

LÄNDERBERICHTE

**OECD**  
**Wirtschaftsberichte**  
**2000-2001**

**Österreich**

*WIRTSCHAFT*

**Dezember 2001**



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG



## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| <b>Gesamtbeurteilung und Empfehlungen</b> .....  | 7   |
| <b>I. Österreich im Gleichlauf mit dem internationalen Konjunkturzyklus</b> .....            | 23  |
| Überblick .....  | 23  |
| Konjunkturverlangsamung im Jahresverlauf 2000 .....  | 27  |
| Kurzfristige Aussichten und Risiken .....  | 40  |
| <b>II. Fiskalpolitik: Konsolidierung bei gleichzeitigen Reformen</b> .....                   | 43  |
| Budget 1999: Konsolidierungsstillstand .....   | 45  |
| Haushaltsergebnis 2000: Eindämmung des Defizits .....  | 45  |
| Die Budgets 2001 und 2002: Auf dem Weg zu einem ausgeglichenen<br>Haushalt .....             | 50  |
| Mittelfristige Haushaltspläne .....  | 53  |
| Kernpunkte der Reform des öffentlichen Sektors .....   | 56  |
| <b>III. Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strukturreform</b> .....       | 71  |
| Fortschritte bei der Arbeitsmarkt- und der Bildungsreform .....                              | 72  |
| Reformen auf den Produktmärkten .....  | 88  |
| Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums .....  | 101 |
| Finanzmarktentwicklungen und Regulierung .....   | 102 |
| Gesamtüberblick und weiterer Handlungsbedarf .....   | 105 |
| <b>IV. Förderung eines ökologisch nachhaltigen Wachstums</b> .....                           | 117 |
| Die föderale Struktur .....  | 118 |
| Österreichs Treibhausgas-Reduktionsziel gemäß dem Kyoto-Protokoll .....                      | 121 |
| Landwirtschaft und Umwelt .....  | 144 |
| Wasserwirtschaft .....   | 146 |
| Abfallentsorgung .....   | 149 |
| Schlussbemerkungen und Gesamtbeurteilung .....   | 150 |
| <b>Anmerkungen</b> .....   | 156 |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....  | 168 |
| <b>Anhang: Wirtschaftspolitische Chronik</b> .....   | 176 |
| <b>Kästen</b>  |     |
| 1. Jüngste steuerliche Maßnahmen .....   | 48  |
| 2. Pensionsreform 2000 .....   | 60  |
| 3. Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung der <i>OECD Jobs Strategy</i> .....     | 106 |
| 4. Wettbewerbsfähigkeit: Ein triftiger Grund für eine suboptimale<br>Umweltbesteuerung ..... | 125 |

|   |     |
|---|-----|
| 5. Transitverkehr .....                             | 132 |
| 6. Der erneuerbare Energieträger Biomasse .....     | 140 |
| 7. Förderung der Landwirtschaft in Österreich ..... | 117 |

### Tabellen

|  |     |
|--|-----|
| 1. Nachfrage und Produktion .....  | 29  |
| 2. Österreichische Exporte nach Bestimmungsländern .....   | 30  |
| 3. Leistungsbilanz .....   | 32  |
| 4. Löhne und Preise .....  | 36  |
| 5. Wirtschaftliche Vorausschätzungen bis 2003 .....  | 41  |
| 6. Nettofinanzierungsbedarf des öffentlichen Sektors .....   | 44  |
| 7. Bundeshaushalt .....  | 46  |
| 8. Defizit der öffentlichen Haushalte nach Gebietskörperschaften .....   | 50  |
| 9. Konsolidierungsprogramm 2001-2002 .....   | 52  |
| 10. Mittelfristige fiskalische Ziele für die öffentlichen Haushalte .....  | 54  |
| 11. Strompreise der privaten Haushalte in Österreich .....   | 92  |
| 12. Strompreise in EU-Ländern .....  | 93  |
| 13. Ergaspreise in EU-Ländern .....  | 95  |
| 14. Implizite CO <sub>2</sub> -Steuersätze für verschiedene Brenn- und Treibstoffe .....                             | 129 |
| 15. Umweltbezogene Subventionen in Tsd. Euro nach Kategorie, 2000 .....  | 136 |
| 16. Überblick über die garantierten Einspeisetarife für Strom aus erneuerbaren<br>Energieträgern (Sommer 2001) ..... | 137 |
| 17. Produktionskosten und Einspeisetarife in Niederösterreich .....  | 139 |
| 18. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen .....   | 142 |

### Abbildungen

|  |     |
|--|-----|
| 1. Reales BIP-Wachstum und Export- und Importanteile .....                       | 25  |
| 2. Makroökonomische Ergebnisse .....   | 26  |
| 3. Indikatoren des Unternehmenssektors .....                                     | 28  |
| 4. Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit .....                                    | 31  |
| 5. Investitionen in ausgewählten OECD-Ländern .....                              | 33  |
| 6. Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbsbevölkerung .....                  | 35  |
| 7. Verbraucherpreisauftrieb .....  | 38  |
| 8. Entwicklung der Zinssätze .....   | 39  |
| 9. Verlauf der Haushaltskonsolidierung .....                                     | 55  |
| 10. Staatsausgaben nach Größenordnung und Wirtschaftskategorie .....             | 57  |
| 11. Projektionen der Entwicklung des Altenquotienten und Pensionsausgaben .....  | 58  |
| 12. Eintritt in die Frühpensionierung nach Programmen .....                      | 61  |
| 13. Geringfügige Beschäftigung und freie Dienstverträge .....                    | 75  |
| 14. Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....                | 81  |
| 15. Kosten und Dauer tertiärer Studien, 1998 .....                               | 87  |
| 16. Telekommunikationspreise in ausgewählten Ländern .....                       | 97  |
| 17. CO <sub>2</sub> -Emissionen und gesamte Primärenergieversorgung (TPES) ..... | 122 |
| 18. CO <sub>2</sub> -Emissionen: historische Entwicklung und Ziele .....         | 123 |
| 19. Treibstoffsteuersätze in den europäischen OECD-Ländern .....                 | 128 |
| 20. Anteile erneuerbarer Energien .....  | 134 |
| 21. Wasserpreise und Wasserentnahme .....  | 147 |

## GRUNDLEGENDE STATISTISCHE ANGABEN ÜBER ÖSTERREICH, 2000

### LAND

|   |    |  |       |
|---|----|--|-------|
| Fläche (in 1 000 km <sup>2</sup> )                          | 84 | Wichtigste Städte (in 1 000 Einwohner) |       |
| Landwirtschaftliche Nutzfläche (in 1 000 km <sup>2</sup> )  | 34 | Wien                                   | 1 608 |
| Forstwirtschaftliche Nutzfläche (in 1 000 km <sup>2</sup> ) | 33 | Graz                                   | 241   |
|   |    | Linz                                   | 188   |
|   |    | Salzburg                               | 144   |
|   |    | Innsbruck                              | 112   |

### BEVÖLKERUNG

|                                  |       |   |       |
|----------------------------------|-------|---|-------|
| Gesamtbevölkerung (in 1 000)     | 8 107 | Wanderungssaldo, 1999 (in 1 000)            | 20    |
| Einwohnerzahl je km <sup>2</sup> | 97    | Gesamtbeschäftigung <sup>1</sup> (in 1 000) | 4 046 |
| Natürlicher Bevölkerungszuwachs  |       | <i>davon:</i> Primärsektor                  | 543   |
| Netto, 1999 (in 1 000)           | 0     | Sekundärsektor                              | 1 014 |
| Pro 1 000 Einwohner (1999)       | 0     | Tertiärsektor                               | 2 489 |

### PRODUKTION

|                                      |        |  |      |
|--------------------------------------|--------|--|------|
| BIP (Mrd. öS)                        | 2 819  | Entstehung des BIP zu Marktpreisen (in %): |      |
| BIP pro Kopf der Bevölkerung (US-\$) | 23 286 | Landwirtschaft                             | 1.8  |
| Bruttoanlageinvestitionen            | 668    | Industrie                                  | 22.5 |
| In % des BIP                         | 24     | Bauwesen                                   | 7.8  |
| Pro Kopf (US-\$)                     | 5 515  | Übrige Sektoren                            | 67.8 |

### STAAT

|   |      |                                   |       |
|---|------|-----------------------------------|-------|
| In % des BIP                              |      | Zusammensetzung des Nationalrats: | Sitze |
| Öffentlicher Konsum                       | 19.4 | SPÖ                               | 65    |
| Laufende Einnahmen des Sektors Staat      | 51.1 | ÖVP                               | 52    |
| Nettofinanzierungssaldo des Sektors Staat | -1.1 | FPÖ                               | 52    |
|   |      | Liberales Forum                   | -     |
|   |      | Grüne                             | 14    |
|   |      | Letzte Wahlen: Dezember 1999      |       |

### AUSSENHANDEL

|   |      |   |      |
|---|------|---|------|
| Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen<br>(in % des BIP) | 50.1 | Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen<br>(in % des BIP) | 51.1 |
| Wichtigste Ausfuhren                                      |      | Wichtigste Einfuhren                                      |      |
| (in % der gesamten Warenausfuhr):                         |      | (in % der gesamten Wareneinfuhr):                         |      |
| Nahrungs- und Genussmittel                                | 4.6  | Nahrungs- und Genussmittel                                | 5.0  |
| Rohstoffe und Energie                                     | 4.7  | Rohstoffe und Energie                                     | 10.4 |
| Halbfertigwaren   | 14.5 | Halbfertigwaren   | 12.8 |
| Fertigwaren   | 76.2 | Fertigwaren   | 71.7 |
| <i>davon:</i> Konsumgüter                                 | 49.0 | <i>davon:</i> Konsumgüter                                 | 46.2 |

### WÄHRUNG

|  |         |  |        |
|--|---------|--|--------|
| Unwiderruflicher Umrechnungskurs (1 €) | 13.7603 | Parität des Euro gegenüber dem US-\$<br>(Durchschnitt der Tageskurse): |        |
|  |         | Gesamtjahr 2000  | 1.0851 |
|  |         | Oktober 2001   | 1.1038 |

1. Inlandskonzept.

*Anmerkung:* Eine internationale Vergleichstabelle mit einer Reihe grundlegender Daten findet sich am Ende des Berichts.

*Dieser Bericht wird unter der Verantwortung des OECD-Prüfungsausschusses für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen veröffentlicht, dem die Prüfung der Wirtschaftslage der Mitgliedsländer obliegt.*

*Die Wirtschaftslage und -politik Österreichs wurden am 25. September 2001 vom Ausschuss geprüft. Nach Überarbeitung im Anschluss an diese Prüfung wurde der Bericht in seiner vom gesamten Ausschuss vereinbarten Form am 26. November 2001 endgültig angenommen.*

*Der Berichtsentwurf des OECD-Sekretariats wurde für den Ausschuss von Eckhard Wurzel und Jens Høj unter der Leitung von Andreas Wörgötter erstellt.*

*Der letzte Wirtschaftsbericht über Österreich ist im Mai 1999 erschienen.*

## Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

*Gute Wirtschaftsergebnisse, die aber noch besser sein könnten*

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

***Außenwirtschaftliche Entwicklungen dominierten in den vergangenen beiden Jahren den Konjunkturzyklus ...***

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

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

***... und werden das Wachstum in diesem und im kommenden Jahr vorübergehend dämpfen, wobei die Prognosen***

Das Wachstum wird 2001 wahrscheinlich deutlich geringer ausfallen als im Vorjahr und nach den OECD-Prognosen erheblich unter die Potentialwachstumsrate sinken. Hierin spiegelt sich die Abschwächung des Welthandels und das Nachlassen der Inlandsnachfrage wider – Entwicklungen, die bereits im Laufe des Jahres deutlich wurden und die nun durch den weltweiten negativen Wachstumsschock nach den



***jedoch mit einer  
Belebung der  
Wirtschaftstätig-  
keit ab dem  
zweiten Halbjahr  
2002 rechnen***

Terroranschlägen vom 11. September in den Vereinigten Staaten verstärkt werden. Die Prognosen gehen davon aus, dass die nachteiligen Vertrauenseffekte dieses Ereignisses die globale Wirtschaftstätigkeit und den Welthandel bis weit in die erste Hälfte des kommenden Jahres hinein schwächen werden. Danach könnte aber eine erneute Kräftigung des Welthandels einsetzen, die nach und nach zu einer Belebung der österreichischen Konjunktur führt, die dann auch durch eine regere Inlandsnachfrage gestützt werden könnte. Der private Konsum wird sich wohl in dem Maße erholen, wie sich das Konsumklima unter dem Einfluss steigender verfügbarer Einkommen, höherer Familienbeihilfen und einer Verbesserung der Terms of Trade stabilisiert. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften nach einer günstigeren Entwicklung der Auslandsnachfrage ebenfalls an Dynamik zulegen. Die Bauwirtschaft wird 2002 gedämpft bleiben, müsste sich danach jedoch erholen. Beim Staatsverbrauch wird auf Grund der laufenden Haushaltskonsolidierung eine Verlangsamung angenommen, während von den monetären Bedingungen eine wachstumsstützende Wirkung erwartet wird. Alles in allem rechnen die Prognosen mit einer Belebung des BIP-Wachstums in der zweiten Hälfte des kommenden Jahres und gehen von einer weiteren Beschleunigung 2003 aus, so dass sich die 2001 und 2002 entstehende Output-Lücke wieder zu schließen beginnt. Eine ungünstigere Entwicklung als hier unterstellt könnte vor allem dann eintreten, wenn sich der Welthandel langsamer erholt als erwartet und dadurch insbesondere der prognostizierte Konjunkturaufschwung in Deutschland, dem wichtigsten Handelspartner Österreichs, verzögert wird.

***In den  
öffentlichen  
Haushaltssalden  
ist eine langsame  
Verbesserung  
eingetreten ...***

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

der UMTS-Mobilfunklizenzen – insgesamt 0,4% des BIP – sowie die von der neuen Regierung eingeführten einnahmenerhöhenden Maßnahmen bedingt war.

***... mit weiteren Konsolidierungsplänen für dieses und nächstes Jahr***

Die Regierung strebte im Stabilitätsprogramm 2000 an, das Defizit der öffentlichen Haushalte 2001 auf  $\frac{3}{4}$ % des BIP zu reduzieren. Bis 2002 soll ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden und es ist das erklärte Ziel, diesen in den folgenden Jahren aufrechtzuerhalten. Zu diesem Zweck wurde ein Konsolidierungsprogramm vorgelegt, das sowohl ausgabendämpfende als auch einnahmenerhöhende Maßnahmen vorsieht. Auf der Ausgabenseite sollen Einsparungen vor allem durch Strukturreformmaßnahmen, insbesondere eine Pensionsreform, Personalkürzungen im öffentlichen Dienst auf Bundes- und Lokalebene, eine gezieltere Ausrichtung der sozialen Transferleistungen sowie Maßnahmen zur Verschlankeung der öffentlichen Verwaltung und Aufgabenauslagerungen erzielt werden. Einige diesbezügliche Initiativen wurden bereits umgesetzt, während bei anderen eine Beschlussfassung noch ansteht. Auf der Einnahmenseite wurden einige Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage ergriffen, die Konsolidierung 2001 besteht jedoch zu einem erheblichen Teil aus Einmalmaßnahmen. Wegen der über Erwarten hohen Steuerabschlagszahlungen der Unternehmen und geringerer Zinsausgaben im Spätjahr 2001 wird wahrscheinlich bereits in diesem Jahr ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Andererseits macht es die starke Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit wesentlich schwieriger, im Jahr 2002 eine ausgeglichene Budgetposition aufrechtzuerhalten. Die Prognosen des Sekretariats rechnen für 2002 unter der Annahme der Umsetzung der budgetären Konsolidierungsmaßnahmen wie auch der geplanten Erhöhungen der Kinderbeihilfe mit einem Defizit von nahezu  $\frac{1}{2}$ % des BIP, das vor allem durch die budgetären Wirkungen der automatischen Stabilisatoren bedingt sein wird.

