch der Sozialpartner, sowohl in ihrer Rolle im Rahmen der Selbstverwaltung des Sozialversicherungssektors als auch als Antriebsmotor für Reformen im Allgemeinen. Die österreichische Bevölkerung schätzt ihr Gesundheitssystem sehr, obgleich es im internationalen Vergleich relativ teuer und fragmentiert ist und vereinbarte Zielsetzungen fehlen.

### **Der Aufschwung ist eine Gelegenheit zur Verstärkung der Reformanstrengungen**

Die österreichische Wirtschaft begann sich im zweiten Halbjahr 2009 gestützt auf die steigende Auslandsnachfrage zu erholen und hat im ersten Quartal 2011 den vor der Krise erreichten Spitzenwert übertroffen. Die Investitionen im Metall- und Maschinenbausektor stiegen im zweiten Halbjahr 2010 stark an und glichen den andauernden Rückgang bei den Investitionen im Baubereich mehr als aus. Der Konsum ist stetig gestiegen, allerdings mit beschränkter Geschwindigkeit. Der Arbeitsmarkt hat sich schnell von der Krise erholt. Die dauerhafte Beschäftigung hat zugenommen und die Arbeitslosenquote ist Ende 2010 auf 4,2% gesunken. Während der Krise war die Quote zwischenzeitlich auf 5,1% angestiegen. Die Löhne und Gehälter stiegen nur leicht, was die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs verbesserte. Der Anstieg der harmonisierten Verbraucherpreise hat sich Anfang 2011 stark erhöht. Im ersten Quartal wurde ein Wert von 3% (im Jahresvergleich) erreicht, hauptsächlich infolge gestiegener Energie- und Nahrungsmittelpreise sowie geringfügiger Steuererhöhungen für Tabak- und Mineralölprodukte. Die Kerninflation ist allerdings im ersten Quartal ebenfalls leicht auf 1,8% gestiegen

## ***Der Ausblick ist günstig und die Haushaltskonsolidierung hat begonnen***

2011 und 2012 wird die Wirtschaft in Österreich in der Lage sein, ihr Wachstumspotential zu übertreffen und dank der umfangreichen Handelsbeziehungen zu Deutschland weiterhin von der robusten ausländischen Nachfrage profitieren (Tabelle 1). Die Behörden gehen nicht davon aus, dass die Öffnung des Arbeitsmarktes für ArbeitnehmerInnen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten am 1. Mai 2011 zu einem brisanten Arbeitskräftezustrom führen wird, vielmehr könnte so der Fachkräftemangel verringert und der Lohndruck in der näheren Zukunft abgeschwächt werden. In diesem Zusammenhang wird die Entscheidung der Regierung zur Förderung des Zuzugs qualifizierter ArbeitnehmerInnen aus Nicht-EWR-Ländern durch Einführung eines „punktebasierten“ Einwanderungssystems (Rot-Weiß-Rot-Karte) ab Juli 2011 begrüßt. Es wird erwartet, dass die Realzinssätze 2011 niedrig bleiben, was Investitionen erleichtert. Für 2011 wird außerdem ein robustes Ansteigen der Beschäftigung erwartet, so dass die Arbeitslosenquote unter dem strukturellen Niveau von 4¼ Prozent verbleibt. Der starke Anstieg der Verbraucherpreise wird jedoch das verfügbare inflationsbereinigte Einkommen und das Wachstum des privaten Konsums 2011 einschränken. Die Inflation wird voraussichtlich 2012 sinken und einen moderaten Anstieg des Konsums ermöglichen.

**Tabelle 1. Österreich: Nachfrage, Wirtschaftsleistung und Preise**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Laufende Preise Mrd. €	Prozentuale Veränderungen, Volumen (Preise von 2005)				
BIP zu Marktpreisen	272,1	2,0	-3,4	2,1	2,9	2,1
Privater Konsum	143,7	0,6	1,2	1,0	0,9	1,2
Staatlicher Konsum	49,1	4,0	0,4	-0,5	-0,2	0,5
Bruttoanlageinvestition	58,3	2,8	-7,8	0,9	3,3	2,5
Binnennachfrage	251,1	1,8	-1,1	0,3	1,2	1,4
Vorratsbildung <sup>1</sup>	4,7	-0,6	-1,0	0,6	1,0	0,0
Binnennachfrage (gesamt)	55,8	1,1	-1,5	1,0	2,1	1,3
Ausfuhren von Gütern und Diensten	161,4	0,5	-15,6	10,3	9,1	6,8
Einfuhren von Gütern und Diensten	145,1	-1,7	-12,6	8,2	7,8	6,0
Nettoexporte <sup>1</sup>	16,3	1,2	-2,6	1,4	1,1	0,8
<i>Weitere Daten zur Information</i>						
BIP (nicht arbeitstagbereinigt)	272,5	2,2	-3,9	2,1	2,9	2,1
BIP-Deflator	-	1,7	0,7	1,6	1,9	1,6
Harmonisierter Verbraucherpreisindex	-	3,2	0,4	1,7	3,1	1,8
Privatkonsum-Deflator	-	2,5	-0,7	1,5	2,5	1,9
Arbeitslosenquote <sup>2</sup>	-	3,8	4,8	4,4	4,2	4,0
Sparquote der Haushalte <sup>3</sup>	-	11,8	11,1	9,1	9,0	8,9
Budgetsaldo des Sektors Staat <sup>4</sup>	-	-1,0	-4,1	-4,6	-3,7	-3,2
Leistungsbilanzsaldo <sup>4</sup>	-	4,6	2,9	2,5	3,2	3,9

Anmerkung: Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung basiert auf offiziellen mit dem Verkettungsverfahren preisbereinigten Daten. Dadurch ergibt sich eine Abweichung zwischen den Komponenten der tatsächlichen Nachfrage und dem BIP. Nähere Informationen können dem Dokument OECD Wirtschaftsausblick, Quellen und Methoden ([www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods)) entnommen werden.

1. Beiträge zu Veränderungen des realen BIP (in Prozent des realen BIP des Vorjahres), tatsächlicher Betrag in der ersten Spalte.
2. Auf Grundlage von Daten der Arbeitskräfteerhebung.
3. Als Prozentsatz des verfügbaren Einkommens.
4. Als Prozentsatz des BIP.

Quelle: OECD-Datenbank.

Die fiskalische Anfälligkeit ist im internationalen Vergleich zwar gering, sie ist infolge der Krise aber größer geworden. Fortlaufende Haushaltsdefizite seit 1974, selbst in Zeiten überdurchschnittlichen Wachstums, haben in Zusammenhang mit krisenbezogenen Maßnahmen zur Stützung des österreichischen Finanzsektors und europäischen Rettungsmaßnahmen die Bruttoschulden auf 72% des BIP angehoben. Die tatsächliche Haushaltslage wurde durch die Re-Integration von Defizitfinanzierung und Schulden aus zuvor nicht im Haushalt angeführten Posten (Bahnunternehmen und Krankenhäuser) in das Budget deutlicher. 2011 hat die Bundesregierung ein Konsolidierungspaket umgesetzt, mit dem das Defizit vom Höchstwert des Jahres 2010 (4,6%) auf unter 3% des BIP im Jahr 2013 gesenkt werden soll. Der größte Teil der Konsolidierungsmaßnahmen besteht aus Einschränkungen der Ausgaben durch die Bundesregierung (insbesondere Kürzungen der Sozialausgaben).

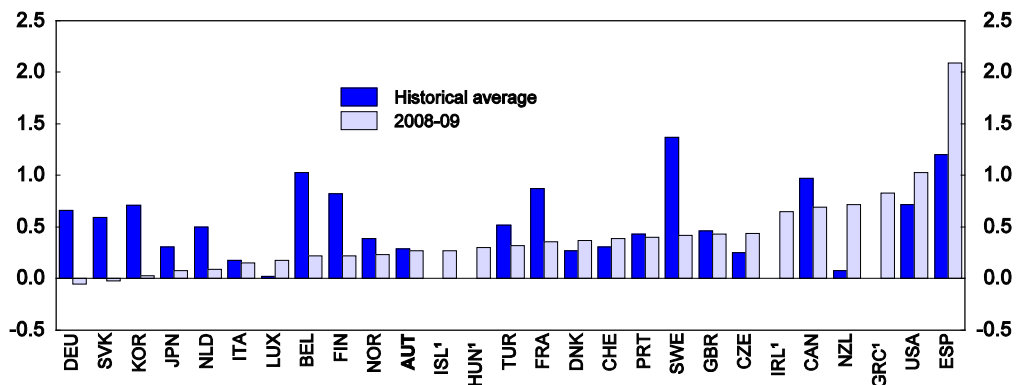
### ***Der Arbeitsmarkt hat die Krise relativ gut überstanden***

Die Arbeitslosenquote ist bis zum Höhepunkt der Krise in Österreich deutlich um bis zu 1,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorkrisenniveau angestiegen. Das ist mehr als in Deutschland, aber weniger als der OECD-Durchschnitt von 3 Prozentpunkten. Obwohl der Einbruch der Wirtschaftsleistung in Österreich mit 3,9% nahe am OECD-Durchschnitt von 3,5% lag, blieben die Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote beschränkt, allerdings insgesamt in Übereinstimmung mit der historisch bekannten Beziehung zwischen BIP und Arbeitslosigkeit (Abbildung 1). Die Gesamtbeschäftigung fiel um ungefähr 1%, wobei die verarbeitende Industrie und der Bausektor am stärksten betroffen waren. Wie bei früheren Rezessionen in Österreich erfolgte die Anpassung an die geringere Nachfrage im Wesentlichen durch eine Verringerung der durchschnittlichen Stundenzahl je ArbeitnehmerIn, was zu drei Viertel zur Verringerung der Gesamtarbeitsstundenzahl beitrug. Dies könnte auf einen Fachkräftemangel hinweisen, was auch Studien nahelegen, und auch auf eine hohe Zahl von Überstunden, die eine Verringerung der Stundenzahl vereinfacht hat (Stiglbauer, 2010). Doch auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dürften eine Rolle gespielt haben (siehe unten).

Seit Ende 2009 hat sich der österreichische Arbeitsmarkt relativ schnell erholt. Die Arbeitslosenquote sank um einen Prozentpunkt auf 4,2% im letzten Quartal 2010 gegenüber einer Verringerung von 0,3 Prozentpunkten im gesamten OECD-Raum und noch immer steigenden Arbeitslosenzahlen im Euro-Raum. Die Gesamtbeschäftigung ist derzeit in Österreich höher als vor der Krise, allerdings ist ein deutlicher Anstieg der ZeitarbeiterInnen eine tragende Säule dieses Aufschwungs am Arbeitsmarkt und in der verarbeitenden Industrie arbeiten noch immer weniger Menschen als vor der Krise. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen und die Erwerbsquote sind in der Rezession fast unverändert geblieben, was nahelegt, dass strukturelle Rigiditäten in Österreich ein kleineres Problem sind als in anderen OECD-Ländern.

**Abbildung 1. Veränderung der Arbeitslosigkeit in der Rezession 2008-09 im historischen Vergleich**

Okun-Koeffizient (Maximum-Minimum-Verhältnis des Anstiegs der Arbeitslosenquote zur Verringerung des BIP)



1. Historischer Mittelwert nicht verfügbar..

Quelle: OECD (2010), Beschäftigungsausblick 2010: Die Beschäftigungskrise überwinden.

### *Active Arbeitsmarktpolitik trug dazu bei, dass Menschen ihre Arbeit behielten*

Das Kurzarbeitsprogramm, bei dem eine vorübergehende Verringerung der Arbeitszeit staatlich gefördert wurde, hat dazu beigetragen, Entlassungen zu vermeiden, und zwei im Jahr 2009 umgesetzte Arbeitsmarktpakete enthielten Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität des Programms. Das Programm wurde allerdings nur in begrenztem Ausmaß in Anspruch genommen. Im April 2009 wurde mit 38.000 TeilnehmerInnen der Spitzenwert erreicht, der anschließend schnell wieder absank. Derzeit wird das Programm nicht mehr in nennenswertem Umfang genutzt. Etwa 26.000 ArbeitnehmerInnen und somit weniger als 1% aller Beschäftigten wurden im Durchschnitt im Jahr 2009 staatlich unterstützt. In Deutschland waren es 3%, in Belgien 5% (OECD, 2010a). Mit einer durchschnittlichen Verringerung der Arbeitszeit um ungefähr 26% (BMASK, 2010) lag der Beitrag der Kurzarbeitsprogramme zur Verringerung der Gesamtstundenzahl von 3,6% bei ca. ¼ Prozentpunkt. Schätzungen zur potentiellen Entwicklung ohne Kurzarbeitsprogramm gehen davon aus, dass 4.000 unbefristete Stellen oder 0,12% der Gesamtarbeitsplatzzahl durch dieses Programm in Österreich geschützt wurden. In Deutschland liegt dieser Wert bei 0,7%, in Belgien bei 1,3% (Hijzen und Venn, 2011). Einige Unternehmen haben alternative Maßnahmen gewählt, zum Beispiel vorübergehende Entlassungen. Tatsächlich ist in den Jahren 2008 und 2009 die Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen mit einer Wiedereinstellungszusage gestiegen (Bock-Schappelwein et al., 2011).