***Strukturreformen und strikte Ausgabenkontrollen sind erforderlich, wenn die fiskalpolitische Wende von Dauer sein soll***

Auf vorangegangene Phasen der Haushaltskonsolidierung folgte in Österreich in den letzten zehn Jahren immer wieder eine rasche Ausweitung des strukturellen Defizits. Dies erklärt sich zum einen aus der Tatsache, dass sich die bisherige Konsolidierungspolitik weitgehend auf Einmalmaßnahmen stützte, und zum anderen daraus, dass neue Sozialleistungsprogramme eingeführt wurden, sobald eine Verbesserung der Haushaltssalden eingetreten war. In der jetzigen

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

***Eine Reform des öffentlichen Sektors sollte tiefgreifend sein und rasch umgesetzt werden ...***

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

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

***... und die Kongruenz der Ausgaben- und Einnahmekompetenzen der verschiedenen Gebietskörperschaften sollte verbessert werden***

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

***Es bedarf einer grundlegenden Pensionsreform***

Im Jahr 2000 wurden wesentliche Maßnahmen ergriffen, um die fiskalischen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf das staatliche umlagefinanzierte System zu begrenzen, insbesondere durch eine Verminderung der Anreize für Frühpensionierungen. Wenn einem raschen Anstieg der Pensionsansprüche in den kommenden Jahren und Jahrzehnten entgegengewirkt werden soll, sind jedoch weitere Reformen erforderlich, die bald umgesetzt werden sollten. Besonders

wichtig erscheint eine Anhebung des Pensionseintrittsalters, und weitere Reformen in diesem Bereich sollten alle potentiellen Wege in die Frühpension, auch Invaliditätspensionen, mit einbeziehen. Auch die Aufsplitterung des Pensionsystems in verschiedene Pensionsversicherungsanstalten für die einzelnen Berufsgruppen, die jeweils ihrer eigenen Klientel dienen, sollte abgeschafft werden. Um eine engere Verbindung zwischen Pensionsbeiträgen und den ausgezahlten Pensionen zu schaffen, sollte bei Berechnung der Pensionen als Bemessungszeitraum das gesamte Arbeitsleben und nicht die 15 Jahre mit dem höchsten Verdienst zugrunde gelegt werden. Die Umverteilungsrolle des Pensionssystems sollte identifiziert und die Umverteilung sollte aus dem allgemeinen Steuertopf anstatt aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert werden. Die Leistungen im Rahmen des umlagefinanzierten Systems sollten angepasst werden, um seine finanzielle Tragfähigkeit zu sichern, und es sollte eine zusätzliche Finanzierungssäule aufgebaut werden. Dies könnte durch eine Umwandlung des Abfertigungssystems in eine betriebliche kapitalgedeckte Pensionspflichtversicherung geschehen. Bereits bestehende private Pensionsinvestmentfonds werden trotz steuerlicher Vorzugsbehandlung von den privaten Haushalten bislang kaum in Anspruch genommen. Die Entwicklung derartiger Fonds sollte deshalb genau verfolgt und der Regulierungsrahmen erforderlichenfalls neu überdacht werden.

***Es wurden Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten und zur Verstärkung der Anreize für die Arbeitssuche ergriffen, es bleibt aber noch Spielraum für weitere Verbesserungen***

Der österreichische Arbeitsmarkt zeichnet sich weiterhin durch ein verhältnismäßig niedriges Niveau der Arbeitslosigkeit und eine hohe gesamtwirtschaftliche Lohnflexibilität aus. Die relativ moderaten Lohnerhöhungen und die stetigen Beschäftigungszuwächse, die 2000 in einer Phase deutlich steigender Öl- und Importpreise verzeichnet wurden, bestätigen diese Feststellung. Andererseits ist der Beschäftigungsgrad bei Frauen und älteren Arbeitnehmern gering, und es entwickelt sich ein Missverhältnis zwischen nachgefragten und angebotenen Qualifikationen. In Bezug auf die Arbeitsmarktreform betont die neue Regierung die Notwendigkeit, mehr Arbeitsmarktanreize zu schaffen und die Effektivität der Stellenvermittlung zu verbessern. Wichtige Politikinitiativen in dieser Richtung sind bereits umgesetzt worden oder befinden sich in Vorbereitung. Einige Anspruchskriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld wurden verschärft, wodurch die Anreize für die Arbeitssuche verstärkt werden dürften. Maßnahmen zur

Reduzierung der Lohnnebenkosten und zur Verbesserung der Zielgenauigkeit sozialer Transferleistungen wurden ebenfalls ergriffen. Es bleibt jedoch Spielraum für weitere Aktionen, und nicht alle getroffenen Maßnahmen scheinen dazu angetan, größere Anreize für die Erwerbsbeteiligung und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu bieten. Insbesondere dürfte dies für die Förderung der Altersteilzeit gelten, die neu überdacht werden sollte. Auch die für 2002 geplante Ausweitung der Kinderbeihilfe dürfte im Endeffekt zu einer geringeren Erwerbsbeteiligung von Eltern, insbesondere von Frauen, führen. Die Fristverlängerung für die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld im Bereich der Arbeitslosenversicherung wird vermutlich negative Auswirkungen auf die Arbeitssuche haben und sollte revidiert werden. Die Pläne einer Erweiterung der Definition des Begriffs „zumutbare Beschäftigung“ im Hinblick auf das Qualifikationsprofil von Arbeitslosengeldempfängern sollten umgesetzt und die Zumutbarkeitskriterien sollten mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer schrittweise verschärft werden.

***Durch eine effizientere Arbeitsvermittlung könnten die Arbeitsergebnisse verbessert werden***

Ein Kernpunkt der ins Auge gefassten Reform des öffentlichen Arbeitsmarktservice (AMS) ist die bessere Integration der Tätigkeiten des AMS in den Bereichen Beratung, Stellenvermittlung, Bereitstellung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen und Auszahlung von Arbeitslosengeld. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen in der Tat, dass die Effizienz des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt mit zunehmender Interaktion zwischen den verschiedenen Funktionen des Vermittlungsprozesses steigt, und Initiativen für eine bessere Integration dieser Funktionen sind daher zu begrüßen. Ebenso sollte eine bessere Integration der Systeme der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe erwogen werden, für die die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Regionalbehörden aufgesplittet sind. Außerdem sollte der Spielraum für private Vermittlungsstellen innerhalb eines integrierten Arbeitsmarktservice ausgeweitet werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik spielen in der Beschäftigungsstrategie der Regierung eine wichtige Rolle. Gemäß dem angestrebten Ziel einer besseren „Profilierung“ der Arbeitslosen im Hinblick auf relevante von der Wirtschaft nachgefragte Merkmale sollten aktive Arbeitsmarktmaßnahmen wirksamer dafür eingesetzt werden, die Bereitschaft der Leistungsempfänger zur Arbeitsaufnahme zu testen. Um die Effektivität von Schulungs- und Arbeitsbeschaffungsprogrammen sicherzu-

stellen, sollten die Maßnahmen zudem sehr genau auf die jeweiligen Problemgruppen zugeschnitten sein. Generell besteht die Gefahr, dass die unternehmerische Tätigkeit des privaten Sektors durch staatliche Arbeitsprogramme verdrängt wird. Die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste durch Mitnahmeeffekte sind oft erheblich. Eine angemessene Evaluierung der Wirksamkeit der Maßnahmen im Hinblick auf eine Erhöhung der Beschäftigungschancen und eine Minimierung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ist deshalb unbedingt notwendig und sollte verstärkt durchgeführt werden. Mehr Gewicht auf beschäftigungsabhängige Lohnergänzungsleistungen zu legen, die die effektiven Grenzsteuersätze beim Übergang in eine geregelte Beschäftigung verringern, kann eine vielversprechende Strategie zur „Aktivierung“ von arbeitslosengeldähnlichen Leistungen und Sozialhilfemaßnahmen sein.

***Eine Reform des Bildungssystems wird angegangen und sollte auf der Politikagenda ganz oben stehen***

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

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

***Das geplante Wettbewerbsgesetz dürfte für eine bessere Durchsetzung der Wettbewerbsregeln sorgen***

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

***Die Regulierungsreform der Netzwerkindustrien schreitet voran, wenn auch bestimmte Fragen offen bleiben***

In den Netzwerkindustrien gab es eine Reihe positiver Entwicklungen, und es wurden wesentliche Schritte unternommen, um einige Märkte für den Wettbewerb zu öffnen. Die bestehenden Marktstrukturen zeigen jedoch, dass noch viel zu tun bleibt, um den Wettbewerb in den Netzwerkindustrien fest zu verankern. Wie in nahezu allen OECD-Ländern führte die Regulierungsreform im Telekommuni-



kationssektor zu erheblichen Preissenkungen und einer Verbreiterung des Dienstleistungsangebots. Durch eine partielle Marktöffnung konnten auch die Strompreise gesenkt werden. Im Elektrizitäts- und im Gassektor hat die Regierung für Herbst 2001 bzw. 2002 die volle Marktliberalisierung vorgesehen, also sehr viel früher, als es die einschlägigen EU-Richtlinien verlangen. Diese Schritte müssen jedoch durch weitere Reformen flankiert werden. Im Postsektor hingegen ist die Regulierungsreform nicht sehr weit gediehen, und im Hinblick auf eine Wettbewerbsöffnung im Bahnsektor wurden nur geringe Fortschritte erzielt. Politische Maßnahmen in diesen Bereichen dürften potentiell ganz erhebliche Wohlfahrtsgewinne für die Konsumenten mit sich bringen und zu einem stärkeren Produktivitätswachstum in der Wirtschaft beitragen. Die wichtigsten noch offenen Fragen sind folgende:

- Im *Telekommunikationssektor* sollte der Regulierungsrahmen so erweitert werden, dass die Telekom-Regulierungsbehörde mit aktiven Maßnahmen auf sich rasch wandelnde Marktstrukturen aus eigener Initiative reagieren kann. Um den Wettbewerbsdruck im Mobilfunkmarkt zu verstärken, sollte die Rufnummernportabilität zur Auflage gemacht werden.
- Auf den von vertikal integrierten Versorgungsbetrieben dominierten *Strom- und Gasmärkten* ist de facto ein diskriminierungsfreier Netzzugang nicht völlig gewährleistet. Zur Verstärkung des Wettbewerbs müssen daher die Netze vollständig von Vertrieb und Erzeugung entflochten werden. Dies erfordert zumindest eine Trennung von Netzbetreibern und Stromerzeugern und deren Konstituierung als unterschiedliche juristische Personen. Dieser Schritt sollte durch die Privatisierung von Versorgungsbetrieben verstärkt werden.
- Im *Postdienst* hat die österreichische Post das ausschließliche Recht für die Zustellung von Briefen mit einem Gewicht bis zu 350 Gramm. Dieses Monopol sollte eingeschränkt und am besten abgeschafft werden. Die Regulierungskompetenz sollte vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie an einen starken unabhängigen Regulator übertragen werden.

- Im Bereich des *Bahnverkehrs* sollte der Markteintritt von privaten Verkehrsdienstleistern gefördert werden. Das erfordert insbesondere die Trennung des Schienennetzes von der Erbringung von Transportleistungen.

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

***Die österreichischen Umweltstandards sind hoch, der Politikrahmen muss jedoch verbessert werden***

Die österreichischen Umweltstandards sind hoch, was durch komplexe umweltpolitische Bestimmungen, die Einbeziehung von Umweltbelangen bei der Planung großer Infrastrukturprojekte und die ehrgeizigen internationalen Verpflichtungen Österreichs dokumentiert wird. Die Umweltziele werden von einem sehr breiten politischen Konsens getragen und für die Erfüllung von Zielvorgaben im Umweltbereich werden erhebliche finanzielle Mittel aufgewendet. Es fehlt jedoch an einem fest verankerten Rahmen für die Integration von Umweltbelangen in die Politikplanung generell. Insbesondere werden wenig Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen der indirekten ökonomischen Kosten und der potentiellen ökologischen Nutzeffekte durchgeführt. Dies hat nicht zuletzt zur Folge, dass auf ähnliche Zielsetzungen ausgerichtete Maßnahmen nicht ausgewogen genug sind, um eine hohe Gesamteffizienz zu sichern. Es sollte deshalb ein kohärenter Rahmen für politikübergreifende Kosten-Nutzen-Analysen eingerichtet werden.

***Ein ehrgeiziges Kyoto-Ziel fungiert als Flaggschiff für die österreichische Klimapolitik***

Ein besonders anschauliches Beispiel für die ehrgeizigen Umweltzielsetzungen Österreichs sind die weitgehenden Reduktionen der Treibhausgasemissionen. Bei dem diesbezüglichen Policy Mix könnten gleichwohl noch Verbesserungen vorgenommen werden. Während ordnungsrechtliche Vorschriften breiten Raum einnehmen, sind die ökonomischen Instrumente mit umweltpolitischen Zielsetzungen nicht eng verknüpft: Die Energiebesteuerung bietet wenig Anreize für ein umweltfreundlicheres ökonomisches Verhalten, und bestimmte Sub-

ventionen werden ohne ausreichende Bewertungen vergeben. Insbesondere könnte die Wirksamkeit der geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Effizienz von Motoren und Heizanlagen durch die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer oder eines Emissionshandelssystems verbessert werden. Dadurch würden Emissionsminderungen zu einem ökonomischen Eigeninteresse, und die Notwendigkeit für die Durchführung kostspieliger technischer Kontrollen würde eingeschränkt. Die CO<sub>2</sub>-Steuer würde eine zielgerichtetere Ausrichtung der Energiebesteuerungsstrukturen auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen ermöglichen. Ausnahmen, die nicht umweltpolitisch motiviert sind, wie etwa die steuerlich bevorzugte Behandlung von Dieseldieselkraftstoff, sollten abgeschafft werden. Mit einer CO<sub>2</sub>-Steuer könnte auch die Notwendigkeit von ökologisch motivierten Subventionsprogrammen geringer werden, die der Förderung erneuerbarer Energiequellen, der Wärmedämmung bereits bestehender Wohnbauten, Zentralheizungsanlagen und des öffentlichen Verkehrs dienen. Sozialpolitischen Vorbehalten könnte durch vermögens- und einkommensabhängige Transferleistungen entsprochen werden. Bedenken hinsichtlich der negativen Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs ließe sich überdies mittels eines Systems der Besitzstandssicherung (*grandfathering*) lösen, wodurch auch Anreize für neue Investitionen aufrechterhalten werden.