Bei verschiedenen anderen Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde der Zugang erleichtert oder die finanzielle Unterstützung erhöht. Insbesondere die Zahl der Personen, die geförderte Weiterbildungszeiten (Bildungskarenz) in Anspruch nehmen, hat sich während der Krise deutlich erhöht und stieg von durchschnittlich 1.500 TeilnehmerInnen im Jahr 2008 auf einen Höchststand von 7.500 im Februar 2010. Auch die Teilnahme an vom Arbeitsmarktservice (AMS) geförderten Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen hat sich erheblich verstärkt. Darüber hinaus hat die Regierung den Zugang zum Altersteilzeitprogramm erleichtert, bei denen ältere ArbeitnehmerInnen ihre Arbeitsstundenzahl schon vor der Pensionierung verringern können, ohne Abschläge bei den Pensionsleistungen hinnehmen zu müssen, und die Verpflichtung der Unternehmen, dass für jede/n auf Teilzeit gesetzte/n ArbeitnehmerIn ein/e neue/r MitarbeiterIn eingestellt werden muss, wurde am 1. September 2009 ausgesetzt. Im ersten Jahr wurde so 4.400 Personen der Zugang zu diesem Programm vereinfacht (BMASK, 2010). Obgleich dieses Programm möglicherweise Entlassungen während der Krise verhindert hat, wirkt es den notwendigen

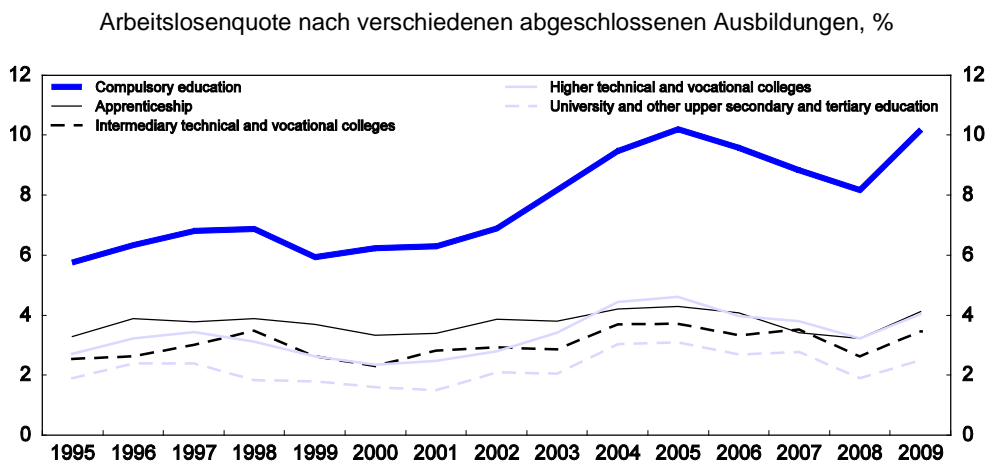


Anstrengungen zur verstärkten Nutzung des Beschäftigungspotentials älterer ArbeitnehmerInnen entgegen (siehe unten).

*Die bessere Integration von Geringqualifizierten, älteren ArbeitnehmerInnen und Frauen in den Arbeitsmarkt stellt eine große Herausforderung dar*

Wie im OECD-Wirtschaftsbericht Österreich 2009 beschrieben zeichnet sich der österreichische Arbeitsmarkt durch einen leistungsstarken Kern von qualifizierten ArbeitnehmerInnen im mittleren Alter aus, zugleich aber auch durch verschiedene gefährdetere Gruppen, insbesondere unqualifizierte und ältere ArbeitnehmerInnen sowie Frauen mit familiären Verpflichtungen, deren Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt weniger beneidenswert sind. Die Arbeitslosenquote bei den Geringqualifizierten ist hoch und in den vergangenen Jahren gestiegen (Abbildung 2). Dieses Problem wird in Österreich zunehmend mit Sorge gesehen, und die Krise hat verdeutlicht, wie besonders gefährdet diese Gruppe in Rezessionsphasen ist. Die Beschäftigungsquote dieser Gruppe lässt sich allgemein durch Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und durch Maßnahmen zur Senkung der Beschäftigungskosten für Arbeitgeber erhöhen. Österreich wendet bereits jetzt einen nennenswerten Anteil der Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktprogramme für Schulungen auf (55% gegenüber dem OECD-Durchschnitt von 25% im Jahr 2008). *Um die Kosten für ArbeitgeberInnen zu senken sollten für Geringqualifizierte Kürzungen der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungsbeiträgen erwogen werden. In diesem Zusammenhang könnte das 2006 eingeführte und 2009 reformierte Aufstocken von Löhnen (Kombilohn) auf weitere genau definierte Gruppen von Geringqualifizierten ausgedehnt werden.*

**Abbildung 2. Geringqualifizierte ArbeitnehmerInnen tun sich auf dem Arbeitsmarkt schwer**

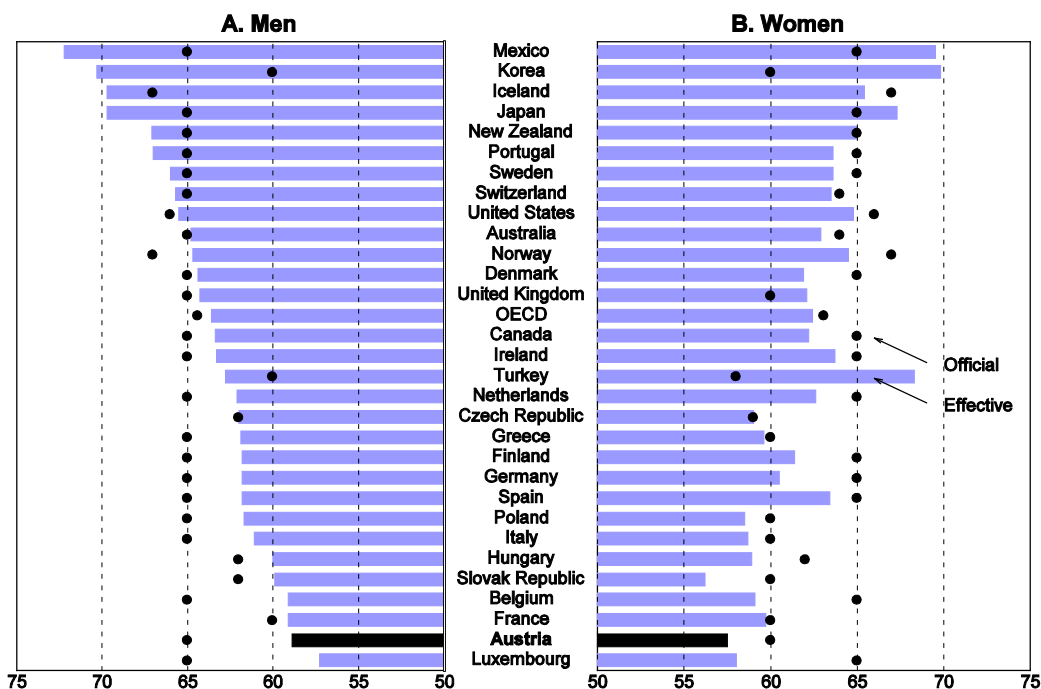


Quelle: Statistik Austria.

Trotz Fortschritten in den letzten Jahren ist die Erwerbsquote älterer ArbeitnehmerInnen (55-64 Jahre alt) noch immer gering, und das durchschnittliche effektive Pensionsantrittsalter beträgt bei den Männern 58,9 Jahre, was der zweitniedrigste Wert aller OECD-Länder ist (OECD, 2011a) (Abbildung 3). Die hohe Anzahl der Personen, die den Arbeitsmarkt aufgrund einer Invaliditätspension verlässt und die noch immer bestehenden Programme zur Frühpensionierung sind hier die Hauptgründe. *Die 2011 erfolgte Schaffung eines Rechts auf Rehabilitationsmaßnahmen und die verpflichtende Rehabilitation vor der Inanspruchnahme einer Invaliditätspension sowie Initiativen zur Verbesserung der Bedingungen am Arbeitsplatz sind Schritte in die richtige Richtung. Diese sollten durch eine weitere Verschärfung der Kriterien zur Inanspruchnahme ergänzt werden, einschließlich einer Verpflichtung, eine Beschäftigung in alternativen Berufen zu suchen. In*

Österreich stehen weitere wichtige Programme zur Frühpensionierung zur Verfügung. Im Rahmen des Frühpensionierungsprogramms für Langzeitversicherte des staatlichen Pensionssystems (Hacklerregelung) können ArbeitnehmerInnen, die 40 (Frauen) beziehungsweise 45 (Männer) Jahre Beiträge gezahlt haben, im Alter von 55 (Frauen) beziehungsweise 60 (Männer) ohne Abschläge der Pensionsleistungen die Pension antreten. Die Regelung, dass Zeiten in nicht verpflichtend zu besuchenden Bildungseinrichtungen durch Zahlung einer monatlichen Pauschale als Ersatz für reguläre Beitragsjahre gelten können, ist besonders problematisch, da dies für Hochqualifizierte einen Anreiz darstellt, den Arbeitsmarkt zu verlassen, auch wenn diese Pauschale am 1. Januar 2011 deutlich erhöht wurde. Die bereits erfolgte gesetzliche Änderung zur Einschränkung dieses Programms ab 2014 - die Behörden rechnen mit einer Halbierung der jährlichen TeilnehmerInnenzahl - wird begrüßt und sollte nicht wieder verschoben werden. *Die Eingliederung dieser Regelung in ein versicherungsmathematisch neutrales Pensionssystem, das den Pensionsantritt in einer bestimmten Altersstufe weder bestraft noch belohnt, wäre zu bevorzugen.*

**Abbildung 3. Das durchschnittliche effektive Pensionierungsalter ist zu niedrig**



Anmerkung: Das effektive Pensionierungsalter ist für den Fünfjahreszeitraum 2004-09 dargestellt; das Alter der Pensionsberechtigung ist für 2010 dargestellt.

Quelle: OECD, Pensionen auf einen Blick 2011: Altersversorgungssysteme in den OECD- und G20-Ländern, Abbildung 2.3, S. 43.

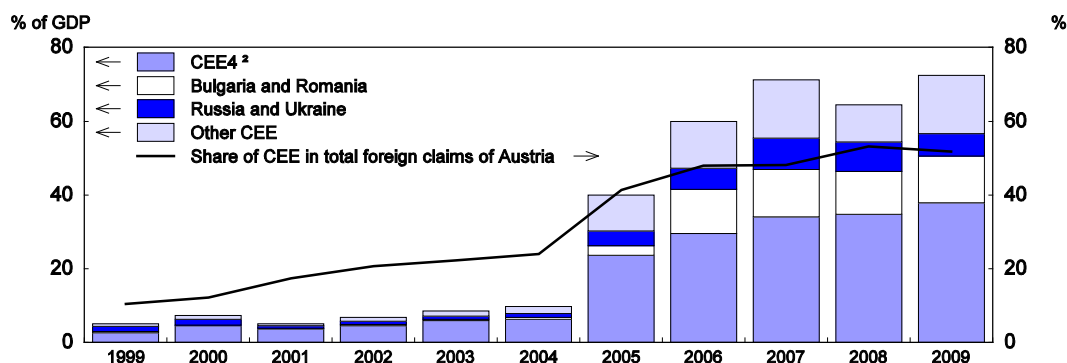
Die Unterstützung von Familien erfolgt in Österreich insbesondere durch Geldzuwendungen, so dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie kostspielig ist, denn Leistungsansprüche gehen verloren und die Kinderbetreuung ist teuer und organisatorisch aufwändig. Frauen arbeiten häufiger in Teilzeit und erachten es als weniger attraktiv zu arbeiten, wenn kleine Kinder versorgt werden müssen. Daher wurde im Januar 2010 das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld eingeführt, das im Prinzip das Einkommen von Eltern teilweise ersetzen soll, die sich nur für kurze Zeit aus dem Berufsleben zurückziehen möchten und normalerweise ein höheres Einkommen hätten. Wie bereits in früheren Wirtschaftsberichten dargelegt, sollten die Anstrengungen zur Neujustierung der Familienunterstützung durch eine Ausweitung der frühkindlichen Betreuungs- und

Bildungsinfrastruktur und zusätzliche Ganztagschulen fortgesetzt werden. Daher haben die Koalitionspartner Ende Mai 2011 entschieden, den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen (insbesondere für Kinder unter drei Jahren) fortzusetzen.

### ***Der Finanzsektor erholt sich***

Wie im OECD-Wirtschaftsbericht für Österreich 2009 hervorgehoben wird, bringt die schnelle und erfolgreiche Expansion der österreichischen Finanzdienstleister in die neu aufstrebenden Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas (MOE) und Südosteuropas (SEE) erhebliche regulatorische Herausforderungen mit sich. Die weltweite Finanzkrise hat das internationale Portfolio der österreichischen Bankenbranche ernsthaft beeinträchtigt. Grund für diese Auswirkungen war das hohe Engagement in den Ländern in MOE und SEE, die teilweise im Anschluss an eine Phase exzessiver Kreditausweitung starke Rezessionen erlitten (Abbildung 4). Weitere Risiken zeigten sich durch den hohen Anteil der Kreditvergabe in Fremdwährungen (auch an österreichische Kunden) und in geringerem Maße durch die Teilnahme an internationalen Hochrisikoinvestitionen in anderen Regionen.