***Straßenbenützungsgebühren, die Anreize für die Vermeidung umweltschädigenden Verkehrs schaffen, sollten das Ökopunktesystem ersetzen***

Stickstoffoxidemissionen in Verbindung mit dem Lkw-Transitverkehr wurden durch ein im Gefolge des österreichischen EU-Beitritts ausgehandeltes Ökopunktesystem, bei dem Lkws entsprechend den NO<sub>x</sub>-Emissionen Ökopunkte zugewiesen werden, erfolgreich reduziert. Eine unbefristete Verlängerung des Transitvertrags ist allerdings unwahrscheinlich. Außerdem bietet das derzeitige System nicht genügend Anreize für die Verwendung sauberer Verkehrstechnologien in Lastkraftwagen. Die Regelung für den Transitverkehr sollte mithin darauf gerichtet sein, die Grenzkosten für umweltschädigenden Transitverkehr zu erhöhen und das derzeitige Ökopunktesystem zu ersetzen. Dies würde die Einführung eines *Road-pricing*-Systems mit sich bringen, das die umweltrelevanten Kosten des Verkehrs durch sensible Regionen berücksichtigt. Die einschlägige EU-Gesetzgebung sollte im Lichte des kürzlich veröffentlichten EU-Weißbuchs entsprechend angepasst werden.

***Durch Einführung eines kostendeckenden Preissystems bei gleichzeitigem Abbau der Kapitalkosten-subsidierung könnten Zukunfts-investitionen in die Wasserversorgungsinfrastruktur gesichert werden***

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

***Die umweltbezogenen Dienstleistungen der Landwirtschaft sollten einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden***

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

***Zusammenfassung***

Das österreichische Wirtschaftswachstum schwächt sich derzeit ab und wird durch den globalen Schock infolge der Terroranschläge vom 11. September in den Vereinigten Staaten nachteilig beeinflusst werden. Den Prognosen zufolge dürfte sich das Wachstum ab dem zweiten Halbjahr 2002 wieder erholen, da dann die Belebung des Welthandels und die monetären Rahmenbedingungen positive Impulse für das BIP-Wachstum entfalten. Allerdings bleiben wesentliche Heraus-

forderungen bestehen, wenn Österreich sein Wachstumspotential erhöhen und von der europäischen Integration voll profitieren soll. Die weitreichenden von der Regierung angekündigten Strukturreformen zielen u.a. darauf ab, das Pensionsystem auf eine langfristig tragfähige finanzielle Grundlage zu stellen, die Effizienz des öffentlichen Sektors zu erhöhen, die Sozialleistungen zielgenauer auszurichten, die Anreize auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, die Netzwerkindustrien für den Wettbewerb zu öffnen und die Leistungen des Bildungssystems anzuheben. Die meisten dieser Initiativen gehen in die richtige Richtung und würden das Tempo der Strukturreform beschleunigen, wenn sie voll umgesetzt werden. Mehrere diesbezügliche politische Maßnahmen sind bereits in Kraft oder werden eingeführt. In manchen Fällen scheinen die Maßnahmen der angestrebten Verbesserung der ökonomischen Anreize oder der Förderung der Budgetkonsolidierung allerdings zuwiderzulaufen. Es ist in diesem Zusammenhang besonders inopportun, dass die Regierung eine wesentliche Ausweitung des bereits großzügigen Kindergeldsystems einführt, die vermutlich negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Eltern haben wird. Eine grundlegendere Pensionsreform ist notwendig, die Effizienz der Stellenvermittlung sollte verbessert und die Pläne zur Hochschulreform sollten umgesetzt werden. Auch wenn bei der Wettbewerbsgesetzgebung gute Fortschritte zu verzeichnen sind, muss die Marktöffnung doch durch weitere Reformen flankiert werden. Eine nachhaltige Beseitigung des Defizits der öffentlichen Haushalte erfordert die baldige Ersetzung der im Budget vorgesehenen Einmalmaßnahmen durch strukturelle Maßnahmen, die mit anhaltenden Einsparungen einhergehen. Zu diesem Zweck sollten Ausgabenprogramme identifiziert werden, bei denen Kürzungen vorgenommen werden können. Eine effizientere Projektauswahl erfordert auch die Einrichtung eines wirksamen Rahmens für Ex-ante- und Ex-post-Kostenbewertungen. Tatsächliche Doppelgleisigkeiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung sollten identifiziert und beseitigt werden, und es muss entschieden werden, welche Dienstleistungen dem privaten Sektor zur Bereitstellung überlassen werden sollten. Gewiss sollte ein Ausgleich der öffentlichen Haushalte das primäre kurzfristige Konsolidierungsziel bleiben, mittelfristig gesehen würde die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen jedoch dazu beitragen, den budgetären Druck in Verbindung mit der Bevölkerungsalterung leichter

zu bewältigen. Was ein ökologisch nachhaltiges Wachstum betrifft, so geht Österreich von einer Position relativ guter Umweltleistungen aus und ist bestrebt, die Umweltergebnisse weiter zu verbessern. Der angewandte Policy Mix stützt sich jedoch in zu starkem Maße auf das Auflageninstrumentarium, während ökonomische Instrumente – in Form von Subventionen und Steuern – nicht eng genug mit Umweltzielen verknüpft sind, was zu Kostenerhöhungen und Verzerrungen führt. Daher sollte verstärkt auf ökonomische Instrumente zurückgegriffen werden, um die Umweltergebnisse zu verbessern, namentlich durch die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer. Überdies ist ein integrierter Ansatz erforderlich, bei dem systematisch Kosten-Nutzen-Analysen und Ex-post-Programmevaluierungen vorgenommen werden, um Umweltmaßnahmen zu konzipieren und die ökonomische Belastung der Erreichung von Umweltzielen zu vermindern. In all diesen Punkten sind Fortschritte unerlässlich, um die notwendigen institutionellen Veränderungen zu erleichtern, die es Österreich ermöglichen, seinen Lebensstandard weiter zu verbessern, die soziale Kohäsion zu fördern und eine attraktive Umwelt zu erhalten.

## **I. Österreich im Gleichlauf mit dem internationalen Konjunkturzyklus**

### **Überblick**

Die Wirtschaftstätigkeit erholte sich im Verlauf von 1999, da der private Konsum durch die Umsetzung der ersten Tranche eines Familienpakets in jenem Jahr angekurbelt wurde und sich die Exporte im Zug einer starken Expansion des Welt-handels beschleunigten. Im Jahr 2000 verstärkte sich das Wirtschaftswachstum weiter und erreichte auf das Gesamtjahr gesehen eine Rate von 3%, womit die bereits zuvor aufgetretene positive Output-Lücke sich stärker ausgeweitet hat. Im zweiten Halbjahr verlor die Konjunktur jedoch an Schwung, da sich der Außenhandel infolge der abrupten Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in den USA abschwächte. Zudem ließ auch das Wachstum des privaten Konsums im Jahresverlauf nach, weil der Verbraucherpreisauftrieb – z.T. wegen der steigenden Preise für Erdöl und andere Importgüter, aber auch auf Grund fiskalischer Maßnahmen zur Erhöhung der Staatseinnahmen – zunahm und dies den realen Einkommenszuwachs verringerte. Das Importwachstum schwächte sich leicht ab, blieb jedoch kräftig, so dass sich das Leistungsbilanzdefizit auf relativ hohem Niveau stabilisierte. So lag das Wirtschaftswachstum Ende 2000 unter der vom OECD-Sekretariat geschätzten Potentialrate. Im ersten Halbjahr 2001 trat eine viel stärkere Verlangsamung ein. Trotz der Konjunkturabschwächung sank die Arbeitslosigkeit – die sich bereits auf niedrigerem Niveau bewegte als in den meisten anderen EU-Ländern – Anfang 2001 auf ihren tiefsten Stand in zehn Jahren, um danach langsam wieder zuzunehmen. Der Verbraucherpreisauftrieb hat sich seit Frühjahr 2001 mit dem Nachgeben der Ölpreise abgeschwächt.

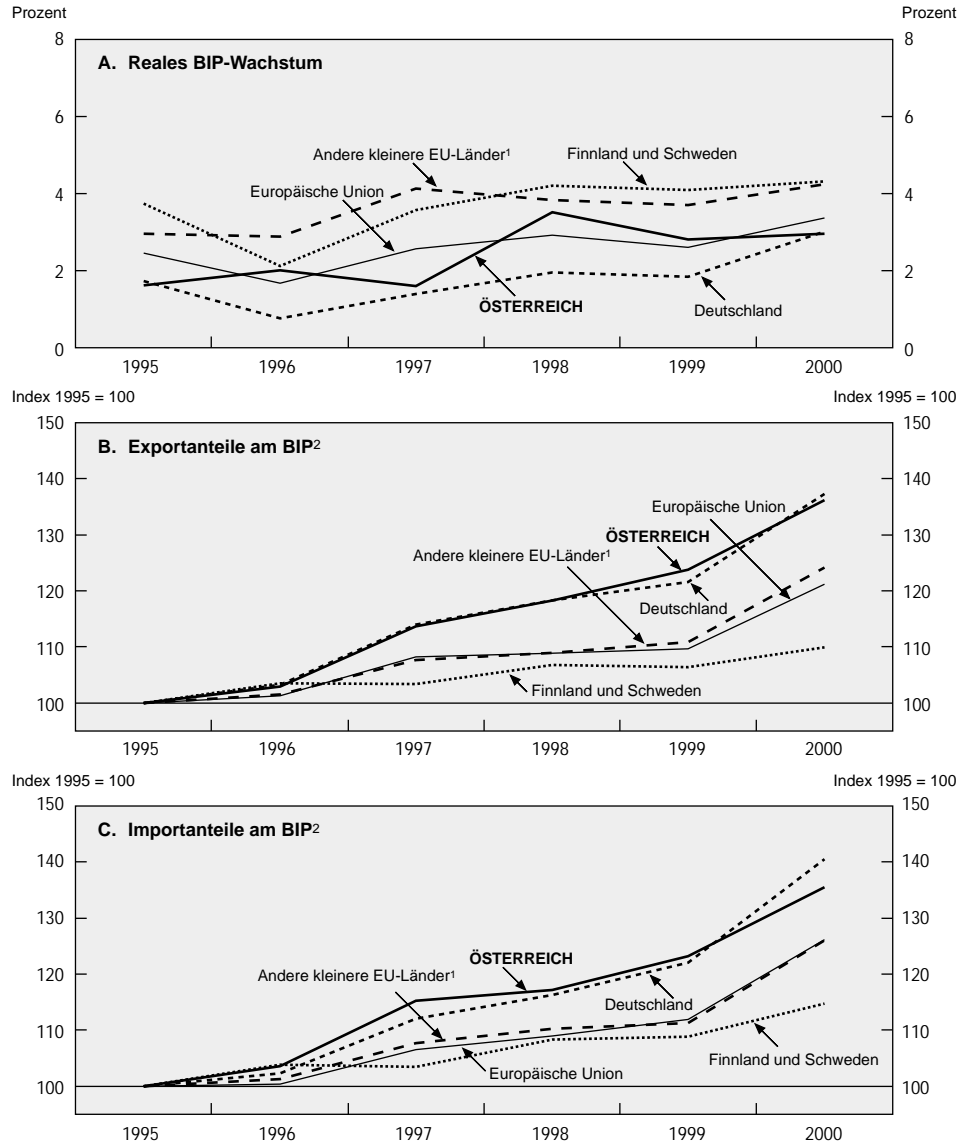
Die seit Mitte 2001 verfügbaren Wirtschaftsindikatoren weisen auf eine weitere Konjunkturverschlechterung hin. Sowohl das Geschäfts- als auch das Konsumklima haben sich nochmals verschlechtert und diese Entwicklungen werden durch die negativen Vertrauenseffekte nach den Terroranschlägen in den Vereinigten Staaten vom 11. September sowohl in Österreich als auch auf internationaler Ebene verstärkt. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass der private Konsum in

den noch verbleibenden Monaten des Jahres 2001 der Hauptwachstumsmotor bleiben wird. Der öffentliche Konsum wird durch ein Budgetkonsolidierungsprogramm eingeschränkt, das auf eine Beseitigung des Staatsdefizits bis 2002 abzielt, und die Investitionen werden durch das nachlassende Wachstum der ausländischen und inländischen Nachfrage sowie die geringe Kapazitätsauslastung gebremst. Die gesamtwirtschaftliche Tätigkeit dürfte bis weit in das erste Halbjahr 2002 hinein schwach bleiben, bis damit zu rechnen ist, dass der Außensektor von der erwarteten Erholung des Welthandels profitiert, was sich letzten Endes in Einkommenserhöhungen und somit einer regeren Nachfrage der privaten Haushalte niederschlagen dürfte<sup>1</sup>. Es wird davon ausgegangen, dass sich der Verbraucherpreisauftrieb unter dem Einfluss der niedrigeren Ölpreise und mit dem Abklingen der Effekte der indirekten Steuererhöhungen des Vorjahrs weiter abschwächt.

Seit 1995 profitiert der österreichische Außenhandel von einem höheren Jahreswachstum der Güterexportmärkte, nämlich um 9% verglichen mit weniger als 6% in den vorangegangenen zehn Jahren<sup>2</sup>. Ebenso hat der Außenhandel im Verhältnis zum BIP in Österreich rascher zugenommen als im europäischen Durchschnitt. Darin spiegelt sich der EU-Beitritt sowie die fortlaufende Integration mit den östlichen Nachbarländern Österreichs wider. Außerdem ist es den österreichischen Exporteuren gelungen, ihre Exportmarktanteile in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auszuweiten. Aber obwohl sich die österreichische Konjunktur Ende der neunziger Jahre belebte, blieben die Wachstumsergebnisse Österreichs hinter der Entwicklung in den anderen europäischen Ländern zurück, insbesondere im Vergleich zu den übrigen Beitrittsländern von 1995 (Abb. 1). Hohe und anhaltende Leistungsbilanzdefizite seit 1995 deuten in der Tat auf einen asymmetrischen Effekt der stärkeren internationalen Wirtschaftsintegration hin (Abb. 2, Teil D). Während ausländische Anbieter den erleichterten Zugang zum österreichischen Markt offenbar zu nutzen wussten, stand dem keine Ausweitung der österreichischen Exporte in einer ähnlichen Größenordnung gegenüber. Weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Flexibilität der Güter- und Arbeitsmärkte sind deshalb wesentlich, um die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Hersteller auf den inländischen und ausländischen Märkten zu erhöhen und es Österreich zu ermöglichen, voll in den Genuss der Vorteile der internationalen Integration für das Wirtschaftswachstum zu kommen. Die Anfänge der Produktmarktreformen anderer europäischer Länder reichen mindestens bis zum Beginn des EU-Binnenmarktprogramms zurück, wohingegen ähnliche Reformen in Österreich erst seit dem EU-Beitritt ernsthaft in Angriff genommen wurden. Der laufende Reformprozess begünstigt einen stärkeren Wettbewerb und wird letztlich wachstumsfördernd wirken. Das Deregulierungsprogramm ist aber noch relativ neu und die positiven Wirkungen der Reformen müssen sich erst noch einstellen. Mit wettbewerbsfähigen Produkt- und Arbeitsmärkten wird Österreich so auf künftige internationale Herausforderungen und Chancen vorbereitet sein, und von daher gesehen wäre es vorteilhaft, bei dem laufenden Regulierungsreformprogramm einen aktiveren politischen Kurs zu verfolgen.

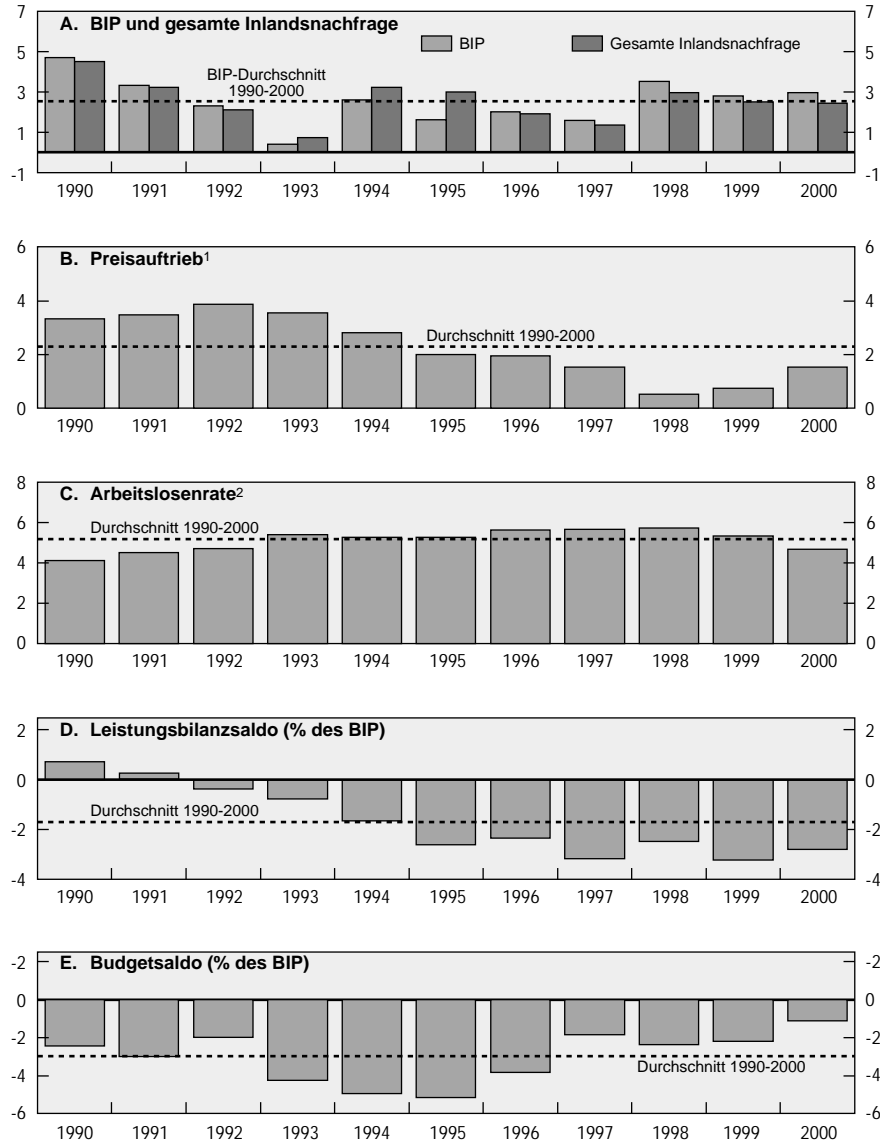


Abbildung 1 Reales BIP-Wachstum und Export- und Importanteile



1. EU-Länder ausgenommen Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Österreich, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich.  
 2. Zahlungsbilanzbasis; Exporte und Importe von Gütern und Dienstleistungen.  
 Quelle: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und OECD, *Main Economic Indicators* und *National Accounts*.

Abbildung 2 **Makroökonomische Ergebnisse**  
Prozent



1. Deflator des privaten Konsums.

2. Registrierte Arbeitslose in Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung, einschl. Selbständige.

Quelle: OECD.

## **Konjunkturverlangsamung im Jahresverlauf 2000**

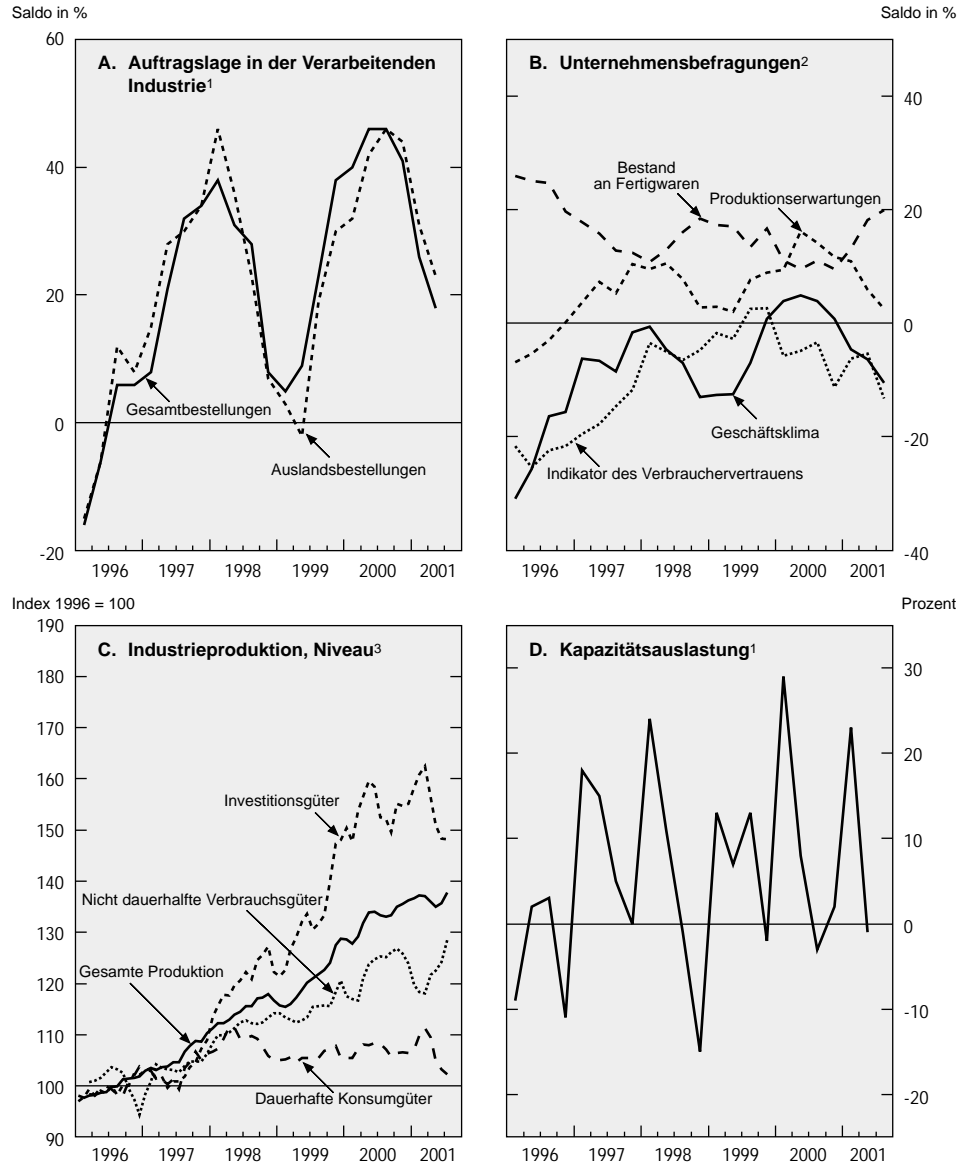
### ***Mit abflauender Exporttätigkeit wurde das Wachstum stärker von der Inlandsnachfrage abhängig***

Zu Jahresbeginn 2000 expandierte die Wirtschaft in einem Tempo, das weit über der vom OECD-Sekretariat geschätzten Potentialwachstumsrate lag, denn der private Konsum wurde durch eine nicht gegenfinanzierte Steuerreform stimuliert, die die verfügbaren Einkommen stärkte, und die Exportwirtschaft profitierte von der anhaltend starken Expansion des Welthandels (Abb. 2). Die konjunkturelle Dynamik ließ im Jahresverlauf 2000 und im ersten Halbjahr 2001 jedoch nach, so dass das BIP-Wachstum wieder unter seine Potentialrate sank. Während die verfügbaren Nominaleinkommen durch das kräftigere Lohnwachstum und die höheren Einkommen aus Unternehmertätigkeit sowie die Steuersenkungen gestärkt wurden, schwächte sich der private Konsum mit zunehmendem Verbraucherpreisauftrieb ab. Dieser verstärkte Auftrieb war auf die starken Preissteigerungen für Erdöl und andere Importgüter sowie die Anhebungen indirekter Steuern zur Jahresmitte 2000 zurückzuführen. Bei den Exporten hielt die starke Dynamik im ersten Halbjahr 2000 noch weitgehend an, ließ dann aber im zweiten Halbjahr und auch 2001 im Zuge der langsameren Expansion des Welthandels nach (Tabelle 1). Insgesamt nahmen die Investitionen entsprechend dem allgemeinen Konjunkturverlauf weiter zu, wobei den etwas stärkeren Zuwächsen bei den Ausrüstungsinvestitionen Einschränkungen bei den Bauinvestitionen gegenüberstanden, die mit der schwächeren Entwicklung im Wohnbau wie auch im gewerblichen Bau zusammenhingen. 2001 wurde die Konjunkturschwäche durch die negativen Vertrauenseffekte infolge der Terroranschläge vom 11. September in den Vereinigten Staaten verstärkt.

### ***Das Wachstum verlangsamte sich mit nachlassender Exporttätigkeit***

Hinter der kräftigen Ausweitung der Exporte im ersten Halbjahr 2000 standen eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und ein wesentlich rascheres Wachstum der Exportmärkte, das im Gesamtjahr 2000 nahezu doppelt so stark war wie im Vorjahr. Im zweiten Halbjahr 2000 hat sich das Exportwachstum jedoch abgeschwächt, da sich die US-Wirtschaft abrupt verlangsamte, und dies zusammen mit den höheren Energiepreisen die europäische Konjunktur dämpfte, was negative Auswirkungen auf die Nachfrage nach österreichischen Erzeugnissen hatte. Im ersten Halbjahr 2001 war die Zuwachsrate bei den Exporten nur halb so hoch wie im Jahr zuvor. Die Auslandsaufträge erreichten gegen Ende 2000 einen Höchststand, bevor sie im ersten Halbjahr 2001 in etwa parallel zur Entwicklung der Warenexporte zurückgingen (Abb. 3). Das Exportwachstum verteilte sich relativ gleichmäßig auf die wichtigsten Handelspartner Österreichs, und bei den Ausfuhren in die osteuropäischen Länder wurde ein deutlicher Anstieg verzeichnet, nachdem es

Abbildung 3 Indikatoren des Unternehmenssektors



1. Saldo aus positiven und negativen Meldungen. Industriellenvereinigung.

2. Saisonbereinigt. Saldo aus positiven und negativen Meldungen.

3. Gleitende Dreimonatsdurchschnitte.

Quelle: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und OECD, *Main Economic Indicators*.

**Tabelle 1 Nachfrage und Produktion**  
 Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr, in konstanten Preisen von 1995

|   | Durchschnitt<br>1984-1994 | 1995       | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | Jahres-<br>vergleich<br>1. Hj. 2001 |
|---|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------------------------|
| Privater Verbrauch                          | 2.8                       | 2.6        | 3.2        | 1.7        | 2.8        | 2.7        | 2.5        | 1.4                                 |
| Staatsverbrauch                             | 2.2                       | 1.3        | 1.2        | -1.5       | 2.8        | 2.2        | 0.9        | -1.1                                |
| Bruttoanlageinvestitionen                   | 4.1                       | 1.3        | 2.2        | 2.0        | 3.4        | 1.5        | 5.1        | 0.5                                 |
| Bauten                                      | 4.2                       | 0.5        | 0.3        | -1.0       | 1.3        | -0.7       | 0.3        | -1.3                                |
| Maschinen und Ausrüstungen                  | 4.0                       | 2.4        | 5.1        | 6.5        | 6.4        | 4.3        | 11.1       | 2.3                                 |
| Vorratsveränderung <sup>1</sup>             | 0.0                       | 0.6        | -0.6       | 0.5        | -0.2       | 0.5        | -0.3       | 0.2                                 |
| <b>Inländische Gesamtnachfrage</b>          | <b>2.8</b>                | <b>2.6</b> | <b>1.9</b> | <b>1.6</b> | <b>2.7</b> | <b>2.8</b> | <b>2.5</b> | <b>0.9</b>                          |
| Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen     | 4.6                       | 3.0        | 5.2        | 12.4       | 7.9        | 8.7        | 12.2       | 7.7                                 |
| davon: Güter <sup>2</sup>                   | 4.9                       | 12.0       | 4.5        | 16.3       | 8.2        | 7.9        | 13.5       | 6.6                                 |
| Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen     | 4.8                       | 5.6        | 4.9        | 12.0       | 5.9        | 8.8        | 11.1       | 6.3                                 |
| davon: Güter <sup>2</sup>                   | 5.1                       | 6.1        | 4.4        | 9.8        | 7.6        | 7.2        | 10.8       | 8.3                                 |
| Außenbeitrag <sup>1</sup>                   | -0.1                      | -0.9       | 0.1        | 0.0        | 0.8        | 0.0        | 0.5        | 0.8                                 |
| <b>Bruttoinlandsprodukt</b>                 | <b>2.7</b>                | <b>1.6</b> | <b>2.0</b> | <b>1.6</b> | <b>3.5</b> | <b>2.8</b> | <b>3.0</b> | <b>1.7</b>                          |
| <i>Nachrichtlich:</i>                       |                           |            |            |            |            |            |            |                                     |
| BIP-Deflator                                | 2.9                       | 2.5        | 1.3        | 0.9        | 0.5        | 0.7        | 1.2        | 2.1                                 |
| Deflator des privaten Verbrauchs            | 2.7                       | 2.0        | 1.9        | 1.5        | 0.5        | 0.7        | 1.5        | 2.3                                 |
| Arbeitslosenrate                            |                           |            |            |            |            |            |            |                                     |
| Registrierte Arbeitslose <sup>3</sup>       | 4.3                       | 5.3        | 5.6        | 5.7        | 5.7        | 5.3        | 4.7        | 4.7                                 |
| Standardisierte Arbeitslosenrate (Eurostat) | ..                        | 3.9        | 4.4        | 4.4        | 4.5        | 4.0        | 3.7        | 3.7                                 |

1. Beitrag zur BIP-Veränderung (in % des realen BIP der Vorperiode).

2. Durchschnitt 1988-1994 an Stelle von 1984-1994.

3. In % der gesamten Erwerbsbevölkerung einschl. Selbständige.

Quelle: OECD.

in den letzten Jahren im Gefolge der Russlandkrise zu einer Verlangsamung gekommen war. Analog dazu hat sich das Exportwachstum im ersten Halbjahr 2001 auf den meisten wichtigen Absatzmärkten abgeschwächt (Tabelle 2).