**Abbildung 4. Entwicklung des Anlagekapitals österreichischer Banken in MOE<sup>1</sup>**



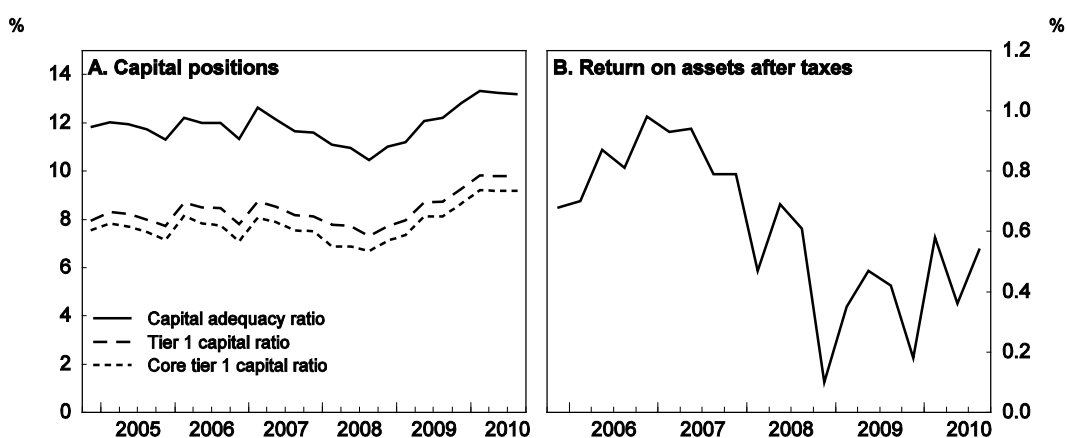
1. MOE beinhaltet folgende Länder: Albanien, Weißrussland, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Republik Mazedonien, Moldawien, Republik Montenegro, Polen, Rumänien, Russland, Republik Serbien, Slowakische Republik, Slowenien, Türkei und Ukraine. Die Einbeziehung bestimmter Länder ist bei Handels-, FDI- und Bankstatistiken zum Teil verschieden.
2. MOE4 beinhaltet folgende Länder: Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Slowakische Republik.

Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und Datenbank des OECD-Wirtschaftsausblicks.

Um den Banksektor in der globalen Krise zu stützen, waren Hilfsleistungen der öffentlichen Hand in erheblichem Umfang notwendig. Der österreichische Staat hat 2008 eine Aufstockung des Einlagensicherungssystems um 10 Milliarden Euro durchgeführt, 15 Milliarden Euro wurden als Finanzspritze für Finanzinstitute aufgewendet und 75 Milliarden Euro wurden zur Unterstützung der zwischenbanklichen Kreditvergabe sowie für Regierungsgarantien für die Ausgabe von Bankanleihen bereitgestellt. Einige dieser Mittel wurden später als Garantien für nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften und für Maßnahmen zur Stützung des Euro verwendet. Trotzdem sind noch immer 15,9 Milliarden Euro als staatliche Garantien für Kreditinstrumente und 7,5 Milliarden Euro als Kapitalspritzen und Anlagegarantien im Umlauf. Zwei Banken, darunter eine der sechs größten Banken, mussten verstaatlicht werden. *Die Unterstützungsmaßnahmen müssen zwar so lange wie nötig bestehen bleiben, klar definierte Ausstiegsstrategien würden aber die Unsicherheit beseitigen und das Vertrauen in die Märkte stärken.*

Angesichts der hohen Belastungen des Haushalts durch die Krise wurden Anstrengungen unternommen, um eine bessere Kapitalausstattung der Finanzinstitute zu erreichen, insbesondere der systemrelevanten. Die Kapitalausstattung der österreichischen Banken verbessert sich derzeit, insbesondere bei den größten Banken, die vor der Krise am meisten fremdkapitalfinanziert waren (Abbildung 5). Im Gegensatz zur Situation Anfang 2009 konnte durch mehrere Stresstests gezeigt werden, dass auch heftige Schocks die Zahlungsfähigkeit mittlerweile nicht mehr bedrohen würden. Zudem gibt es keine Anzeichen von Kreditrationierung in der heimischen Wirtschaft. Doch obwohl in der Zwischenzeit eine konsolidierte Kernkapitalquote von 9,8% (OeNB, 2010) erreicht wurde, weisen die österreichischen Banken noch immer eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung auf. Die Kapitalanforderungen gemäß Basel III sehen eine Verbesserung der Kapitalbasis und den Aufbau zusätzlicher Puffer vor. Der Gesamtumfang des infolge von Basel III zusätzlich erforderlichen Kapitals und der Rückzahlungen von Unterstützungsgeldern der Regierung wird für den Zeitraum bis 2020 auf 15 bis 18 Milliarden Euro geschätzt, was eine kumulative Verringerung des BIP-Wachstums um 0,23 Prozentpunkte über drei Jahre hinweg zur Folge haben könnte (Kopp et al, 2010). Dies entspricht auch Schätzungen für den Euro-Raum (Slovik und Cournède, 2011). Die Aufnahme neuen Kapitals könnte sich für die österreichischen Banken angesichts der Bedeutung des mehrschichtigen dezentralisierten Sektors als schwierig erweisen. Schwache Leistungen des nationalen Kapitalmarkts könnten ebenfalls ein Problem darstellen, da internationale Investoren zunehmend Risiken meiden, die Bankenabgabe eingeführt wurde und zwischen europäischen Banken starker Wettbewerb um Beteiligungskapital herrscht. *Es wäre ratsam, von allen wichtigen Bankgruppen die Vorlage einer eindeutigen mittelfristigen Strategie zur Stärkung der Kapitalausstattung und schrittweisen Rückzahlung von Staatsgeldern zu verlangen.*

**Abbildung 5. Rentabilität und Eigenkapitalausstattung österreichischer Banken<sup>1</sup>**



1. Konsolidierte Daten.

Quelle: OeNB.

Die jüngste Rückkehr zur Rentabilität ist im Wesentlichen auf die Erholung der Wirtschaft in MOE zurückzuführen. Die wichtigsten österreichischen Banken sehen weiterhin nachhaltige und profitable Wachstumschancen in der Region MOE und beabsichtigen mittel- und langfristig, dort Kredite zu vergeben. Trotzdem liegt die Rentabilität der österreichischen Banken noch deutlich unter dem Vorkrisenniveau. Zudem wurden scheinbar nicht alle Verluste, insbesondere im Zusammenhang mit Fremdwährungskrediten, von ausländischen Tochtergesellschaften bilanziert, und ein weiterer Anstieg der Kreditausfallrückstellungen wird erwartet (Pann et al., 2010). Es sollten daher Pläne zur

Verbesserung der Finanzstabilität erarbeitet werden, für den Fall, dass sich die Lage in einem oder mehreren MOE-Ländern merklich verschärft.

Die Krise hat gezeigt, dass die grenzüberschreitende Aufsichtsarchitektur in Europa vor der Krise für Überwachungsmängel anfällig und zu stark regulatorisch eingeschränkt war und außerdem die Stabilität auf der Gruppenebene zu wenig berücksichtigt wurde (De Larosière Group, 2009). Für diese Probleme werden nun in Österreich und international Lösungen gesucht. Die Wiener Initiative/Europäische Bankenkoordinierungsinitiative (ein runder Tisch, an dem alle wichtigen Banken, nationale Behörden, die Europäische Kommission und internationale Finanzorganisationen, die auf dem jeweiligen Markt aktiv sind, teilnehmen) hat eine wichtige Plattform für das Krisenmanagement geboten und tut dies weiterhin. Durch die Schaffung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde sollen sich zudem nachhaltige Vorteile durch Frühwarnsysteme, harmonisierte Vorschriften in einem einzigen europäischen Regelwerk, gestärkte Aufsichtsbehörden und eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Krisenvorbeugung und dem Krisenmanagement innerhalb der EU ergeben. *Die österreichischen Überwachungsbehörden sollen eng mit diesen neu geschaffenen Einrichtungen zusammenarbeiten. Es sollte direkt durch die österreichischen AufseherInnen und indirekt durch die österreichischen Behörden versucht werden, im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen und der EU-Nachbarschaftspolitikdialoge, die Anwendung der neuen Überwachungsmöglichkeiten in Kooperation mit AufseherInnen in Nicht-EU-Mitgliedstaaten, in denen österreichische Banken tätig sind, auszuweiten.*

***Das mittelfristige Wachstum wird direkt von nationalen strukturpolitischen Reformen abhängig sein, ...***

Trotz der sich ausweitenden Erholung steht Österreich mittelfristig vor mehreren Herausforderungen, und das Potentialwachstum wird wahrscheinlich nicht wieder auf das Vorkrisenniveau ansteigen, sofern keine Strukturreformen vorangetrieben werden. Erstens zielt die Haushaltspolitik auf Konsolidierung ab und schwächt so die Nachfrage. Möglicherweise werden in der Zukunft noch größere Konsolidierungsanstrengungen als die derzeit geplanten erforderlich sein. Zweitens wird sich der Wachstumsschub im Zusammenhang mit der europäischen Integration in den kommenden Jahren wahrscheinlich abschwächen. Im vergangenen Jahrzehnt haben ein starkes Ansteigen der Exporte in die MOE-Region und eine robuste Produktivitätssteigerung im Exportsektor durch Unternehmensumstrukturierungen nach dem EU-Beitritt das Wirtschaftswachstum angekurbelt (Breuss, 2010). Schließlich wird die Alterung der Gesellschaft das Potentialwachstum negativ beeinflussen. Gemäß derzeitigen statistischen Prognosen wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach 2011 langsamer wachsen und ab 2020 schrumpfen.

Um diesen Wachstumshemmnissen entgegenzuwirken sind weitere Strukturreformen notwendig, und die aktuellen Regierungspläne gehen in die richtige Richtung. Neben dem bereits angesprochenen weiteren Potential für Reformen zur besseren Aktivierung aller Erwerbsfähigen weist die aktuelle Benchmarking-Studie der OECD zum Wachstum (OECD, 2011b) auf notwendige Verbesserungen der Arbeitsproduktivität hin. Simulationen für vergleichbare andere Länder zeigen, dass Produktmarktreformen umfangreiche positive Effekte haben können (siehe Arnold und Wörgötter, 2011). Zwei Bereichen sollte besondere Beachtung geschenkt werden. Zunächst muss beachtet werden, dass trotz hoher Produktivität und guter Resultate im verarbeitenden Gewerbe der Dienstleistungssektor sich vergleichsweise schwach zeigt. Produktmarktreformen zur Stärkung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor sind daher gerechtfertigt. Außerdem sind weitere Reformen des Bildungssystems notwendig. Insbesondere die Abschlussquoten im Bereich der akademischen tertiären Ausbildung sind im internationalen Vergleich weiterhin gering. Maßnahmen zur Erhöhung dieser Quoten sind möglicherweise erforderlich, um die Vorteile der bereits durchgeführten Reformen

zur Stärkung der Innovationskapazität zu ergänzen und vollständig zu nutzen (OECD, 2009, 2007). In diesem Zusammenhang wurde trotz schwieriger Berechnungsmöglichkeiten im Rahmen einer Studie (Ederer et al., 2011) geschätzt, dass Österreich sein reales BIP-Wachstumspotential zwischen 2010 und 2020 um durchschnittlich etwa 0,3 Prozentpunkte erhöhen könnte, wenn alle in der *EU-Lissabon-Strategie* beschriebenen Forschungs-, Bildungs- und Arbeitsmarktziele und auch die Ziele der Nachfolgestrategie *Europa 2020 - Eine europäische Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum* erreicht würden.

*... insbesondere im Dienstleistungssektor ...*

Es besteht erheblicher Verbesserungsbedarf bei den Netzwerkindustrien, denn in diesem Bereich behindern hohe Zugangspreise und umfangreicher Staatsbesitz den Markteinstieg und somit Wettbewerb und Innovation. Österreich hat die Implementierung der geltenden EU-Richtlinien hinsichtlich Netzwerkindustrien fortgesetzt. *Trotzdem sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um das Marktverhalten zu beobachten, verzerrendes Verhalten von etablierten Marktteilnehmern in diesen Sektoren zu bekämpfen und die Führung staatlicher Unternehmen zu verbessern. Die Herstellung eines tatsächlichen Wettbewerbs in diesen Sektoren, insbesondere für Bahn- und Postdienstleistungen, ist besonders dringend. Eine Fortsetzung der Privatisierungsbemühungen, insbesondere im Elektrizitätssektor, wäre ebenfalls zu begrüßen.*

Restriktive gesetzliche Vorgaben sind im Dienstleistungssektor noch immer ein verbreitetes Problem. Insbesondere selbstaufgelegte Regelungen und Lizenzanforderungen sowie verpflichtende Mitgliedschaften in den Kammern der freien Berufe behindern den Wettbewerb und eine Steigerung der Produktivität. *Diese Bestimmungen sollten weiter eingeschränkt werden, und verpflichtende Mitgliedschaften in Berufsverbänden im Bereich der freien Berufe sollten abgeschafft werden, ohne hohe Qualitätsstandards und Verbraucherschutz einzuschränken. Bestimmungen, die die Gründung von fachgebietsübergreifenden Unternehmen verhindern, in denen Angehörige der freien Berufe mit anderen Unternehmern gemeinsam agieren - zum Beispiel RechtsanwälInnen, SteuerberaterInnen und UnternehmensberaterInnen - sollten ebenfalls abgebaut werden.* In einem allgemeineren Kontext wird derzeit eine Überprüfung des österreichischen Wettbewerbsrechts durchgeführt, und die Sozialpartner haben vor kurzem einen Reformvorschlag verabschiedet.