Die Wettbewerbsfähigkeit verbesserte sich, da der Euro gegenüber dem US-Dollar zwischen Anfang 1999 und Ende 2000 über ein Viertel seines Wertes verlor – eine Entwicklung, die sich allerdings 2001 nicht mehr fortsetzte. Der reale effektive Wechselkurs hat sich im gleichen Zeitraum jedoch weniger stark verschlechtert, was auf den relativ geringen Anteil des Handels mit den Vereinigten Staaten und eine in etwa ähnliche Inflationsentwicklung auf internationaler Ebene zurückzuführen ist. Die Produktivität stieg im Jahr 2000 stärker als die Löhne, was zu einer Senkung der relativen Lohnstückkosten im Verarbeitenden Sektor beitrug (Abb. 4).

Tabelle 2 **Österreichische Exporte nach Bestimmungsländern**

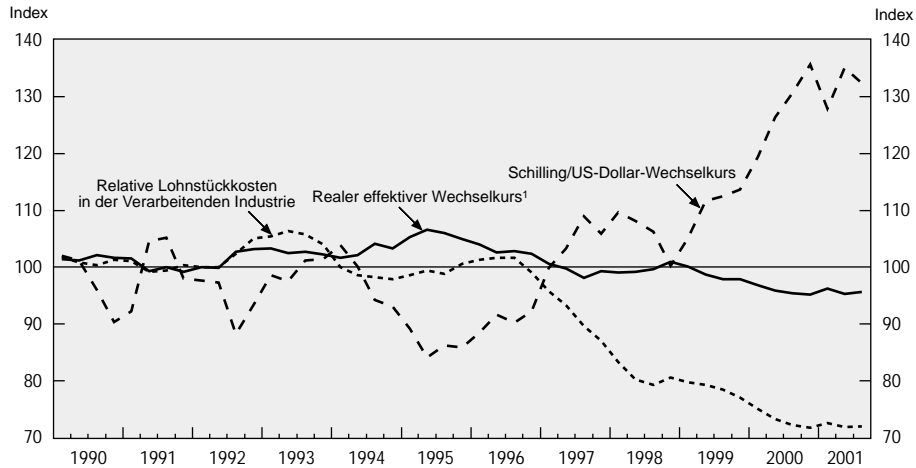
|                                    | 1996                                | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 1. Hj. 2001          |
|------------------------------------|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|----------------------|
|                                    | Mrd. Euro <sup>1</sup>              |       |       |       |       |                      |
| Insgesamt                          | 44.5                                | 51.9  | 56.4  | 60.1  | 69.4  | 72.0                 |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Europa                             | 35.9                                | 41.4  | 45.8  | 48.6  | 55.3  | 57.9                 |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Europäische Union                  | 28.5                                | 32.2  | 36.0  | 37.8  | 42.5  | 45.1                 |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Deutschland                        | 16.6                                | 18.2  | 20.3  | 21.0  | 23.2  | 24.3                 |
| Frankreich                         | 1.9                                 | 2.1   | 2.5   | 2.7   | 3.1   | 3.3                  |
| Vereinigtes Königreich             | 1.6                                 | 2.2   | 2.4   | 2.6   | 3.0   | 3.2                  |
| Schweiz                            | 2.2                                 | 2.5   | 2.8   | 3.6   | 4.4   | 4.5                  |
| Osteuropäische Länder <sup>2</sup> | 6.1                                 | 7.9   | 8.3   | 8.6   | 10.2  | 10.3                 |
| NAFTA                              | 1.8                                 | 2.4   | 2.8   | 3.3   | 4.1   | 4.2                  |
| Japan                              | 0.7                                 | 0.7   | 0.5   | 0.7   | 0.9   | 0.9                  |
| Ferner Osten                       | 1.5                                 | 1.6   | 1.4   | 1.7   | 2.1   | 2.1                  |
|                                    | Prozentuale Veränderungen           |       |       |       |       | Jahres-<br>vergleich |
| Insgesamt                          | 5.4                                 | 16.7  | 8.6   | 6.6   | 15.5  | 6.2                  |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Europa                             | 4.4                                 | 15.3  | 10.8  | 6.1   | 13.6  | 5.4                  |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Europäische Union                  | 2.7                                 | 13.0  | 11.8  | 4.8   | 12.4  | 6.7                  |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Deutschland                        | 2.9                                 | 9.5   | 11.2  | 3.7   | 10.3  | 6.3                  |
| Frankreich                         | 1.6                                 | 12.6  | 18.1  | 5.4   | 15.0  | 10.9                 |
| Vereinigtes Königreich             | 12.9                                | 36.7  | 9.9   | 11.6  | 14.9  | 5.1                  |
| Schweiz                            | -3.8                                | 14.8  | 11.4  | 27.9  | 22.8  | -4.4                 |
| Osteuropäische Länder <sup>2</sup> | 12.7                                | 29.4  | 4.2   | 3.9   | 18.9  | 6.6                  |
| NAFTA                              | 15.7                                | 31.0  | 18.4  | 16.6  | 26.9  | 9.6                  |
| Japan                              | 24.2                                | -5.0  | -19.7 | 38.9  | 24.9  | 9.8                  |
| Ferner Osten                       | 2.7                                 | 6.3   | -10.0 | 18.9  | 28.2  | 14.1                 |
|                                    | Prozentualer Anteil am Gesamtexport |       |       |       |       |                      |
| Insgesamt                          | 100.0                               | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0                |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Europa                             | 80.7                                | 79.7  | 81.3  | 80.9  | 79.6  | 80.4                 |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Europäische Union                  | 64.2                                | 62.1  | 63.9  | 62.8  | 61.1  | 62.6                 |
| davon:                             |                                     |       |       |       |       |                      |
| Deutschland                        | 37.4                                | 35.1  | 35.9  | 35.0  | 33.4  | 33.7                 |
| Frankreich                         | 4.3                                 | 4.1   | 4.5   | 4.4   | 4.4   | 4.6                  |
| Vereinigtes Königreich             | 3.5                                 | 4.1   | 4.2   | 4.4   | 4.4   | 4.4                  |
| Schweiz                            | 4.9                                 | 4.9   | 5.0   | 6.0   | 6.4   | 6.2                  |
| Osteuropäische Länder <sup>2</sup> | 13.8                                | 15.3  | 14.7  | 14.3  | 14.7  | 14.3                 |
| NAFTA                              | 4.1                                 | 4.6   | 5.0   | 5.4   | 6.0   | 5.8                  |
| Japan                              | 1.5                                 | 1.3   | 0.9   | 1.2   | 1.3   | 1.2                  |
| Ferner Osten                       | 3.3                                 | 3.0   | 2.5   | 2.8   | 3.1   | 2.8                  |

1. 1 € = 13.7603 öS.

2. Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Ukraine, Tschechische Republik, Ungarn und Polen.

Quelle: OECD, *Foreign Trade Statistics*, Series A.

Abbildung 4 **Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit**  
Index 1991 = 100



1. Mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert.  
Quelle: OECD.

Die Terms of Trade haben sich im Jahr 2000 verschlechtert, da die Importpreise doppelt so rasch zunahmten wie die Exportpreise, und haben sich im ersten Halbjahr 2001 weiter ungünstig entwickelt. Da zudem die Importe weniger stark abnahmen als die Exporte, ergab sich eine Verschlechterung der Handelsbilanz und die Reiseverkehrsbilanz wies – auf Grund der höheren Importe von Tourismusdienstleistungen – ebenfalls ein schlechteres Ergebnis auf. Diese Entwicklungen wurden jedoch durch eine Verbesserung der Transfer- und Einkommensbilanz ausgeglichen, so dass das Leistungsbilanzdefizit insgesamt auf unter 3% des BIP zurückging (Tabelle 3).

#### ***Der private Konsum trug 2000 zu einer Stabilisierung des Wachstums bei***

Der private Konsum weitete sich im Jahr 2000 um 2¾% aus, wobei das Expansionstempo im Jahresverlauf jedoch nachließ, da der zunehmende Verbraucherpreisauftrieb das Wachstum der Realeinkommen dämpfte. Das verfügbare Nominaleinkommen der privaten Haushalte wurde durch das kräftige Beschäftigungswachstum und die höheren Löhne sowie einen rascheren Anstieg der Nichtlohneinkommen und Einkommensteuersenkungen gestützt. Mit dem steigenden Verbraucherpreisauftrieb begann sich das Konsumklima Anfang 2000 einzutrüben. Es erholte sich erst Anfang

Tabelle 3 **Leistungsbilanz**  
Mrd. Euro<sup>1</sup>

|                               | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 1. Hj. 2001 <sup>2</sup> |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|--------------------------|
| Waren und Dienstleistungen    | -2.1 | -2.9 | -1.2 | -1.7 | -1.9 | -1.6                     |
| Waren, netto                  | -5.6 | -3.8 | -3.3 | -3.4 | -3.0 | -2.8                     |
| Exporte                       | 44.6 | 52.0 | 56.4 | 60.5 | 70.2 | 73.2                     |
| Importe                       | 50.2 | 55.8 | 59.7 | 63.9 | 73.2 | 76.0                     |
| Dienstleistungen, netto       | 3.5  | 0.9  | 2.1  | 1.6  | 1.0  | 1.2                      |
| Exporte                       | 23.1 | 24.6 | 26.5 | 29.4 | 32.8 | 31.9                     |
| Importe                       | 19.6 | 23.7 | 24.4 | 27.7 | 31.8 | 30.7                     |
| Kapitalerträge, netto         | -0.7 | -1.3 | -1.8 | -2.7 | -2.4 | -3.2                     |
| Transferleistungen, netto     | -1.4 | -1.5 | -1.7 | -1.9 | -1.3 | -1.3                     |
| Staatliche Transferleistungen | -1.1 | -1.4 | -1.3 | -1.4 | -1.1 | -1.0                     |
| Sonstige Transferleistungen   | -0.2 | -0.1 | -0.4 | -0.5 | -0.2 | -0.2                     |
| Leistungsbilanz               | -4.2 | -5.8 | -4.7 | -6.3 | -5.7 | -6.0                     |
| % des BIP                     | -2.3 | -3.2 | -2.5 | -3.2 | -2.8 | -2.8                     |

1. 1 € = 13.7603 öS.

2. Saisonbereinigt und auf das Jahr hochgerechnet.

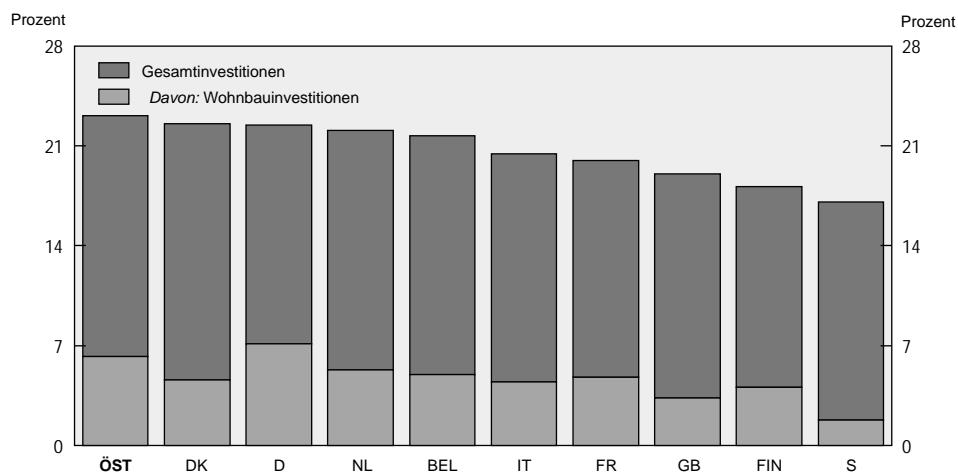
Quelle: Oesterreichische Nationalbank (OeNB) und OECD.

2001 wieder, nachdem die Ölpreise und die langfristigen Zinssätze nachgegeben hatten, was eine gewisse Stabilisierung des privaten Konsumwachstums im ersten Halbjahr bei einer Jahresrate von 1½% ermöglichte. Die Aussichten auf weitere Erhöhungen der Kinderbeihilfen könnten ebenfalls eine Rolle gespielt haben. Indessen hat sich das Konsumklima seit Mitte 2001 verschlechtert. Andere Konsumindikatoren, wie z.B. die Umsätze im Kfz- und im Einzelhandel, sowie eine Erhöhung der Einkommensbesteuerung weisen ebenfalls auf ein sich verschlechterndes Umfeld für den privaten Konsum hin. In der Vergangenheit haben die privaten Haushalte ihre Sparquote in Phasen vorübergehender Einkommensschwankungen entsprechend angepasst, um ihre Ausgaben auf dem gleichen Stand zu halten. Ein solches Verhalten würde den privaten Konsum in den noch verbleibenden Monaten des Jahres 2001 stützen, doch stehen dem wohl die negativen Vertrauenseffekte entgegen, die durch die Terrorangriffe hervorgerufen wurden.

Die Gesamtinvestitionen, die für gewöhnlich recht konjunktursensibel reagieren, wuchsen im Jahr 2000 um die gleiche Rate wie die Gesamtwirtschaft. Hinter dieser Entwicklung verbirgt sich eine vergleichsweise stärkere Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen, insbesondere im ersten Halbjahr. Allerdings ließ das Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen im zweiten Halbjahr 2000 und im ersten Halbjahr 2001 unter dem Einfluss der ungünstigeren Exportaussichten nach. Ein weiterer maßgebender Faktor im Jahr 2001 ist die Abschaffung des Investitionsfreibetrags. Unternehmensumfragen ließen eine deutliche Eintrübung des Geschäftsklimas erkennen mit einer Verschlechterung der Auftragslage und geringeren Produktionserwartungen.



Abbildung 5 **Investitionen in ausgewählten OECD-Ländern<sup>1</sup>**  
In Prozent des BIP



1. Im Jahr 2000.  
Quelle: OECD, *National Accounts*.

Die wachsenden Lagerbestände und eine sinkende Kapazitätsauslastung im Verein mit den negativen Vertrauenseffekten infolge der Terroranschläge deuten darauf hin, dass die Investitionsschwäche im Ausrüstungsgüterbereich weiter anhalten wird (Abb. 3). Die Bauinvestitionen waren im Jahr 2000 und im ersten Halbjahr 2001 durchgehend flau, da sich das Geschäftsklima verschlechterte und die Nachfrage nach Wohnimmobilien gedämpft blieb. Darüber hinaus legen Erhebungen über die Bauabsichten den Schluss nahe, dass die Bautätigkeit in den übrigen Monaten des Jahres 2001 weiter eingeschränkt werden dürfte, u.a. wegen der Investitionskürzungen bei den Versorgungsbetrieben<sup>3</sup>. Der hohe Anteil der Bauinvestitionen und ein Wohnungsüberangebot, das durch die starke Bautätigkeit in den neunziger Jahren und den Nachfragerückgang im Zuge der demographischen Veränderungen, darunter eine deutlich geringere Zuwanderung, entstanden ist, lassen vermuten, dass der Schrumpfungprozess im Baugewerbe weitergehen wird (Abb. 5).

### ***Die Beschäftigung ist weiter gestiegen, wenn auch mit verringertem Tempo***

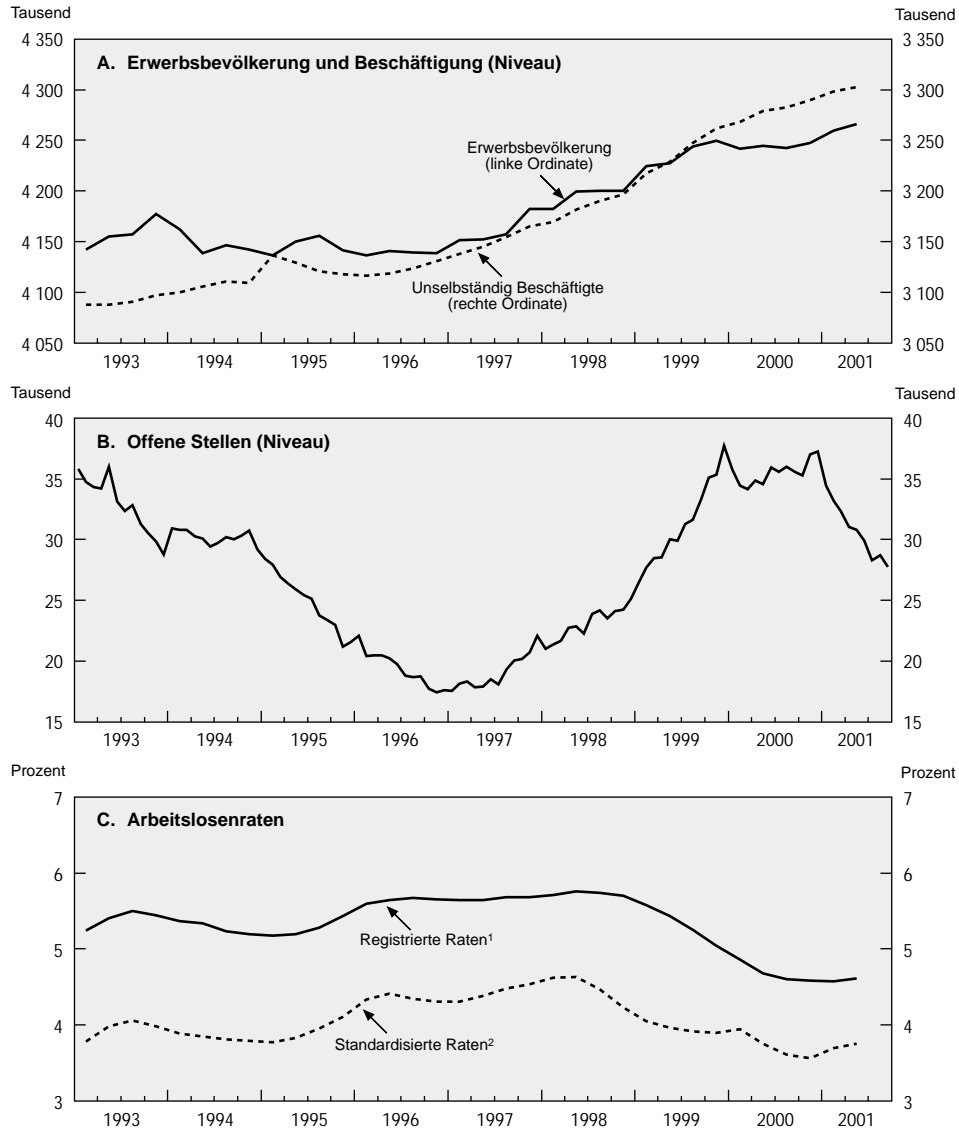
Das Gesamtbeschäftigungswachstum verlangsamte sich von einer Jahresrate von 1¾% im zweiten Halbjahr 1999 auf ½% im zweiten Halbjahr 2000, und wenn die Gesamterweiterungsrate im ersten Halbjahr 2001 auch etwas höher war, hat sich

das Tempo der Beschäftigungsausweitung während dieses Halbjahrs doch verlangsamte (Abb. 6, Teil A). Der Beschäftigungszuwachs konzentrierte sich hauptsächlich auf den privaten Dienstleistungssektor, und bei einem erheblichen Teil der insgesamt neu geschaffenen Arbeitsplätze handelt es sich um Teilzeitbeschäftigungen. In Vollzeitäquivalenten belief sich das Beschäftigungswachstum im Jahr 2000 de facto nur auf zwei Drittel der Pro-Kopf-Zahl<sup>4</sup>. Innerhalb des Dienstleistungssektors konnten die unternehmensbezogenen Dienstleistungen während des gesamten Jahres 2000 und bis in das Jahr 2001 hinein ihre hohe Beschäftigungsexpansion aufrechterhalten, was z.T. auf den fortgesetzten Auslagerungstrend in der Industrie und die aktuelle Ost-West-Integration zurückzuführen war – im zweiten Quartal ist das Beschäftigungswachstum jedoch stark zurückgegangen. In den anderen Dienstleistungsbranchen waren die Beschäftigungszuwächse bereits 2000 erheblich schwächer. Dies ist einerseits auf den relativ starken privaten Konsum und andererseits auf die negativen Auswirkungen des Budgetkonsolidierungsprogramms auf die Beschäftigung im öffentlichen Sektor zurückzuführen. Im Baugewerbe wurden 2000 und im ersten Halbjahr 2001 entsprechend der geringen Auslastung in diesem Sektor weitere Stellen abgebaut. Die Beschäftigung in der Verarbeitenden Industrie (saisonbereinigt) begann Anfang 2000 zu steigen und im Jahresverlauf beschleunigte sich diese Expansion. Angesichts der sich verschlechternden Nachfrageaussichten, insbesondere auf den Auslandsmärkten, hat das Tempo des Beschäftigungszuwachses in diesem Sektor im ersten Halbjahr 2001 jedoch nachgelassen. Das Produktivitätswachstum hat sich 2000 verdoppelt und blieb im ersten Halbjahr 2001 kräftig.

Die Erwerbsbevölkerung nimmt weiter zu, wenn auch langsam, da die negativen demographischen Effekte der Bevölkerungsalterung durch eine höhere Erwerbsbeteiligung (insbesondere von Frauen und ausländischen Arbeitskräften) mehr als kompensiert werden. Der Anstieg der – relativ geringen – Frauenerwerbsquote hängt vor allem mit dem höheren Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen zusammen, die mit neu ins Erwerbsleben eintretenden Stellenbewerberinnen besetzt wurden. Da die Beschäftigung rascher gewachsen ist als die Erwerbsbevölkerung, hat sich die Arbeitslosenrate (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) zwischen Ende 1999 und Ende 2000 um ½ Prozentpunkt auf 4½% (saisonbereinigt) verringert – ein Niveau, das sie seit zehn Jahren nicht mehr erreicht hatte. Die langsamere Beschäftigungsausweitung im Jahr 2001 hat jedoch in der Folge einen leichten Anstieg der Arbeitslosenrate bewirkt. Andere Indikatoren, die nach Jahresmitte 2001 verfügbar wurden, deuten auf eine anhaltende Verschlechterung der Arbeitsmarktlage hin, da die Zahl der offenen Stellen zurückgeht und eine weitere Erhöhung der saisonbereinigten registrierten Arbeitslosenrate verzeichnet wird (Abb. 6, Teil B).

Die Arbeitslosigkeit hat im Jahr 2000 bei den meisten Arbeitskräftekategorien abgenommen, obgleich die allgemeinere Arbeitsmarktverschlechterung im ersten Halbjahr 2001 in einigen Fällen eine Trendumkehr bewirkt hat. Die Arbeitslosenrate der Frauen sank auf ein Niveau, das mit dem der Arbeitslosenrate der Männer in etwa

Abbildung 6 **Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbsbevölkerung**  
Saisonbereinigt



1. Registrierte Arbeitslosigkeit in Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung, einschl. Selbständige.  
 2. Eurostat-Definition.  
 Quelle: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und OECD, *Main Economic Indicators*.

identisch ist, worin sich ein ausgeprägterer Rückgang der Frauenarbeitslosigkeit widerspiegelt, der sich daraus erklärt, dass im Dienstleistungssektor eine höhere Nachfrage nach Arbeitskräften bestand als in der Verarbeitenden Industrie und im Baugewerbe, in denen seit jeher vorwiegend männliche Arbeitskräfte beschäftigt sind. Die Langzeitarbeitslosigkeit (definiert als eine über zwölf Monate hinausgehende Arbeitslosigkeit) hat sich zwischen 1999 und 2000 nahezu halbiert und ist in den ersten drei Quartalen 2001 weiter zurückgegangen, so dass sie im September 2001 nur noch 6% der registrierten Arbeitslosigkeit ausmachte, im Vergleich zu 10½% ein Jahr zuvor. Dies ist z.T. einem verstärkten Einsatz von aktiven Arbeitsmarktprogrammen zuzuschreiben, die vor allem auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet sind (vgl. Kapitel III). Der Aufschwung kam auch schwer vermittelbaren Arbeitskräften (insbesondere Behinderten) zugute, deren Arbeitslosigkeit bis zum Frühjahr 2001 merklich zurückgegangen ist. Auch bei den über 50-Jährigen hat die Arbeitslosigkeit abgenommen, ist inzwischen jedoch wieder im Steigen begriffen. Die im internationalen Vergleich ohnehin niedrige Jugendarbeitslosigkeit sank Anfang 2001 auf 5¼%, wobei z.T. auch demographische Faktoren eine Rolle spielten. Im darauf folgenden Halbjahr wurde allerdings wieder eine Zunahme um ½ Prozentpunkt verzeichnet. Dagegen verharrte die Arbeitslosigkeit unter ausländischen Kräften in den letzten beiden Jahren auf hohem Niveau.

Trotz der angespannten Arbeitsmarktlage im Jahr 2000 blieb die Lohnentwicklung verhalten: Die Kollektivvertragslöhne stiegen um 2,1% und das durchschnittliche Bruttoeinkommen je Beschäftigten erhöhte sich nur etwas stärker, was darauf hindeutet, dass Zweitrundeneffekte als Folge des zunehmenden Verbraucherpreisauftriebs bislang weitgehend vermieden werden konnten (Tabelle 4). Bei den

**Tabelle 4 Löhne und Preise**  
Jährliche prozentuale Veränderung

|   | Durchschnitt<br>1984-94 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Produktivität je Beschäftigten (Gesamtwirtschaft)               | 1.7                     | 1.6  | 2.6  | 1.1  | 2.7  | 1.4  | 2.1  |
| Bruttoentgelt je Beschäftigten (Gesamtwirtschaft)               | 4.7                     | 3.5  | 1.1  | 0.6  | 2.8  | 2.0  | 2.2  |
| Lohnstückkosten (Gesamtwirtschaft)                              | 3.3                     | 2.5  | -1.0 | -0.1 | 0.4  | 0.9  | 0.5  |
| Bruttoentgelt je Beschäftigten<br>(gesamter Unternehmenssektor) | 4.8                     | 3.5  | 0.8  | 2.3  | 2.7  | 1.5  | 2.3  |
| Lohnstückkosten (gesamter Unternehmenssektor)                   | 2.8                     | 1.1  | -2.0 | 0.6  | -0.2 | -0.1 | -0.5 |
| Löhne in der Industrie <sup>1</sup> , Stundenverdienste         | 5.1                     | 3.7  | 3.3  | 2.4  | 2.6  | 2.9  | 2.4  |
| Lohnstückkosten (Verarbeitende Industrie)                       | 2.2                     | -0.6 | -0.8 | -4.4 | -1.7 | -0.5 | -6.0 |
| BIP-Deflator  | 3.1                     | 2.5  | 1.3  | 0.9  | 0.5  | 0.7  | 1.2  |
| Deflator des privaten Verbrauchs                                | 2.9                     | 2.0  | 1.9  | 1.5  | 0.5  | 0.7  | 1.5  |

1. Industrie einschl. Baugewerbe und Elektrizitätswirtschaft.

Quelle: OECD und Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).

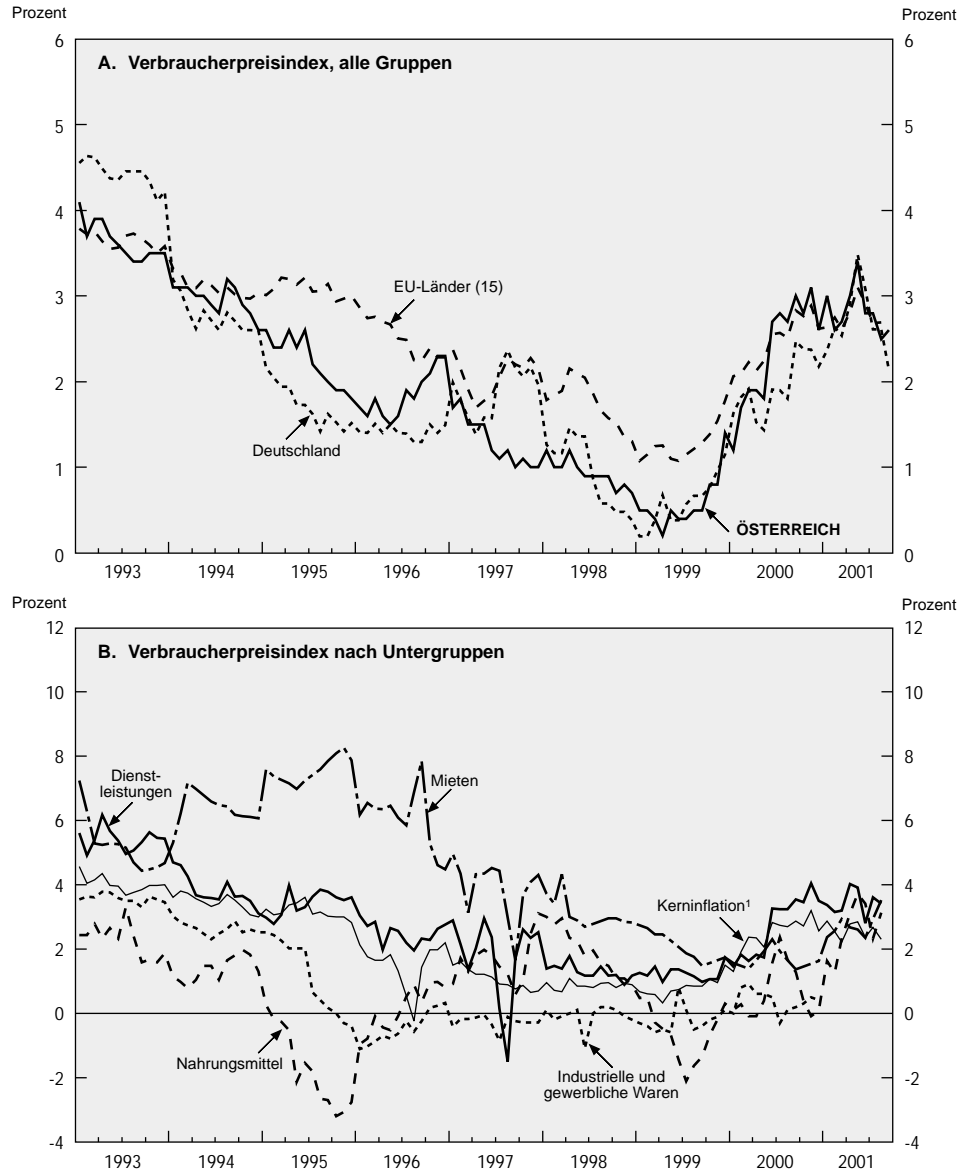
moderaten Tarifabschlüssen vom Herbst 1999 stand die Annahme im Hintergrund, dass der Verbraucherpreisauftrieb auf dem zu diesem Zeitpunkt beobachteten niedrigen Niveau verharren würde. Weil sich dieser in der Folge beschleunigte, war das effektiv erzielte reale Lohnwachstum im Jahr 2000 gleich null bzw. leicht negativ. Da die Gewerkschaften im Gegenzug für bessere Beschäftigungsaussichten geringere Lohnsteigerungen akzeptierten, führten die Lohnabschlüsse für 2001 nur zu einem etwas stärkeren Anstieg der Kollektivvertragslöhne (rd. ½ Prozentpunkt). Im Verlaufe des Prozesses haben sich die Tariflohnerhöhungen nach Mitte 2001 bei etwa 2¾% eingependelt und die ersten Ergebnisse der diesjährigen Herbstlohnrunde deuten für 2002 auf nur geringfügig höhere Zuwächse hin.