*... und im Bildungssystem*

Obwohl das österreichische Bildungssystem gute Leistungen bei der Vermittlung berufsbezogener Fähigkeiten zeigt, erfordern der technologische Fortschritt und der internationale Wettbewerbsdruck neue und universellere Fähigkeiten. Das österreichische Bildungssystem weist folgende spezifische und allgemein anerkannte Schwächen auf: i) der durchschnittliche Bildungserfolg der SchülerInnen und insbesondere die schwachen Leistungen von ImmigrantInnen; ii) die ausgeprägte Abhängigkeit der schulischen Leistung und der Wahl des Bildungsweges vom sozioökonomischen Hintergrund und die frühe Festlegung auf verschiedene Bildungswege und iii) die niedrigen Einschreibquoten bei tertiären Bildungseinrichtungen. Im letzten Wirtschaftsbericht wurden folgende Verbesserungsbereiche aufgezeigt: *i) Steigerung der Teilnahme an vorschulischen Bildungsangeboten mit besonderer Fokussierung auf Kinder mit schwachem sozioökonomischem oder Migrationshintergrund, ii) Beendigung der übermäßig frühen Differenzierung von SchülerInnen im Rahmen der verpflichtenden Schulbildung, iii) Rationalisierung der derzeitigen Schulinfrastruktur und Reinvestition von freiwerdenden Ressourcen in eine bessere Qualität der Lehre, und iv) stärkere Autonomie für Universitäten bei der Auswahl von StudentInnen und der Erhebung von Studiengebühren in Zusammenhang mit einem umfassenden Stipendien- und einkommensabhängigen Darlehenssystem zur Vermeidung sozioökonomischer Benachteiligungen.* Derzeit wird an wichtigen

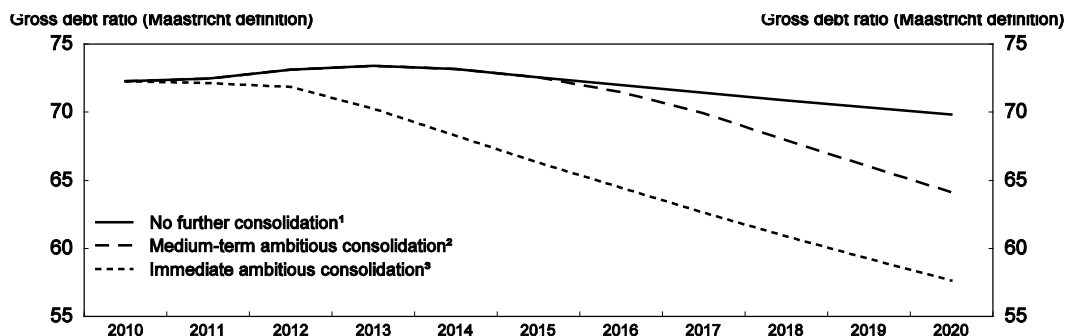
politischen Initiativen gearbeitet, doch umfassender Reformbedarf besteht nach wie vor in diversen Bereichen, was durch die enttäuschenden Ergebnisse der jüngsten PISA-Studie unterstrichen wurde:

- Im Bereich der vorschulischen Bildung wurde im September 2010 ein kostenfreies letztes Kindergartenjahr auf Halbtagsbasis eingeführt. Einige Länder gingen noch weiter und führten einen verpflichtenden Kindergartenbesuch für jüngere Kinder mit sprachlichen Problemen ein (z. B. Vorarlberg). Fortschritte wurden auch bei der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung, Ländern und Gemeinden im Jahr 2009 durch die Einführung eines Bildungsrahmens für vorschulische Einrichtungen gemacht.
- Um die frühe Differenzierung der SchülerInnen im Rahmen der verpflichtenden Schulbildung zu lockern, hat die österreichische Regierung die Neue Mittelschule eingeführt, in der die „allgemeine“ und die „gymnasiale“ untere Sekundarstufe für SchülerInnen zwischen 10 und 14 Jahren zusammengefasst wird. Zunächst gab es 2008/09 ein Pilotprojekt mit 67 Schulen. Die Zahl der teilnehmenden Schulen ist seitdem auf 320 gestiegen, doch die Teilnahme der „gymnasialen“ unteren Sekundarschulen ist nach wie vor gering (nur 11 der 320 Schulen). Für 2012 ist eine Evaluierung des Projekts geplant. Eine Reihe von Initiativen und Projekten wurden zudem gestartet, um die Qualifikation der Lehrer zu verbessern.
- Im Bereich der tertiären Bildung wurden zusätzliche finanzielle Mittel investiert und sind für 2011 und 2012 geplant, um die Lehr- und Forschungsinfrastruktur zu verbessern. Im März 2011 wurde eine umfassende Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation verabschiedet, die verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung und Verdeutlichung der Finanzierung öffentlicher Universitäten beinhaltet. Außerdem wurden weitere Maßnahmen ergriffen, um die Steuerung und Transparenz der tertiären Bildungsinstitutionen zu verbessern.

### **Ineffizienzen im öffentlichen Sektor sind immer weniger leistbar**

Obwohl die Haushaltslage Österreichs im Vergleich zu anderen EU- oder OECD-Ländern nicht ungünstig ist, erfordert der zukünftige Ausgabendruck infolge von Zahlungsverpflichtungen im öffentlichen Sektor eine schnelle Abkehr von wachsendem Defizit und steigender Schuldenquote. Die öffentlichen Finanzen verschlechterten sich in den vergangenen beiden Jahren erheblich. Dies wurde verursacht durch diskretionäre Maßnahmen, Unterstützungsmaßnahmen für den Finanzsektor, das Wirken automatischer Stabilisatoren und eine umfassende Berichtigung der Regierungsdaten durch Eurostat. Die im Haushalt 2011 beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen sollen das Defizit bis 2013 wieder unter 3% des BIP senken, bis 2015 dann weiter auf 2%. Simulationen der OECD legen nahe, dass dies nicht ausreichend sein wird, um die Verschuldung schnell genug zu senken (Abbildung 6). Ein ehrgeiziges und offensives Konsolidierungsprogramm könnte jedoch die Schuldenquote bis 2020 auf 60% senken. Mit einem weniger offensiven, wenn auch mittelfristig ehrgeizigen Konsolidierungsprogramm würde die Schuldenquote bis 2020 über 60% bleiben. *Um die Schuldenquote wieder ausreichend senken zu können und möglichen Finanzierungsrisiken vorzubeugen, sollte die Geschwindigkeit der Haushaltskonsolidierung daher erhöht werden.*

**Abbildung 6. Alternative Konsolidierungs- und Verschuldungsdynamiksszenarien**



1. Unterstellt wurden ein nominelles BIP-Wachstum von 4,7% im Jahr 2011 und 3,7% danach, ein Haushaltsdefizit von 3,7% des BIP im Jahr 2011 mit schrittweiser Verringerung auf 2% bis 2015 und keine weitere Konsolidierung im Anschluss.
2. Gleiche Annahmen wie bei (1), ab 2015 wurde aber eine weitere Konsolidierung von 0,5% unterstellt, bis ein Haushaltsdefizit von 0,5% erreicht ist.
3. Gleiche Annahmen zum nominellen BIP-Wachstum wie bei (1) und (2), aber das Defizit wird schrittweise von 4,6% im Jahr 2010 auf 0,5% des BIP im Jahr 2014 gesenkt und anschließend konstant gehalten.

Quelle: OECD-Berechnungen auf Grundlage von Daten aus der *Datenbank des OECD-Wirtschaftsausblicks*.

### ***Langfristiger Ausgabendruck spielt bei der Vorbereitung von Reformen keine große Rolle***

Mittel- und langfristig bestehen große Herausforderungen, die bisher allerdings nicht zu offensiven politischen Maßnahmen geführt haben. Die Regierung erwartet, dass aufgrund der alternden Bevölkerung bis 2060 die öffentlichen Ausgaben um zusätzliche 3,1% des BIP steigen werden. Ein aktueller OECD-Bericht (2011a) zeigt allerdings, dass der Anstieg der Pensionskosten infolge der demografischen Entwicklung allein 9 Prozentpunkte höher sein könnte als derzeit für das genannte Jahr prognostiziert, es sei denn, die Lebensarbeitszeit wird verlängert und die Pensionsleistungen werden im Verhältnis zu den Löhnen und Gehältern deutlich verringert, was ohne weitere politische Maßnahmen unwahrscheinlich ist (siehe oben). Auch in einigen anderen Bereichen könnten auch die Kosten stärker steigen. Prognosen legen nahe, dass die Gesundheitskosten bis 2030 bis zu 4 Prozentpunkte höher sein könnten als derzeit erwartet (siehe Kapitel 2). Die Ausgabenprognosen für Pflegekosten neigen auch zum Anstieg, und die erwartete neue Prioritätensetzung für Ausgabenprogramme kann zu zusätzlicher Anspannung für öffentliche Haushalte führen. Ein weiterer zukünftiger Risikofaktor sind Staatsgarantien für öffentliche Unternehmen, für den Bankensektor und andere Länder des Euroraums, die sich auf nennenswerte Beträge belaufen. *Eine vorausschauende haushaltspolitische Agenda ist notwendig, um Vorkehrungen für zukünftige Haushaltsbelastungen zu treffen. Mittel- bis langfristige Haushaltsprognosen sollten stärker für zeitgerechte politische Maßnahmen genutzt werden. Dabei müssen die langen Umsetzungsfristen und der verzögerte Wirkungseintritt von strukturpolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden. Die Transparenz in Bezug auf ausgelagerte Einheiten und Eventualverbindlichkeiten im öffentlichen Sektor muss gestärkt werden. In diesem Zusammenhang sollte eine Evaluierung der mittel- und langfristigen fiskalischen Auswirkungen der Auslagerung von öffentlichen Tätigkeiten in außerbudgetäre Einrichtungen durchgeführt werden.*

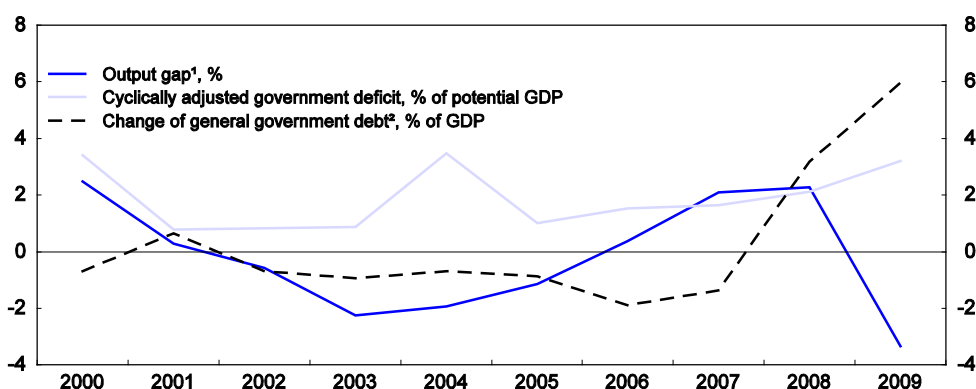
### ***Probleme bei der Kontrolle der Verschuldung zeigen, dass der Haushaltsrahmen weiter gestärkt werden muss***

Die öffentliche Bruttoverschuldung in Österreich blieb auch in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs hoch; Gelegenheiten in Boomphasen wurden verpasst (Abbildung 7). Die bestehenden



Haushaltsregeln wie das mittelfristige Ziel eines im Verlauf des Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts haben nicht verhindert, dass die Bruttoschuldenquote im Jahrzehnt vor der Krise im Schnitt 5 Prozentpunkte über dem Maastricht-Grenzwert von 60% lag. Ein Faktor waren in diesem Zusammenhang Aktivitäten außerhalb des Haushalts, die in weiterer Folge doch in die Bücher der Regierung aufgenommen werden mussten. Diese Entwicklung legt nahe, dass der derzeitige Haushaltsrahmen sinnvoll gestärkt werden sollte. *Die derzeitigen Haushaltsregeln könnten um einen Verschuldungszielwert erweitert werden, der dazu führen würde, dass Schulden über die 60%-Grenze hinaus reduziert werden müssten. Wenn Haushaltsziele im Verlauf des Zyklus verpasst werden, sollte dies zum Nennwert ausgewiesen werden und Korrekturmaßnahmen in den folgenden Haushaltsperioden auf allen öffentlichen Ebenen nach sich ziehen. In diesem Zusammenhang wäre die Festlegung eines Zielwerts für das Wachstum der tatsächlichen allgemeinen öffentlichen Ausgaben hilfreich.*

**Abbildung 7. Die öffentliche Verschuldung in Österreich bleibt hoch**



1. Produktionslücke der Gesamtwirtschaft.
2. Allgemeine öffentliche Bruttoverschuldung gemäß Maastricht-Definition.

Quelle: Datenbank des OECD-Wirtschaftsausblicks.