***Die Inflation hat vor allem infolge der höheren Importpreise zugenommen, geht aber nunmehr wieder zurück***

Der Verbraucherpreisanstieg beschleunigte sich Anfang 1999, als die Auswirkungen des stärkeren US-Dollar im Verein mit dem Ölpreisanstieg die Energiekosten und die Einfuhrpreise nach oben trieben, blieb jedoch im EU-Vergleich im unteren Bereich (Abb. 7). Bis Mitte 2000 bewegte sich die Teuerungsrate in etwa auf dem gleichen Niveau wie in den anderen europäischen Ländern, mit den Anhebungen indirekter Steuern – als Teil des Konsolidierungsprogramms – erhöhte sich die Preissteigerungsrate auf der Verbraucherstufe jedoch um zusätzlich ½ Prozentpunkt auf rd. 2¾%. Im Mai 2001 erreichte der Verbraucherpreisauftrieb mit 3¼% seinen Höhepunkt, bevor er im September auf 2,6% zurückging. Maßgeblich für den Rückgang waren die sinkenden Erdöl- und Einfuhrpreise sowie der Umstand, dass die im Vorjahr erfolgten Anhebungen der indirekten Steuern aus dem Index herausfielen. Die Kerninflation (bei der Energieträger und Nahrungsmittel aus dem Verbraucherpreisindex ausgeklammert sind) nahm jedoch wegen höherer Teuerungsraten bei Mieten und Dienstleistungen zu (Abb. 7, Teil B). Zum Anstieg der Verbraucherpreise in den ersten Monaten des Jahres 2001 trug auch die Verteuerung der Nahrungsmittel bei, die vor allem durch Ängste im Zusammenhang mit der BSE-Krise und der Maul- und Klauenseuche im Jahr 2000 sowie die damit verbundenen Substitutionseffekte bedingt war<sup>5</sup>. Diese Effekte begannen im späten Frühjahr 2001 abzuklingen.

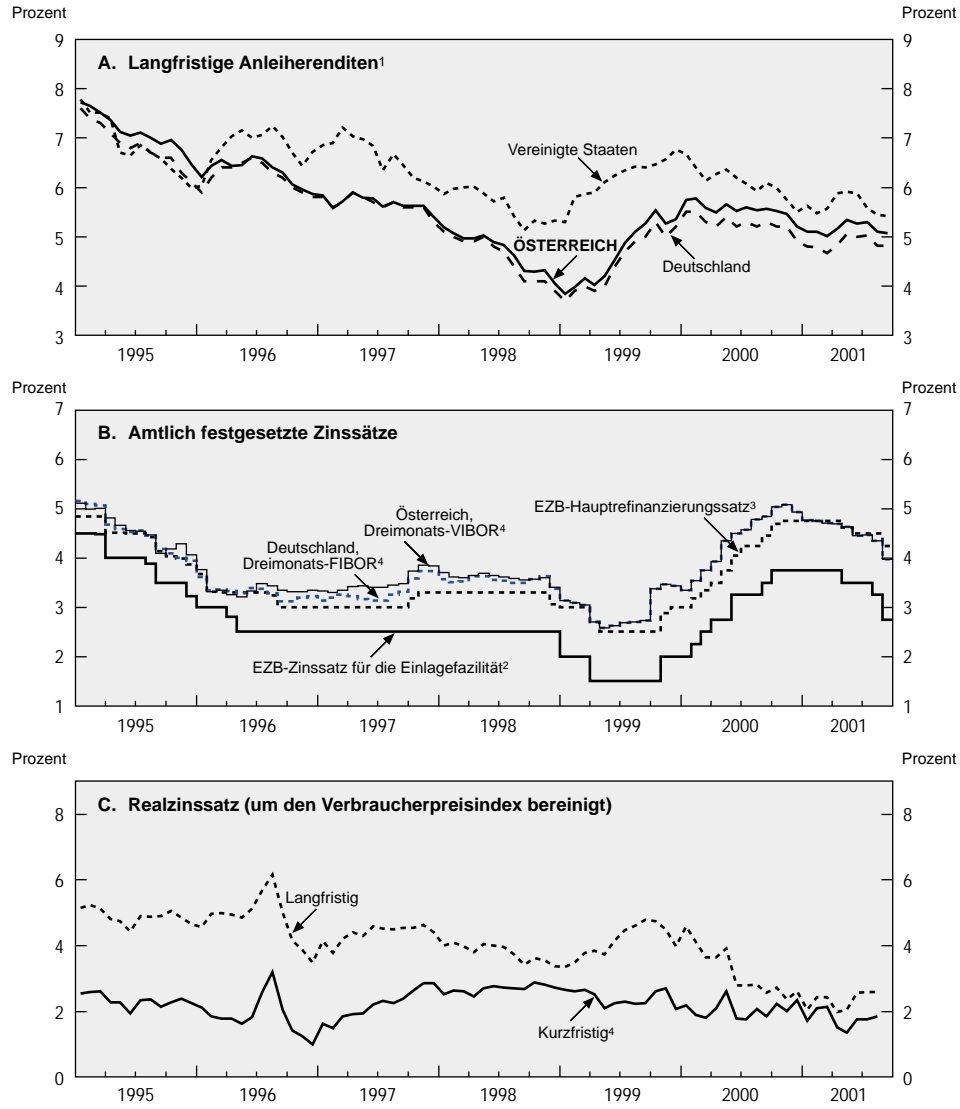
Die monetären Bedingungen wirkten nicht als Wachstumsbremse. Mit der Wechselkursabwertung wurden diese Bedingungen im Jahr 2000 lockerer, während andererseits die Leitzinserhöhungen durch die Europäische Zentralbank erhebliche Steigerungen der kurzfristigen Marktsätze auslösten (Abb. 8). Die langfristigen Zinssätze blieben bis Ende 2000 stabil und sind dann im Einklang mit der Zinsentwicklung in den USA in erster Linie als Reaktion auf die weltweite Konjunkturverlangsamung gesunken. Im ersten Halbjahr 2001 blieben die monetären Bedingungen weitgehend unverändert. Die kurzfristigen Zinsen gaben mit der Leitzinssenkung der EZB um 25 Basispunkte im Frühjahr 2001 nach, während die langfristigen Zinssätze

Abbildung 7 **Verbraucherpreisauftrieb**  
 Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr



1. Verbraucherpreisindex unter Ausklammerung von Nahrungsmitteln und Energie (OECD-Definition).  
 Quelle: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und OECD, *Main Economic Indicators*.

Abbildung 8 Entwicklung der Zinssätze



1. Österreich: Zehnjahresreferenzschuldchein; Deutschland: Renditen börsennotierter Bundeswertpapiere mit Restlaufzeiten von 9 bis 10 Jahren; Vereinigte Staaten: US-Staatsschuldverschreibungen (zusammengesetzt über 10 Jahre).
  2. Vor Januar 1999 Diskontsatz.
  3. Vor Januar 1999 Deutscher Reposatz.
  4. Ab Januar 1999 wurden VIBOR und FIBOR durch den EURIBOR ersetzt.
- Quelle: Oesterreichische Nationalbank (OeNB), Deutsche Bundesbank und OECD, *Main Economic Indicators*.

relativ stabil blieben. Wegen der höheren Preissteigerungen bewegen sich die langfristigen wie auch die kurzfristigen Realzinssätze – Nominalzinsen bereinigt um die aktuelle Inflationsrate – auf einem der niedrigsten Niveaus der letzten zehn Jahre. Darüber hinaus blieb auch der Wechselkurs gegenüber dem US-Dollar weitgehend unverändert, denn er schwankte um seinen Durchschnittswert von 2000. Nach den Terroranschlägen vom 11. September in den Vereinigten Staaten wurden die monetären Bedingungen akkommodierend, da die EZB ihre Leitzinssätze schrittweise um 1 Prozentpunkt senkte.

### **Kurzfristige Aussichten und Risiken**

Das Wachstum wird 2001 wahrscheinlich deutlich schwächer ausfallen als im Vorjahr und nach den Projektionen der OECD erheblich unter die Potentialrate sinken. Darin spiegelt sich die Verschlechterung des Welthandels und die Verlangsamung der inländischen Nachfrage wider – Schwächen, die bereits im Jahresverlauf zu Tage getreten sind und nun durch den negativen globalen Wachstumsschock infolge der Terrorangriffe in den Vereinigten Staaten verstärkt werden. Die Projektionen rechnen damit, dass die negativen Vertrauenseffekte dieses Ereignisses die globale Wirtschaftstätigkeit und den Welthandel bis weit in die erste Hälfte des kommenden Jahres hinein dämpfen werden. Danach könnte wieder ein stärkeres Wachstum des Welthandels einsetzen, was nach und nach zu einer Belebung der österreichischen Konjunktur führen dürfte, die auch durch eine kräftigere Inlandsnachfrage gestützt werden wird. Von den monetären Bedingungen dürfte eine wachstumsstützende Wirkung ausgehen.

In der Tat dürfte sich der private Konsum mit der Stabilisierung des Konsumklimas erholen und durch die Zuwächse der verfügbaren Realeinkommen, die höheren Familienbeihilfen und die Verbesserung der Terms of Trade angekurbelt werden. Die Ausrüstungsinvestitionen müssten nach einer günstigeren Entwicklung der Auslandsnachfrage ebenfalls an Dynamik gewinnen. Die Bautätigkeit wird 2002 gedämpft bleiben, dürfte sich danach jedoch kräftigen. Beim Staatsverbrauch wird auf Grund der laufenden Haushaltskonsolidierung, die das Wachstum im Jahr 2002 um  $\frac{1}{4}$  Prozentpunkt verringern dürfte, mit einer Verlangsamung gerechnet. Alles in allem gehen die Projektionen davon aus, dass das Wachstum im zweiten Halbjahr 2002 wieder kräftiger wird und sich 2003 noch weiter beschleunigt, so dass die 2001 und 2002 entstehende Output-Lücke sich wieder zu schließen beginnt (Tabelle 5).

Diese Projektion ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Gefahren einer ungünstigeren Entwicklung ergeben sich nicht nur von der Außenwirtschaft her, sondern auch, weil eine weitere Verschlechterung des innerösterreichischen Klimas das private Konsumwachstum deutlich bremsen oder dafür sorgen könnte, dass Investitionsprojekte weiter zurückgestellt werden. Die Entwicklung könnte auch günstiger



**Tabelle 5 Wirtschaftliche Vorausschätzungen bis 2003**  
 Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr

|   | 2000 | 2001 <sup>1</sup> | 2002 <sup>1</sup> | 2003 <sup>1</sup> |
|---|------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Privater Verbrauch                                      | 2.5  | 1.5               | 1.8               | 2.4               |
| Staatsverbrauch   | 0.9  | -0.6              | 0.6               | 0.5               |
| Bruttoanlageinvestitionen                               | 5.1  | -0.5              | 0.3               | 3.6               |
| Bauten  | 0.3  | -2.9              | -1.0              | 2.6               |
| Maschinen und Ausrüstungen                              | 11.1 | 2.1               | 1.7               | 4.6               |
| Vorratsveränderung <sup>2</sup>                         | -0.3 | 0.1               | 0.0               | 0.0               |
| Gesamte Inlandsnachfrage                                | 2.5  | 0.7               | 1.2               | 2.3               |
| Außenbeitrag <sup>2</sup>                               | 0.5  | 0.4               | 0.3               | 0.4               |
| Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen                 | 12.2 | 5.3               | 3.8               | 7.0               |
| Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen                 | 11.1 | 4.6               | 3.3               | 6.3               |
| Bruttoinlandsprodukt                                    | 3.0  | 1.2               | 1.5               | 2.7               |
| <i>Nachrichtlich:</i>                                   |      |                   |                   |                   |
| Deflator des privaten Verbrauchs                        | 1.5  | 2.6               | 1.8               | 1.9               |
| BIP-Deflator  | 1.2  | 2.0               | 1.8               | 1.9               |
| Gesamtbeschäftigung <sup>3</sup>                        | 0.9  | 0.4               | -0.2              | 0.3               |
| Arbeitslosenrate (registriert)                          | 4.7  | 4.8               | 5.3               | 5.1               |
| Sparquote der privaten Haushalte                        | 7.8  | 7.3               | 6.6               | 6.5               |
| Wachstum der Exportmärkte <sup>4</sup>                  | 13.7 | 2.4               | 3.2               | 7.9               |
| Kurzfristiger Zinssatz                                  | 4.4  | 4.2               | 3.0               | 3.8               |
| Langfristiger Zinssatz                                  | 5.6  | 5.1               | 4.9               | 5.3               |
| Finanzierungssaldo des öffentlichen Sektors (% des BIP) | -1.1 | 0.0               | -0.4              | 0.1               |
| Leistungsbilanz (% des BIP)                             | -2.8 | -2.5              | -1.9              | -1.5              |

1. Vorausschätzungen.

2. Beiträge zu BIP-Veränderungen (in Prozent des realen BIP der Vorperiode).

3. Einschl. Selbständige.

4. Industriegüter.

Quelle: OECD.

ausfallen, da Österreich von einer über Erwartungen raschen Wirtschaftserholung in Deutschland, seinem wichtigsten Handelspartner, selbstverständlich profitieren würde. Allerdings hat sich das Geschäfts- und Konsumklima in Deutschland verschlechtert, so dass hinsichtlich des Zeitpunkts, zu dem mit einer derartigen Erholung gerechnet werden könnte, große Unsicherheiten bestehen.