*Eine Weiterentwicklung des haushaltspolitischen Rahmens für alle öffentlichen Ebenen ist notwendig*

Die im Jahr 2009 erfolgte Einführung eines mittelfristigen Ausgabenrahmens für einen Zeitraum von vier Jahren hat zu einer deutlichen Verbesserung der Haushaltsplanung geführt. Übermäßige Ausgaben wurden vermieden und das „Dezemberfieber“ wurde erfolgreich bekämpft. Allerdings deckt der Ausgabenrahmen weniger als die Hälfte der gesamten öffentlichen Ausgaben ab, und er konnte prozyklische Trends aufgrund unerwarteter Einnahmen nicht unterbinden. Österreich gelingt es wesentlich besser, Ausgaben in wirtschaftlich schwachen Zeiten zu begrenzen, als in guten oder überraschend guten Phasen (Brandner et al., 2009). Obwohl die konjunkturelle Lage (gemessen anhand der Änderungen der geschätzten Produktionslücke) sich zwischen 2003 und 2008 um etwa 4% des BIP verbessert hat, wurde das zugrundeliegende Defizit größer. Dies kann eine Folge der Struktur der fiskalischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sein, denn die Länder und Gemeinden erhalten einen Anteil zumeist zyklusabhängiger Steuereinnahmen, ohne einen Beitrag zur Konsolidierung leisten zu müssen. *Eine Reform der fiskalischen Beziehungen zwischen den Regierungsebenen könnte helfen Ausgaben zu kontrollieren. Insbesondere sollten der nationale Stabilitätspakt und das Finanzausgleichsgesetz reformiert werden, um die wichtigsten Elemente der auf Bundesebene verabschiedeten Haushaltsreformen zu implementieren und prozyklisches Ausgabenverhalten auf Länder- und Gemeindeebene zu vermeiden. Die jüngste Durchsetzung des*

*Sanktionierungsmechanismus bei Verfehlung der Ziele des Stabilitätspaktes wird begrüßt, doch die Implementierung wird der entscheidende Punkt sein. Der Fokus des Stabilitätspaktes sollte um Schulden- und Ausgabenziele erweitert werden. Der mittelfristige Ausgabenrahmen sollte auf allen öffentlichen Ebenen angewendet werden.*

*Haushaltsprozesse sollten Entscheidungen erleichtern und die Implementierung gewährleisten*

Um die zur Sicherung der Haushaltslage Österreichs benötigten Einsparungen erzielen zu können, müssen strategische wirtschaftspolitische Entscheidungen getroffen werden - hinsichtlich Programmpriorisierung, Wohlfahrtsleistungen und Erbringung hochwertiger Dienstleistungen. Die Einführung der leistungsbezogenen Finanzplanung ab 2013 bietet die Chance für einen effizienteren Haushaltsprozess, in dem durch Priorisierungen und Leistungsüberprüfungen übergreifende Ausgabenziele leichter erreicht werden können. Besonders in Österreich hat eine solche Finanzplanung ein großes Potential, denn hier binden seit langer Zeit etablierte Ausgabenprogramme routinemäßig umfangreiche Ressourcen und es haben sich feste Wählergruppen gebildet, die eine Fortsetzung dieser Programme unabhängig vom sozialen Nutzen und von den Kosten einfordern. *Um die vorgesehene Einführung der leistungsbezogenen Finanzplanung zu erleichtern, sind technische und vorbereitende Arbeiten erforderlich, die planmäßig ausgeführt werden müssen. Zentrale politische Ziele in den wichtigsten öffentlichen Ausgabenbereichen müssen definiert werden, geeignete Leistungsindikatoren müssen entwickelt werden, und ein klares Verfahren zur Anwendung dieser Indikatoren im konkreten Haushaltsprozess muss erarbeitet werden.*

***Die öffentlichen Ausgaben müssen deutlich eingeschränkt werden***

Damit die umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen das Wachstum möglichst wenig beeinträchtigen, ist es wichtig, den reformierten Haushaltsrahmen in der vollständig ausgearbeiteten Form zu verwenden. Die Beschränkung der öffentlichen Ausgaben ist angesichts der überdurchschnittlich hohen Ausgabenquote im Verhältnis zum BIP in Österreich (53% im Jahr 2010, vor der Krise noch 49%) die nächstliegende Option zur dauerhaften Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und zur Vorbereitung auf bevorstehende haushaltspolitische Herausforderungen. Die Konsolidierung sollte insbesondere eine Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor zum Ziel haben, denn dies könnte die öffentliche Ausgabenquote um 3 BIP-Prozentpunkte senken. Bisherige Erfahrungen der OECD (zum Beispiel in Deutschland) zeigen, dass die wirksamste Möglichkeit zur Senkung der Gehaltskosten im öffentlichen Sektor darin besteht, nur einen Teil der ausscheidenden MitarbeiterInnen zu ersetzen. In der Folge ist dann eine Effizienz- beziehungsweise Produktivitätssteigerung notwendig, um die Dienstleistungsqualität zu wahren.

*Sozialausgaben sollten zielgerichteter sein*

Spielraum für Ausgabenkürzungen besteht auch bei den Transferzahlungen. Mit Sozialausgaben von über 20% des BIP gehört Österreich innerhalb der OECD zu den Ländern mit den höchsten Ausgaben in diesem Bereich. Das Einsparpotential könnte erheblich sein, nicht nur bei den Pensionsleistungen, die die größte Komponente darstellen (siehe unten), sondern auch bei anderen Programmen, zum Beispiel bei den Transferleistungen für Familien und bei der Wohnbauförderung. Eine zielgerichtete Auszahlung dieser Leistungen durch Bedarfsprüfungen wäre gerechtfertigt, doch aufgrund erworbener Rechte ist dies schwierig. Doch Schritte in diese Richtung werden kaum zu vermeiden sein, wenn der Umfang der Leistungen für Bedürftige in der Zukunft nicht drastisch gekürzt werden soll.

Österreich wendet einen beträchtlichen Anteil der öffentlichen Sozialausgaben für Pensionen auf. Dies liegt zum Teil daran, dass die private Altersvorsorge keine große Rolle spielt, aber auch

daran, dass die ÖsterreicherInnen viel früher und zu besseren Bedingungen als die meisten anderen Personen in den OECD-Ländern in Pension gehen. Die Frühpensionierung ist weiterhin vergleichsweise einfach und sogar finanziell attraktiv, was eine erhebliche Bürde für jene Personen bedeutet, die weiter arbeiten. Ohne politische Veränderungen werden die zusätzlichen Pensionskosten ab 2020 sehr hoch sein, wenn die geburtenstarken Jahrgänge pensioniert werden und der Altenquotient deutlich ansteigen wird. Ein weiterer kostentreibender Faktor im derzeitigen System sind die separaten Pensionssysteme für Beamte auf Länder- und Gemeindeebene. Während auf der Bundesebene die Beamtenpensionen inzwischen vollständig an den Privatsektor angepasst wurden, gelten für vergleichbare Reformen auf Länderebene sehr lange Übergangsfristen und zum Teil wurden noch gar keine Maßnahmen eingeleitet. *Die Regierung sollte alle geförderten Möglichkeiten zur Frühpensionierung abschaffen. Abschläge bei Frühpensionierung und finanzieller Nutzen bei weiterer Berufstätigkeit sollten erhöht werden. Die 2011 erfolgte Einführung von Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen sowie die strengere Formulierung der Voraussetzungen für die Erwerbsfähigkeitsprüfung im eigenen Beruf sollte genau überwacht werden, und die berufsbezogene Prüfung der Erwerbsunfähigkeit sollte gegebenenfalls abgeschafft werden. Die Pensionssysteme für Beamte auf Länder- und Gemeindeebene sollen vollständig harmonisiert und die Eingliederung in das allgemeine Pensionssystem beschleunigt werden.*

*Das Potential für Effizienzsteigerungen muss sektorweit analysiert werden*

In der Praxis müssen Einsparungen von Ressourcen in Abhängigkeit von den Anforderungen der einzelnen Programme und dem jeweiligen Potential für effiziente Einsparungen erreicht werden, und auch die Aufrechterhaltung der Dienstleistungsqualität muss berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang erweist Österreich sich als eines der ineffizientesten OECD-Länder, wenn man das Kosten-Leistungs-Verhältnis der Gesundheitsausgaben betrachtet, was nahelegt, dass Einsparungen möglich sind (siehe unten). Auch die Effizienz der Bildungsausgaben ist in Österreich im Vergleich zu international bewährten Vorgehensweisen eher schwach, sodass Mittel eingespart werden könnten, ohne die Erfolge des Bildungssystems zu gefährden. Andererseits gibt Österreich geringfügig weniger als das durchschnittliche OECD-Land für die tertiäre Bildung aus, entspricht aber dennoch dem EU-Durchschnitt. Es ist unwahrscheinlich, dass weitere öffentliche Mittel verfügbar werden, *daher sollte die Frage der Studiengebühren neu erörtert werden (siehe oben).*

*Die wachstumsfreundliche Ausgabenpolitik sollte beibehalten werden*

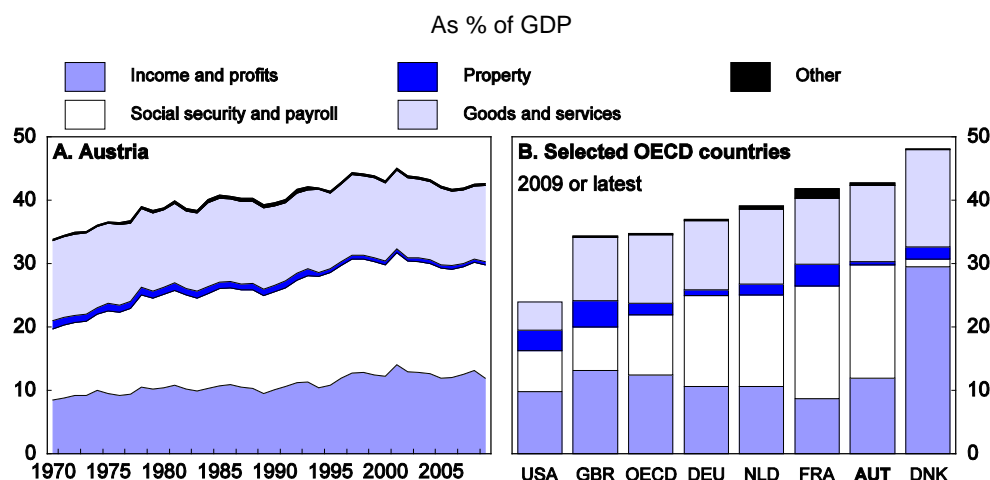
Einschnitte bei öffentliche Investitionen bringen langfristig das Risiko einer Einschränkung des Wachstums mit sich. Bei der Beurteilung von Investitionsprojekten ist es wichtig, Ertrag und Kosten im Gleichgewicht zu halten. Durch offene Ausschreibungen können erhebliche Einsparungen für die öffentliche Beschaffung erreicht werden. Obgleich der finanzpolitische Föderalismus in Österreich einen Einfluss auf die Bestimmung der Größe einzelner Beschaffungspositionen haben kann, *scheint erheblicher Spielraum zur Erhöhung des Volumens der Ausschreibungen zu bestehen.* Durch deutlich niedrigere Angebotspreise und einen selektiveren Ansatz bei der Bewertung von öffentlichen Investitionsprojekten könnte der Anstieg der öffentlichen Ausgaben gebremst werden, ohne das wachstumssteigernde Potential öffentlicher Ausgaben einzuschränken. *Public Private Partnerships (PPP) könnten ebenfalls vermehrt zur Erbringung verbesserter öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur beitragen.* Die PPP-Option sollte allerdings nur dann genutzt werden, wenn dadurch tatsächlich eine Effizienzsteigerung oder ein kostenwirksamer Risikotransfer erreicht wird, und nicht, um Darlehensaufnahmen durch die öffentliche Hand außerhalb des Haushalts durchführen zu können.

### Die Steuerlast sollte weniger die Arbeitseinkommen treffen

Trotz einiger Verbesserungen in letzter Zeit beinhaltet die Steuerstruktur noch immer verzerrende Steuern auf Arbeitseinkommen und unternehmerische Tätigkeit, während der Anteil der wachstumsfreundlichen Steuern auf Immobilien und Verbrauch geringer ist als in anderen OECD-Ländern (Abbildung 8). Daher ist das Potential groß, die Struktur des Steuersystems wachstumsfreundlicher zu gestalten. *Das Steuersystem sollte in Hinblick auf verstärkte Anreize für Erwerbstätigkeit und unternehmerische Investitionen und weniger steuerbedingte Verzerrungen neu ausgerichtet werden.*

Während die durchschnittlichen Steuersätze für fast alle ArbeitnehmerInnen hoch sind, sind die Grenzsteuersätze in den niedrigen Einkommensbereichen bedingt durch ein Zusammenwirken von Sozialversicherungsbeiträgen, Einkommensteuer und Sozialleistungen besonders hoch. Dies verringert die Attraktivität eines Übergangs von der Arbeitslosigkeit ins Berufsleben und auch von der Teilzeit zur Vollzeitbeschäftigung. Daher sollte insbesondere die Steuerlast für geringqualifizierte ArbeitnehmerInnen gesenkt werden, denn diese reagieren am ehesten auf stärkere Anreize zur Erwerbstätigkeit. *Dieser Gruppe der ArbeitnehmerInnen würde insbesondere eine Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge oder die Einführung von arbeitsplatzbezogenen Leistungen zur Aufstockung von Löhnen helfen.*

Abbildung 8. Die Steuerstruktur beinhaltet insbesondere verzerrende Steuern auf das Arbeitseinkommen



Quelle: OECD, Datenbank für Einkommensstatistiken.

*Die im Konsolidierungspaket vorgesehenen Steuererhöhungen konzentrieren sich zu Recht auf Bereiche, die das Wachstum möglichst wenig einschränken*

Zur Haushaltskonsolidierung wurden zum Teil die Steuern erhöht, doch deren nachfragedämpfende Wirkung auf die Erholung wird durch eine Fokussierung auf Erhöhungen der Steuern auf Umweltbelastungen, Finanzkapital und Kapitalerträge gemildert. Die Umstellung auf Kapitalsteuern als wichtige Säule im Rahmen einer größeren Steuerreform könnte durch die Behebung anderer Verzerrungen noch weiter geführt werden. Der Anteil der Vermögenssteuern ist im internationalen Vergleich gering, insbesondere weil die Werte von Grundstücken und Gebäuden in den vergangenen Jahrzehnten kaum angepasst wurden. *Die Bewertungen von Immobilien sollten an den Marktwert angepasst werden.* Zu den sonstigen Steuern auf Eigentum zählen Erbschafts- und Schenkungssteuern, die in Österreich ebenfalls unbedeutend sind, während im OECD-Durchschnitt

0,5% des BIP aus dieser Quelle erhoben wird. In den vergangenen Jahren wiesen die Steuerreformen in Österreich in die entgegengesetzte Richtung, da man die Erbschafts- und Schenkungssteuern auslaufen ließ, nachdem die Beurteilung der Steuerbemessungsgrundlage vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde. International ist die Vorgehensweise sehr unterschiedlich, doch *die Wiedereinführung dieser Steuern sollte im größeren Kontext einer allgemeinen Überprüfung der Kapitalbesteuerung in Betracht gezogen werden.*

### **Kasten 1. Zusammenfassung der finanzpolitischen Empfehlungen**

#### **Erarbeiten einer zukunftsorientierteren Finanzpolitik**

- Mehr Konsolidierung in den kommenden Jahren zur Senkung des Defizits unter 60% des BIP bis 2020 sollte durchgeführt werden. Mittel- bis langfristige Haushaltsprognosen sollten stärker für rechtzeitige politische Maßnahmen genutzt werden. Die Transparenz in Bezug auf ausgelagerte Einheiten und Eventualverbindlichkeiten des öffentlichen Sektors sollte erhöht werden.

#### **Stärkung des Haushaltsrahmens auf allen öffentlichen Ebenen**

- Ergänzung der derzeitigen Haushaltsregeln um einen Verschuldungszielwert. In diesem Zusammenhang wäre die Festlegung eines Zielwerts für das Anwachsen der tatsächlichen allgemeinen öffentlichen Ausgaben hilfreich.
- Reform des nationalen Stabilitätspaktes und des Finanzausgleichsgesetzes, unter anderem mit dem Ziel, einen Ausgabenrahmen für die Länder und Gemeinden einzuführen.
- Die leistungsbezogene Finanzplanung sollte auf allen Regierungsebenen angewendet werden.

#### **Beschränkung der öffentlichen Ausgaben**

- Verringerung der Gehaltskosten im öffentlichen Sektor, indem nur ein Teil der ausscheidenden MitarbeiterInnen nachbesetzt wird. Effizienzsteigerungen in allen wichtigen öffentlichen Ausgabenbereichen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitssektor. Stärkung der Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen. Nutzung von *Public-Private-Partnerships*, sofern dadurch reale Effizienzsteigerungen möglich sind.

#### **Zielgerichtete Sozial- und Pensionsleistungen**

- Abschaffung aller geförderten Möglichkeiten zur Frühpensionierung.
- Verbesserung der Zielgenauigkeit von Sozialleistungen.

#### **Eine beschäftigungs- und wachstumsfreundlichere Steuerstruktur**

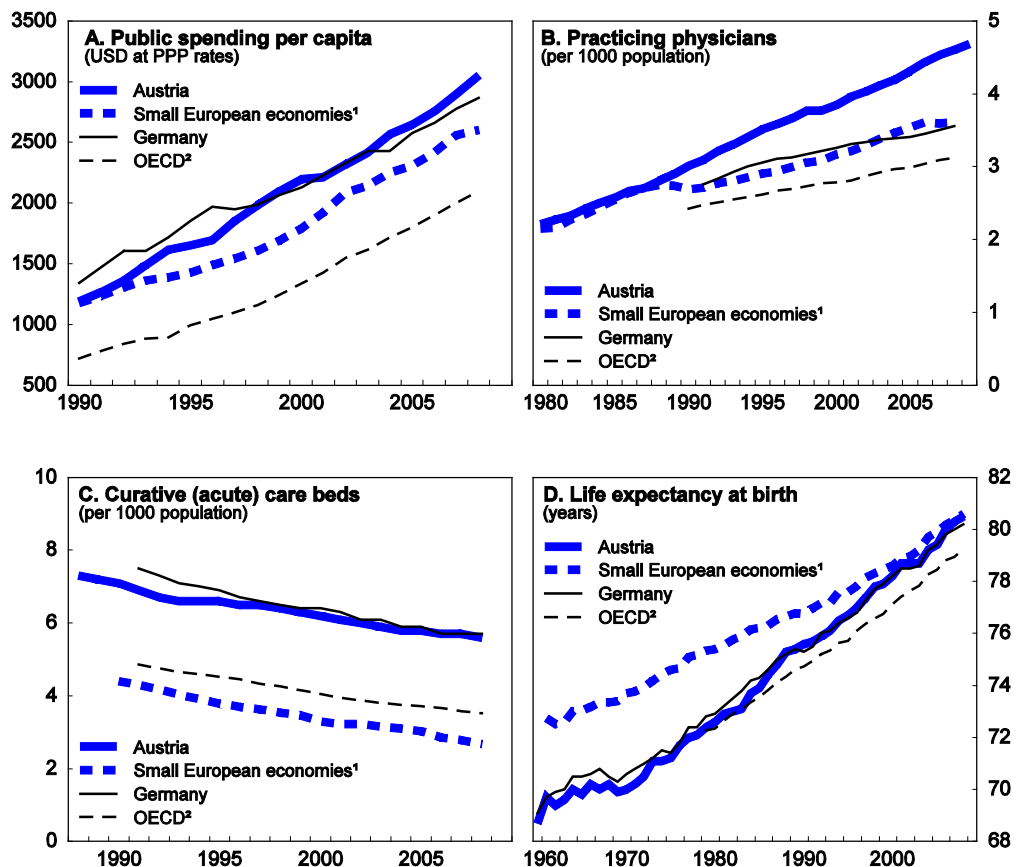
- Neuausrichtung des Steuersystems im Hinblick auf verstärkte Anreize für Berufstätigkeit, Ermutigung von Investitionen und unternehmerischer Tätigkeit und Abbau von steuerbedingten Verzerrungen.
- Vermehrte Arbeitsanreize für GeringverdienerInnen durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder Einführung von Leistungen zusätzlich zum Arbeitslohn.
- Überprüfung der Kapitalbesteuerung. Die Bewertungen von Immobilien und Grundstücken sollten an den Marktwert angepasst werden, und die Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuern sollte geprüft werden.

### **Reform eines hochgeschätzten aber kostspieligen Gesundheitssystems**

Österreich wendet umfangreiche öffentliche und andere Ressourcen für das Gesundheitssystem auf (Abbildung 9). Der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP ist mit 11% so hoch wie in kaum einem anderen OECD-Land, insbesondere aufgrund der hohen öffentlichen

Ausgaben (8,5%). Gesundheitsbezogene Ausgaben machen 16% der gesamten öffentlichen Ausgaben aus. Die Zahl der Allgemein- und Fachärzte/Innen und auch der Akutbetten und hochtechnologischen medizinischen Geräte je EinwohnerIn wird innerhalb der OECD kaum übertroffen. Die gute Leistungsfähigkeit des Systems spiegelt sich in einigen wichtigen Indikatoren wider, wie der Lebenserwartung, bei anderen aber nicht, zum Beispiel bei der Quote der vermeidbaren Krankenhauseinweisungen. Die Lebenserwartung liegt bei über 80 Jahren und ist deutlich gestiegen. Die BürgerInnen hängen mittlerweile sehr am etablierten Gesundheitssystem, insbesondere schätzen sie die örtliche Verfügbarkeit. Doch in der Zukunft wird die Aufrechterhaltung dieser hohen Versorgungsdichte und Qualität im Gesundheitssektor eine große Herausforderung sein, wenn die wachsende Anzahl älterer Menschen den Bedarf an medizinischer Versorgung erhöht, während sich die Beitragszahlungen verringern. Vor diesem Hintergrund und im Lichte aktueller Konsolidierungsbemühungen muss hinterfragt werden, ob die umfangreichen öffentlichen Ressourcen im Gesundheitssystem angemessen eingesetzt sind und ob es möglich ist, das Ansteigen der öffentlichen Gesundheitsausgaben dauerhaft zu verringern, ohne die Qualität und Wirksamkeit der Leistungen einzuschränken?

Abbildung 9. Die Nutzung umfangreicher Ressourcen bringt positive Ergebnisse



1. Arithmetischer Durchschnitt der anderen kleinen europäischen Länder mit hohen Einkommen: Dänemark, Niederlande, Schweden und Schweiz (in Grafik B wurden die Niederlande nicht berücksichtigt).
2. Arithmetischer Durchschnitt der OECD-Länder mit Ausnahme von: Chile, Irland, Niederlande, Portugal and Slowakischer Republik; Grafik C: Österreich, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Mexiko, Norwegen, Neuseeland, Portugal, Schweiz, Türkei und Großbritannien;

Quelle: OECD-Datenbank zur Gesundheit 2010 und OECD-Berechnungen.

### *Die Organisation des Gesundheitssystems ist am bestehenden Angebot orientiert*

Das österreichische Gesundheitssystem ist so organisiert, dass Dienste in hoher Qualität leicht verfügbar sind. Es gibt allerdings keine klaren Mechanismen zur Optimierung der Ausgaben und Leistungserbringung auf Kosten-Nutzen-Basis, um für die Bevölkerung die besten Leistungen zu erreichen. Dies mag im Wesentlichen daran liegen, dass das System Institutionen-getrieben ist. Die Sozialpartner sind für die Krankenkassen zuständig, und die Ärztekammern regeln durch verpflichtende Mitgliedschaft den Zugang zum System der ambulanten Versorgung und der Arzneimittelersatzung. Die Länder sind für die Krankenhäuser zuständig, tragen aber nicht alle Kosten. Im Gegensatz dazu wird auf Bundesebene inklusive Sozialversicherung ein großer Anteil der Kosten bezahlt, ohne dass der Bund die Nutzung der Mittel beeinflusst. Diese segmentierte Finanzierungsstruktur senkt den Anreiz für Optimierungen und hält die Dominanz der etablierten Dienstleister im derzeitigen System aufrecht.

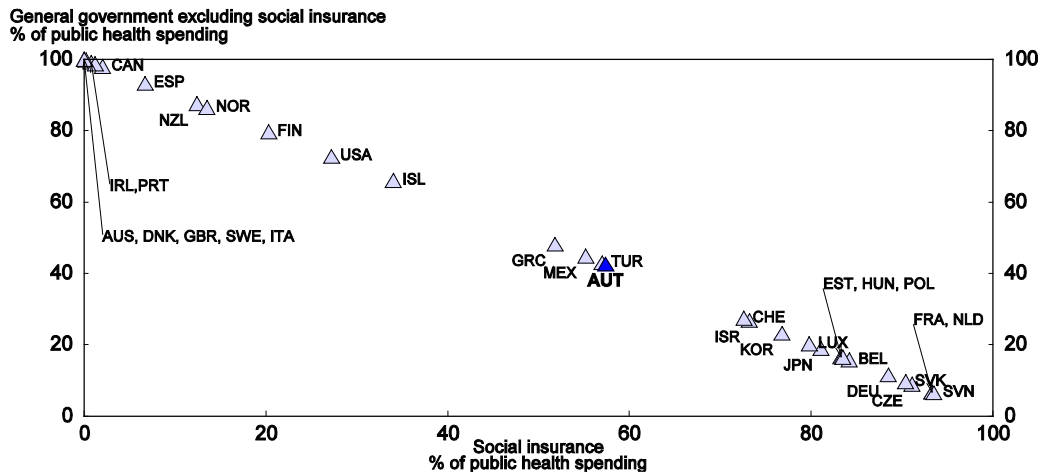
Marktzugang und Wettbewerb sind in den Märkten für öffentlich finanzierte Gesundheitsleistungen und -produkte de facto eingeschränkt. Die meisten Krankenhäuser, insbesondere in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte, stellen lokale Monopole dar. Ambulante Leistungen durch unabhängige Ärzte/Ärztinnen werden von „Vertragsnetzwerken“ aus Allgemein- und FachmedizinerInnen angeboten, die von den jeweiligen Berufsverbänden mitverwaltet werden, die wiederum Monopolmacht ausüben. Die Hersteller von Arzneimitteln und anderen Medizinprodukten agieren innerhalb strenger regulatorischer Rahmenbedingungen, wodurch der Wettbewerb eingeschränkt ist. Dies kann ein Grund für den vergleichsweise geringen, wenn auch mittlerweile steigenden Anteil von Generika sein.

Infolgedessen leidet das auf Institutionen fokussierte österreichische Gesundheitssystem an folgenden Problemen: i) ausgeprägte Fragmentierung; ii) kostspielige Kombination verschiedener Dienstleistungserbringer mit zu starker Fokussierung auf Leistungen im Krankenhaus; iii) übermäßig starke Unterschiede bei den Ergebnissen der Gesundheitsversorgung und iv) uneinheitliche Qualitätskontrolle.

### *Der institutionelle Aufbau des Systems ist zu fragmentiert*

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben werden zu 42% von der allgemeinen öffentlichen Hand und zu 58% von der Sozialversicherung getragen (Abbildung 10). An den allgemeinen öffentlichen Ausgaben sind Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen beteiligt, insbesondere im Rahmen der Finanzierung von Krankenhäusern. Die Sozialversicherung übernimmt andere Ausgabenkomponenten: Kosten der ambulanten Versorgung durch unabhängige Ärzte/Ärztinnen, Arzneimittelkosten und einen Teil der Krankenhauskosten. Jede/r EinwohnerIn ist bei einer der 19 Krankenkassen versichert, je nach Wohnort oder Berufszweig. Die Kassen bieten leicht unterschiedliche Basispakete an. Es gibt lediglich ein rudimentäres System zum Risikoausgleich zwischen den Kassen (auf Grundlage der Altersstruktur der Mitglieder), jedoch keinen Beurteilungsmaßstab oder direkten Wettbewerb. Die Kassen sind angehalten, den Budgetrahmen einzuhalten, der sich aus den Beitragseinnahmen und den Zuschüssen des Bundes ergibt.

Abbildung 10. Die fragmentierte Finanzierungs- und Verwaltungsstruktur



Quelle: OECD-Gesundheitsdaten 2010.

Den Behörden sind diese Mängel, die die Beeinflussbarkeit des Gesundheitssystems durch die Politik beeinträchtigen, bekannt. Das letztendliche Ziel einer Reihe von Reformen seit 1997 und insbesondere seit 2005 und 2008 war die Behebung einiger der schwerwiegendsten institutionellen Schwächen und eine bessere Fähigkeit des Gesundheitssystems, auf Anforderungen der Politik und des Marktes reagieren zu können. Finanzierungsquellen wurden zusammengefasst, um den Dienstleistungseinkauf zu verbessern. Neue Zahlungsmechanismen wurden eingeführt, die bis zu einem gewissen Grad wie Marktsignale wirken, insbesondere im Krankenhausbereich (dort wurden Gelder für verschiedene Dienste gemäß der Nachfrage gezielt vergeben). Eine wichtige Initiative ist der Versuch, einen detaillierten nationalen Kapazitätsplan zu erarbeiten, der unabhängig von bestehenden Versorgungsstrukturen sein und den zukünftigen Bedarf an bestimmten Dienstleistungen prognostizieren soll. Diese Maßnahmen waren alle hilfreich, haben aber die grundlegenden institutionellen Mängel des Systems offensichtlich nicht behoben. Um dies zu erreichen, empfiehlt dieser Wirtschaftsbericht, dass *die öffentlichen Mittel zur Finanzierung des Gesundheitssystems weiter konsolidiert werden und eindeutigen Zielsetzungen unterworfen werden sollen, zum Beispiel sollten die Verantwortlichkeiten für Ergebnis, Finanzierung und Ausgaben im nationalen Gesundheitssystem viel klarer zugewiesen werden. Der nationale Kapazitätsplan für öffentlich finanzierte ambulante und stationäre Behandlung sollte optimiert werden und von der Bundesregierung mit Unterstützung der Länder und Krankenkassen durchgesetzt werden. Diese Empfehlung steht möglicherweise der Verfassung im Wege. In solchen Fällen könnten sich gemeinsame Finanzierungstöpfe für Mittel aus verschiedenen staatlichen Einheiten als sinnvoll erweisen. Um die Einflussmöglichkeiten der Politik zu verstärken sollte auch die ausgeprägte Fragmentierung im Sozialversicherungssektor überwunden werden. Ein möglicher Schritt ist die Verringerung der Anzahl an Krankenkassen durch Fusionen.*

*Das System ist weiterhin zu sehr auf Leistungserbringung im Krankenhaus ausgerichtet*

Das Gesundheitssystem ist zu stark auf stationäre, meist im Krankenhaus erbrachte Dienstleistungen ausgerichtet, die teuer sind. Da die die Kosten der von Krankenhäusern durchgeführten stationären und ambulanten Behandlungen zu einem großen Teil vom Staat übernommen werden, stehen sich die Krankenkassen, die eine Reihe von alternativen Leistungen bezahlen, einem verzerrten Bild der Krankenhauskosten gegenüber, und sie haben keinen Anreiz, diese vollständig ins Kalkül zu ziehen. Gleichzeitig haben die Regierungen der Länder ein Interesse



daran, dass die Krankenhauskapazitäten hoch bleiben. Die EinwohnerInnen schätzen die Rund-um-die-Uhr-Versorgung in der Nähe ihres Wohnortes, und sie nutzen sie intensiv.

Das Gesundheitssystem könnte hochwertige Behandlungen zu geringeren Kosten bieten, wenn eine bessere Balance zwischen dem vermehrten Einsatz von HausärztInnen von ambulanten und stationären Behandlungen, von Rehabilitationsmaßnahmen und von Pflege gefunden werden kann. Die bestehende Fragmentierung und die Barrieren sowohl im Finanzierungs- als auch im Leistungsbereich haben Änderungen bisher behindert. Es gab wichtige ad hoc-Initiativen zur Entwicklung integrierter Dienstleistungen und einer ausgewogeneren Mischung aus stationären und ambulanten Behandlungen, und einige haben zu sehr guten Resultaten geführt, etwa das Disease-Management-Programm (DMP) für Diabetes, doch die Fokussierung des Systems auf die stationäre Behandlung wurde nicht behoben. Ein System für elektronische Gesundheitsakten (das sogenannte ELGA-System) wird derzeit aufgebaut und soll in Zukunft die Behandlung auf der PatientInnenebene optimieren. Erfahrungen aus anderen Ländern deuten darauf hin, dass noch mehr unterstützende Mechanismen für die Finanzierung, Vergabe und Bezahlung von integrierten Dienstleistungen für eine selbständige und schnellere Entwicklung integrierter Behandlungen wichtig sind. *Dieser Bericht empfiehlt, dass die EntscheidungsträgerInnen i) weiterhin Disease-Management-Programme unterstützen und bewährte Behandlungen in allen Bereichen chronischer Krankheiten verbreiten sollten; ii) gesetzliche Beschränkungen für Gruppenpraxen und Krankenhausambulanzen, die autonome Einheiten werden könnten, abschaffen sollten und iii) es den Krankenkassen erlauben sollten, mit Gruppenpraxen und ambulanten Kliniken Vereinbarungen über „geregelte Behandlungen“ zu schließen. Die Politik sollte zudem weiterhin der Entwicklung der elektronischen Gesundheitsakte ELGA eine hohe Priorität beimessen.*

*Der Versorgungszugang für alle ist sichergestellt, aber Outcomes sind nicht gleich verteilt*

Alle Indikatoren bestätigen, dass das Maß an Gerechtigkeit beim Zugang zu Dienstleistungen zu den höchsten innerhalb der OECD zählt. Trotzdem gibt es Belege dafür, dass gewählter Lebensstil und mangelnde Vorbeugung dazu führen, dass sich der allgemeine Gesundheitszustand nach verschiedenen sozialen Gruppen und Regionen deutlich unterscheiden kann. Insbesondere bei ImmigrantInnengruppen mit geringer Bildung sind nennenswerte Mängel zu erkennen. Auch gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Diese Differenzen sind besonders in Hinblick auf Übergewicht und Fettleibigkeit, vor allem in jüngeren Altersklassen, besorgniserregend, denn hier drohen langfristige Gesundheitsschäden und somit Kosten. Wenn sich diese Faktoren außerhalb des Gesundheitssystems nicht verbessern, besteht die Gefahr, dass die Gesundheitsergebnisse in Zukunft stärker divergieren werden als in der Vergangenheit und das Potential des Systems insgesamt nicht ausgeschöpft werden kann. *Österreich sollte Folgendes tun: i) nationale Gesundheitsziele definieren und zum Erreichen dieser Ziele einen wirksameren Ausgleich zwischen Verbesserung des Lebensstils, Prävention und Therapie finden; ii) wirksamere Programme für die Gesundheit der Bevölkerung in Hinblick auf Ernährung, Rauchen und Alkoholkonsum einführen; iii) weiterhin Programme zur Kindergesundheit erarbeiten, die lebenslang positive Effekte zeigen; und iv) spezielle Programme für gefährdete Gruppen, die bei der Wahl einer positiven Lebensführung benachteiligt sind und Mängel bei der Prävention aufweisen, erarbeiten, insbesondere für ImmigrantInnen und Einheimische mit geringer Bildung.*

*Die Qualität der Leistungen sollte transparenter sein*

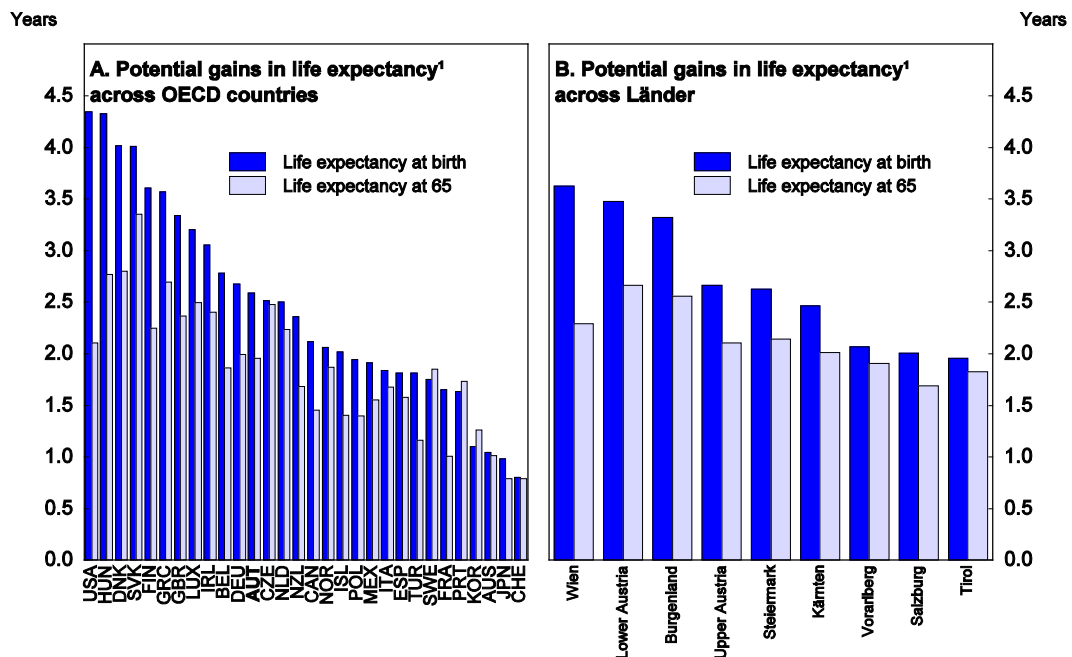
Die Qualität der Gesundheitsdienstleistungen gilt im gesamten Bundesgebiet als sehr hoch. GesundheitsexpertInnen und MitarbeiterInnen von Regierungsbehörden haben allerdings festgestellt, dass diese Einschätzung nicht unbedingt von objektiven Kriterien gestützt wird. Einige internationale Indikatoren zeigen, dass es in Österreich gelungen ist, die Sterberate bei bestimmten verbreiteten

Krankheiten weit unter den jeweiligen OECD-Durchschnitt zu senken, auch unter den Durchschnitt in anderen Ländern mit hohem Einkommen wie Schweden, Dänemark und den Niederlanden. In anderen Bereichen sind die Resultate durchschnittlich. In einigen Bereichen bestehen in Österreich sogar Mängel, etwa bei den Standardimpfungen und den damit zusammenhängenden Folgen einschließlich der Häufigkeit von Hepatitis. Den politischen EntscheidungsträgerInnen ist bewusst, dass die Überwachung der Leistungsqualität deutlich ausgeweitet werden muss, daher wurde als Teil eines Reformpakets 2005 eine österreichische Qualitätsstrategie eingeführt. Es wurde ein Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen geschaffen, für das das in Deutschland erfolgreiche System der Qualitätsindikatoren als Vorbild diente. Über alle Sektoren und Berufsgruppen müssen nationale Qualitätsberichte anhand einheitlicher Methoden erarbeitet werden. Diese Arbeit sollte auch die Qualität der Leistungen einzelner Dienstleister verbessern. Jedoch konnte dieses Projekt nicht umgesetzt werden und die gesetzlich vorgesehene Qualitätsberichterstattung hat bisher nicht stattgefunden. *Die Behörden sollten die nationale Qualitätsstrategie vollständig umsetzen, gegebenenfalls auf Grundlage eines wirkungsvolleren gesetzlichen und regulatorischen Rahmens.*

### ***Es besteht großes Potential für Effizienzsteigerungen***

Ein zentrales Ziel der Politik ist die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz des Systems. Durch neue Studien konnten umfangreiche wirtschaftliche Ineffizienzen eindeutiger dokumentiert werden, zum Beispiel dass Leistungen nicht zu den geringstmöglichen Aufwandsvolumen und Kosten erbracht werden. Internationale Vergleiche der Effizienz von Gesundheitssystemen, Effizienzanalysen im Krankenhaussektor und überregionale Vergleiche der Ressourcennutzung in einzelnen Bundesländern untermauern diesen Befund (Abbildung 11). Die Behörden stimmen diesen Analysen im Prinzip zu und haben Initiativen eingeleitet, um die Effizienz zu steigern. Zusätzliche Planungsziele wurden definiert, um die Ressourcen besser dem Leistungsbedarf anzupassen; Zahlungen an Krankenhäuser zielen darauf ab, Richtmarken bei Produktivität und Kosten zu verfolgen, und ein neues System zur Bewertung von Gesundheitstechnologie zielt auf ein besseres Verhältnis von Kosten und Nutzen bei der Verwendung von Arzneimitteln ab. Der Wirtschaftsbericht schlägt vor, dass sich politische EntscheidungsträgerInnen zur Steigerung der Produktivität auf drei wichtige Punkte konzentrieren sollen: Leistungen sollen anhand von strengen Qualitäts- und Kostenkriterien finanziert werden; der Wettbewerb soll eine wichtigere Rolle spielen und wenn Leistungen, die von nationalen oder lokalen Monopolisten erbracht werden - insbesondere bei Verhandlungen mit den Ärztekammern - müssen strenge allgemeine Vorgaben für Referenzkosten („benchmarks“) und Wettbewerbsmaßstäbe herangezogen werden. *Politische EntscheidungsträgerInnen sollten i) die Barriere zwischen ÄrztInnen und Krankenhausambulanzen überwinden und die ambulante Behandlung durch beide Gruppen ermöglichen (sodass der/die PatientIn eine Auswahlmöglichkeit hat und Wettbewerb entsteht); ii) die Honorarverhandlungen mit allen Anbietern von ambulanten Behandlungen auf Grundlage innovativerer und kostensparender Verfahren führen (damit die Honorare sich dem Kostenniveau etablierter Benchmarks angleichen); iii) die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) vollständig umsetzen und in einem nächsten Schritt - nach einer grundlegenden Veränderung der Finanzierungsstrukturen - die Krankenkassen verpflichten, alle Kosten der stationären Therapie zu übernehmen; iv) alle Schlupflöcher schließen, die es ermöglichen, bei der LKF-Bezahlung regional von den nationalen Kostenvorgaben abzuweichen und v) den Wettbewerb auf dem Arzneimittelmarkt stärken, indem nicht nur neue Arzneimittel, sondern auch der bisher genutzte Bestand an Arzneimitteln einer gesundheitstechnologischen Beurteilung unterzogen werden, und indem bei Möglichkeit zusätzliche generische Produkte zugelassen werden.*

Abbildung 11. Es besteht großes Potential für Effizienzsteigerungen



1. Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit und eine Variable, die ein zusammenfassender Indikator für die sozioökonomische Umgebung (Pro-Kopf-BIP, Bildungsstand) und bestimmte Faktoren der Lebensführung (Stickstoffoxid-Emissionen, Verzehr von Obst und Gemüse, geringerer Verbrauch von Alkohol und Tabak – Daten von 1990) ist.

Quelle: OECD.

*Kurzfristige Effizienzgewinne sind erfreulich, aber Einsparungen sollten strukturell erzielt werden*

Alle politischen Anstrengungen im Bereich der Gesundheit sollten mit der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik vereinbar sein. Wie bereits erörtert steht Österreich vor einer umfangreichen Herausforderung, um eine kurzfristige Haushaltskonsolidierung zu erreichen. Politische EntscheidungsträgerInnen für Gesundheit und Wirtschaft haben zugestimmt, im Gesundheitssystem sofortige Einsparungen durchzuführen. 2009 wurde ein beträchtliches Sparpaket mit den Krankenkassen vereinbart, das Beschränkungen bei den verschreibungspflichtigen Medikamenten (mit den Pharmafirmen abgeschlossen) und bei der ambulanten Versorgung (mit den Ärztekammern abgeschlossen) vorsieht. Allerdings wurde der Krankenhausbereich, der die größten Kosten verursacht und bei dem die Steuerung und die Zuständigkeit für Ausgaben überwiegend bei den Regierungen der Länder angesiedelt sind, nicht berücksichtigt. Erste Zahlen legen nahe, dass mit diesem Sparpaket die unmittelbaren Ziele erreicht und übertroffen werden, doch gibt es ebenfalls Hinweise, die Erfahrungen aus der Vergangenheit entsprechen, wonach die Einsparungen nur zyklisch sein könnten und dass die Ausgaben infolge des Wirtschaftsaufschwungs tendenziell wieder steigen könnten. Die politischen EntscheidungsträgerInnen sollten sich weniger auf kurzfristige Einsparungen, sondern eher auf strukturelle Einsparungen konzentrieren, insbesondere im Bereich der Krankenhäuser.

*Der mittelfristige finanzielle Ausblick des Gesundheitssystems muss eine wichtigere Rolle spielen*

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben unterliegen großem langfristigem Kostendruck. Wie in anderen OECD-Ländern auch sind die Ursachen die alternde Gesellschaft, der technologische

Fortschritt und die damit zusammenhängenden Behandlungsmöglichkeiten sowie Steigerungen der relativen Preise von medizinischen Produkten und Dienstleistungen. In Österreich sind diese Ursachen allerdings mit drei Eigenheiten des nationalen Gesundheitssystems verwoben: i) dem größeren Umfang des gesetzlich garantierten Pakets an Gesundheitsleistungen und dem Zugang zu modernsten Produkten und Dienstleistungen; ii) der Verpflichtung des Systems, die Verantwortung für die Pflege abhängiger Personen zu übernehmen, unabhängig von deren finanziellen Mitteln, und iii) Steigerungen der Kosten für Gesundheitsleistungen, die derzeit stärker sind als in anderen Ländern. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Vorhersagen für die öffentlichen Gesundheitsausgaben signifikant: zusätzliche öffentliche Gesundheitsausgaben von bis zu 2 Prozentpunkten des BIP bis 2020, und zusätzliche Ausgaben von 5 Prozentpunkten bis 2030. In diesem Zusammenhang wäre ein gemeinsamer Rahmen für mittelfristige Finanzszenarien und -ausblicke von politischen EntscheidungsträgerInnen für Gesundheit und Wirtschaft sehr hilfreich.

Dieser *Wirtschaftsbericht* empfiehlt: i) *bessere nationale Sichtbarmachung der offiziellen Ausgabenprognosen für den Gesundheitsbereich (diese werden derzeit unter Federführung der Europäischen Kommission erstellt); ii) bessere Integration der Komponenten „Gesundheitsversorgung“ und „Pflege“; iii) Erarbeitung von nationalen Ausgabenszenarien mit umfassenden Hypothesen über die Auswirkungen technologischer Veränderungen und der zukünftigen Nachfrage nach neuen Dienstleistungen; iv) Festlegung einer mittelfristigen (10–15 Jahre) Richtungsvorgabe für die öffentlichen Gesundheitsausgaben auf Ebene der Bundesregierung; und v) Überlegungen, ob die öffentlichen Gesundheitsausgaben auf Ebene der Bundesregierung zu einer politischen Zielsetzung im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Haushaltsrahmen, der das jährliche Haushaltsgesetz begleitet, werden sollen.* Diese Initiativen würden eine Implementierung der gesundheitspolitischen Maßnahmen in vollständiger Übereinstimmung mit den wirtschaftspolitischen Zielen der österreichischen Regierung, einschließlich der finanziellen Nachhaltigkeit und des Wachstums, erleichtern.

## **Kasten 2. Zusammenfassung der gesundheitspolitischen Empfehlungen**

### ***Straffung der institutionellen Struktur des Gesundheitssystems***

- Die Verantwortlichkeiten für Ergebnis, Finanzierung und Ausgaben sollten viel klarer definiert sein.
- Der nationale Kapazitätsplan für öffentlich finanzierte ambulante und stationäre Behandlung sollte optimiert werden und von der Bundesregierung mit Unterstützung der Länder und Krankenkassen durchgesetzt werden.
- Diese Empfehlung steht möglicherweise der Verfassung im Wege. In solchen Fällen könnten sich gemeinsame Finanzierungstöpfle als sinnvoll erweisen um die Mittel verschiedener staatlicher Einheiten zu bündeln.
- Die Fragmentierung des Sozialversicherungssektors sollte verringert werden.
- Der Hauptverband sollte weiterhin Funktionen zentralisieren, wenn sich größenbezogene Kostenvorteile realisieren lassen.

### ***Einführung von leistungsbezogenen Vergütungsmechanismen zur Steigerung der Produktivität***

- Überwindung der Barriere zwischen ÄrztInnen und Krankenhausambulanzen, und Abschluss von Kassenverträgen für die ambulante Behandlung mit beiden Gruppen. Honorarverhandlungen sollten mit allen Anbietern von ambulanten Behandlungen auf der Grundlage innovativerer Zahlmechanismen geführt werden. Das kostenbasierte LKF-System für die Vergütung von Krankenhausleistungen sollte schrittweise auf den ambulanten Bereich ausgeweitet werden.
- Vollständige Implementierung des LKF-Systems für alle stationären Leistungen und Behebung der Abweichungen bei den LKF-Zahlungen von den nationalen Kostenvorgaben.

- Steigerung des Wettbewerbs auf dem Pharmamarkt durch Einbeziehung des vorhandenen Arzneimittelbestands in die gesundheitstechnologische Beurteilung und durch die Zulassung zusätzlicher Generika, sofern dies möglich ist.

#### **Definition von nationalen Gesundheits- und Qualitätszielen**

- Festlegung von nationalen Gesundheitszielen einschließlich quantifizierter Zielwerte. Erreichung der Ziele durch eine wirksamere Kombination aus gesünderem Lebensstil, Prävention und Heilbehandlung.
- Öffentliche Gesundheitsprogramme müssen effektiver werden. Programme zur Kindergesundheit sollten weiterhin erarbeitet werden.
- Spezielle Programme für gefährdete Gruppen, die hinsichtlich Lebensstil und Prävention zurückbleiben, sollten erarbeitet werden.
- Die nationale Qualitätsstrategie soll im gesamten Bereich der Gesundheitsleistungen umgesetzt werden, gegebenenfalls auf Grundlage eines wirkungsvolleren gesetzlichen und regulatorischen Rahmens.

#### **Förderung ausgewogener integrierter Behandlungen**

- Weitere Förderung von *Disease Management* Programmen, insbesondere in allen Bereichen der Versorgung chronisch Kranker.
- Abschaffung gesetzlicher Beschränkungen für Gruppenpraxen und für Krankenhausambulanzen, die autonome Einheiten werden könnten.
- Krankenkassen sollte es erlaubt werden, mit polyvalenten Gruppenpraxen und Krankenhausambulanzen Vereinbarungen über „managed care“ zu schließen.
- Weiterhin hohe Priorität für das System der elektronischen Gesundheitsakte ELGA

#### **Der mittelfristige finanzielle Ausblick muss für das Gesundheitssystem eine wichtigere Rolle spielen**

- Ausgabenenkungsmaßnahmen im Anschluss an die Krise müssen auf strukturelle Bereiche konzentriert werden, auch im Krankenhaussektor.
- Die Prognosen und Szenarien zu Ausgaben für Gesundheit und Pflege müssen landesweit sichtbar gemacht werden.
- Die Komponenten „Gesundheitsversorgung“ und „Pflege“ der Prognosen müssen besser integriert werden.
- Festlegung einer mittelfristigen (10-15 Jahre) Richtungsvorgabe für die öffentlichen Gesundheitsausgaben auf Ebene der Bundesregierung.
- Es sollte überlegt werden, ob die öffentlichen Gesundheitsausgaben auf Ebene der Bundesregierung zu einer politischen Zielsetzung werden sollten.

---

### **Endnote**

1. Die *Rot-Weiß-Rot-Karte* sieht zwei Kanäle für den Zuzug qualifizierter ArbeitnehmerInnen vor: Hochqualifizierte Fachkräfte dürfen ohne Stellenangebot einwandern, andere MigrantInnen dürfen einwandern, wenn sie eine Stelle erhalten haben. Bei der zweiten Möglichkeit ist neben anderen Kriterien eine Arbeitsmarktprüfung oder die Beschäftigung in einem Mangelberuf erforderlich. Die Zulassung von Fachkräften in Mangelberufen wurde auf 2012 verschoben, um zunächst die Auswirkungen der Öffnung des Arbeitsmarktes für die EU8-Staaten beobachten zu können. Zugleich wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische AbsolventInnen von österreichischen Universitäten und für Familienmitglieder von Nicht-EWR-BürgerInnen erleichtert.