## **II. Fiskalpolitik: Konsolidierung bei gleichzeitigen Reformen**

Die österreichische Haushaltskonsolidierung kam in den Jahren 1998 und 1999 zum Stillstand, da die in dem früheren Sparpaket enthaltenen kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichend durch längerfristige strukturpolitische Maßnahmen ersetzt worden waren und neuer Ausgabendruck entstand. Im Jahr 2000 wurde der Vollzug des Bundeshaushaltes durch die Übergangsphase im Zuge der Regierungsneubildung nach den allgemeinen Wahlen verzögert. Dies hatte im Verein mit Steuersenkungen und der schrittweisen Erhöhung der Familienbeihilfen ab Januar 2000 negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte insgesamt. Dank der Beschleunigung des jährlichen Wirtschaftswachstums, der Ausgabenunterschreitungen bei einer Reihe von Budgetposten und der Einmal Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Mobiltelefonlizenzen und Immobilienverkäufe sowie einer Reihe einnahmesteigernder Maßnahmen, die von der neuen Bundesregierung zur Defiziteindämmung ergriffen wurden, ist das gesamtstaatliche Defizit dennoch um etwa 1% des BIP auf 1,1% zurückgegangen. Die Regierung hat sich zum Ausgleich des Staatshaushalts verpflichtet, zugleich aber politische Initiativen ergriffen, die mit Mehrausgaben verbunden sind. Eine Reihe von Strukturmaßnahmen zur Erreichung des Konsolidierungsziels und zur Effizienzverbesserung im öffentlichen Sektor wurde bereits umgesetzt, weitere sind angekündigt. Die in Aussicht genommenen Maßnahmen umfassen insbesondere die Pensionsreform, die Reform der öffentlichen Verwaltung, eine bessere Treffsicherheit der Sozialleistungen sowie Steuererhöhungen, die bis zu einem gewissen Grad durch Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage zustande kommen sollen. Die meisten dieser Initiativen gehen in die richtige Richtung und würden, sofern sie voll zum Tragen kommen, die Strukturreform beschleunigen. Ein erheblicher Teil der Haushaltskonsolidierung ist jedoch auf Einmalmaßnahmen auf der Einnahmenseite zurückzuführen, die durch längerfristige strukturpolitische Maßnahmen ersetzt werden müssen, wenn die geplante Verbesserung der öffentlichen Finanzen von Dauer sein soll. Darüber hinaus wird es erforderlich sein, die Reform der gesetzlichen Sozialleistungen sowie die Verwaltungs- und die Pensionsreform weiter voranzutreiben.

Im ersten Teil dieses Kapitels werden die jüngsten budgetären Entwicklungen betrachtet und die Aussichten für eine weitere Haushaltskonsolidierung angesichts des vorgesehenen Sparpakets und des gegenüber den Vorjahren langsameren Wirtschaftswachstums untersucht. Der zweite Teil setzt sich vor allem mit den wichtigsten strukturpolitischen Fragen, namentlich der Pensions- und Verwaltungsreform sowie dem Finanzausgleich, auseinander, die die mittelfristige Entwicklung der Fiskalpolitik prägen werden.

Tabelle 6 **Nettofinanzierungsbedarf des öffentlichen Sektors**Auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Mrd. Euro<sup>1</sup>

|  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001 <sup>2</sup> | 2002 <sup>2</sup> | 2003 <sup>2</sup> |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Laufende Einnahmen</b>                          | 85.7  | 87.4  | 90.7  | 93.0  | 95.9  | 101.1             | 102.8             | 106.7             |
| Direkte Steuern insgesamt                          | 23.3  | 24.6  | 25.9  | 26.3  | 27.4  | 30.9              | 31.4              | 32.8              |
| Private Haushalte                                  | 19.4  | 20.6  | 21.6  | 22.4  | 22.7  | 24.8              | 25.8              | 26.8              |
| Unternehmen  | 4.0   | 4.0   | 4.3   | 3.9   | 4.7   | 6.1               | 5.6               | 6.0               |
| Indirekte Steuern insgesamt                        | 25.8  | 27.1  | 28.3  | 29.5  | 30.1  | 31.5              | 32.0              | 33.4              |
| Sozialversicherungsbeiträge                        | 31.1  | 31.7  | 32.8  | 34.0  | 35.1  | 36.0              | 36.9              | 38.1              |
| Sonstige laufende Transfer-<br>einnahmen           | 2.4   | 2.6   | 2.8   | 2.8   | 2.7   | 2.3               | 2.2               | 2.1               |
| Einkommen aus Vermögen und<br>Unternehmertätigkeit | 3.1   | 1.4   | 0.9   | 0.3   | 0.5   | 0.4               | 0.4               | 0.4               |
| <b>Laufende Ausgaben</b>                           | 87.7  | 86.8  | 90.1  | 92.7  | 95.2  | 97.7              | 98.9              | 101.3             |
| Staatsverbrauch                                    | 36.1  | 35.9  | 37.2  | 38.7  | 39.7  | 40.3              | 40.9              | 41.9              |
| <i>davon:</i> Personalaufwand                      | 22.0  | 21.0  | 21.6  | 22.6  | 23.3  | 23.6              | 23.8              | 24.3              |
| Zinsaufwand  | 7.5   | 7.1   | 7.2   | 6.9   | 7.2   | 6.8               | 6.9               | 7.0               |
| Subventionen                                       | 4.7   | 4.7   | 5.3   | 5.1   | 5.3   | 5.9               | 6.0               | 6.2               |
| Sozialversicherungsausgaben                        | 34.6  | 34.6  | 35.3  | 36.9  | 38.5  | 39.0              | 40.3              | 41.3              |
| Sonstige laufende Transfer-<br>ausgaben            | 4.7   | 4.6   | 5.2   | 5.1   | 4.5   | 5.1               | 4.9               | 5.0               |
| <b>Nettokapitalausgaben</b>                        | 4.8   | 4.0   | 5.1   | 4.6   | 3.0   | 4.0               | 4.7               | 5.1               |
| Bruttoinvestitionen                                | 5.1   | 3.6   | 3.5   | 3.6   | 3.5   | 3.4               | 3.4               | 3.5               |
| Nettokapitaltransfers                              | -3.6  | -3.4  | -4.6  | -4.1  | -2.6  | -3.8              | -4.6              | -4.9              |
| Kapitalverschleiß                                  | 3.8   | 3.0   | 3.0   | 3.1   | 3.1   | 3.2               | 3.3               | 3.3               |
| <b>Nettofinanzierungsbedarf</b>                    | -6.8  | -3.4  | -4.5  | -4.3  | -2.3  | -0.1              | -0.8              | 0.3               |
| % des BIP  | -3.8  | -1.9  | -2.4  | -2.2  | -1.1  | 0.0               | -0.4              | 0.1               |
| <b>Brutto-Gesamtschuldenstand</b>                  |       |       |       |       |       |                   |                   |                   |
| <b>(Maastricht-Kriterium)</b>                      | 123.0 | 118.1 | 121.4 | 127.5 | 130.0 | 129.9             | 130.8             | 131.0             |
| % des BIP  | 69.1  | 64.7  | 63.9  | 64.9  | 63.5  | 61.5              | 59.9              | 57.4              |
| <b>Struktureller Budgetsaldo</b>                   | -6.5  | -2.9  | -4.5  | -4.5  | -3.8  | 0.0               | -0.2              | 0.7               |
| % des potentiellen BIP                             | -3.6  | -1.6  | -2.4  | -2.3  | -1.9  | 0.0               | -0.1              | 0.3               |

1. 1 €= 13.7603 öS.

2. Vorausschätzungen.

Quelle: OECD.

### **Budget 1999: Konsolidierungsstillstand**

1999 wurden keine weiteren Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung erzielt. Der Gebarungsausgang der öffentlichen Haushalte belief sich auf 2,1% des BIP (gemäß der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung), d.h. knapp 0,1 Prozentpunkt weniger als im Jahr davor, während das strukturelle Defizit unverändert blieb (Tabelle 6). Die Staatsschuldenquote, die im Vorjahr 63,9% betragen hatte, stieg auf 64,9% (Maastricht-Definition). Der Schuldenstand erhöhte sich, was der Neubewertung eines Teils der österreichischen Fremdwährungsverbindlichkeiten nach Aufwertung des japanischen Yen und des Schweizer Franken zuzuschreiben war.

Die Personalausgaben stiegen sowohl auf Grund der höheren Lohnabschlüsse als auch infolge von Veränderungen der Beschäftigungsstruktur, wobei erstere durch einen gewissen Nachholeffekt aus den Vorjahren bedingt waren, wo die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst aus Gründen der Haushaltskonsolidierung kaum gewachsen waren. Auch die beträchtliche Ausweitung der Sozialleistungsprogramme hatte Mehrausgaben zur Folge. Auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hin, die das geltende System der Familienbesteuerung für verfassungswidrig erklärt hatte, wurden die Kinderbeihilfen erhöht, was sowohl durch Anhebung des Steuerfreibetrags als auch durch Erhöhung der Direktleistungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)<sup>6</sup> geschah. Der nationale Aktionsplan für Beschäftigung erforderte – vor allem für die Ausweitung der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik – zusätzliche Bundesmittel. Überdies nahm auch der Bundeszuschuss an die Pensionsversicherung stärker zu als veranschlagt. Diese Zwänge bewirkten ein rascheres Wachstum der gesamten Bundesausgaben, obgleich die Zinszahlungen auf die Staatsschuld weit hinter den Ansätzen zurückblieben (Tabelle 7). Auch die Mindereinnahmen bei manchen Budgetposten trugen zum Druck auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo bei. Während die Lohnsteuereinnahmen über Erwarten hoch waren, blieben die Mehrwertsteuereinnahmen hinter den Erwartungen zurück. Außerdem fielen die Unternehmensteuereinnahmen – vor allem bedingt durch die Betriebsverlustvorträge aus früheren Jahren – gegenüber 1998 um 10% (gemäß der Haushaltsdefinition). Dieser Effekt war eine Folge des Haushaltskonsolidierungspakets von 1996/97, in dem die Abschreibungsmöglichkeiten von Verlustvorträgen für 1997 und 1998 ausgesetzt worden waren. Das Gesetz sah u.a. die Option vor, Verluste auf das Jahr 1999 vorzutragen. Hingegen trugen überplanmäßig hohe Einmalerlöse, wie die Einnahmen aus dem Verkauf einer Mobiltelefonlizenz, zur Defiziteindämmung bei.

### **Haushaltsergebnis 2000: Eindämmung des Defizits**

Im Januar 2000 traten Steuerentlastungen sowie der zweite Teil des Familienpakets in Kraft; in beiden Fällen waren die Maßnahmen bereits 1999 gesetzlich verabschiedet worden. Die Steuermaßnahmen dienten dem Ziel, die Einkommensteuer,

Tabelle 7 **Bundshaushalt**<sup>1</sup>  
Auf Kassenbasis, bereinigt, Mrd. Euro<sup>2</sup>

|   | 1997<br>Erfolg | 1998<br>Erfolg | 1999             |        | 2000             |        | 2001                | 2002                 |
|---|----------------|----------------|------------------|--------|------------------|--------|---------------------|----------------------|
|   |                |                | Voran-<br>schlag | Erfolg | Voran-<br>schlag | Erfolg | Voran-<br>schlag    | Voran-<br>schlag     |
| <b>Einnahmen</b> <sup>1</sup>                                 | 45.8           | 47.3           | 47.4             | 47.4   | 48.5             | 49.9   | 52.7                | 54.0                 |
| (Veränderung in %)  | (4.3)          | (3.2)          | (0.0)            | (0.0)  | (2.3)            | (5.3)  | (5.6)               | (3.7)                |
| Steuereinnahmen vor Finanzausgleich                           | 45.3           | 48.7           | 49.5             | 48.7   | 49.8             | 50.4   | 54.5                | 56.8                 |
| Lohnsteuer  | 13.3           | 14.1           | 14.4             | 14.8   | 14.1             | 14.5   | 16.1                | 17.1                 |
| Steuern auf sonstiges Einkommen<br>und Gewinne                | 6.3            | 6.9            | 6.5              | 6.2    | 6.5              | 6.7    | 7.7                 | 8.1                  |
| Mehrwertsteuer  | 15.1           | 15.7           | 17.0             | 16.5   | 17.1             | 17.1   | 17.9                | 18.5                 |
| Wichtigste Verbrauchsteuern <sup>3</sup>                      | 3.5            | 3.7            | 3.7              | 3.9    | 3.9              | 3.9    | 4.0                 | 3.3                  |
| Sonstige Steuern  | 7.2            | 8.4            | 8.0              | 7.4    | 8.1              | 8.2    | 8.8                 | 9.1                  |
| <i>Abzüglich:</i> Transfers im Rahmen des<br>Finanzausgleichs | 13.0           | 13.4           | 14.0             | 13.9   | 14.1             | 15.3   | 15.7                | 16.4                 |
| <i>Abzüglich:</i> Beiträge an EU-Haushalt                     | 2.3            | 1.9            | 2.3              | 2.1    | 2.4              | 2.1    | 2.4                 | 2.4                  |
| Steuereinnah. nach Finanzausgleich                            | 30.0           | 33.4           | 33.2             | 32.7   | 33.3             | 33.0   | 36.5                | 38.0                 |
| Steuertransfers an Bundesfonds                                | 1.4            | 1.4            | 1.5              | 1.4    | 1.5              | 1.5    | 1.5                 | 1.6                  |
| Steuerähnliche Einnahmen <sup>4</sup>                         | 6.2            | 6.5            | 6.6              | 6.8    | 6.8              | 6.9    | 7.1                 | 7.4                  |
| Bundesbetriebe  | 0.1            | 0.1            | 0.0              | 0.0    | -                | -      | -                   | -                    |
| Sonstige Einnahmen  | 8.1            | 5.9            | 6.1              | 6.4    | 6.8              | 8.4    | 7.6                 | 7.1                  |
| <b>Ausgaben</b> <sup>1</sup>                                  | 50.5           | 51.3           | 52.8             | 52.2   | 53.0             | 52.4   | 55.4                | 55.2                 |
| (Veränderung in %)  | (-0.2)         | (1.5)          | (3.0)            | (1.9)  | (1.5)            | (0.3)  | (5.7) <sup>13</sup> | (-0.3) <sup>14</sup> |
| Personalaufwand <sup>5</sup>                                  | 10.0           | 10.2           | 10.3             | 10.7   | 10.8             | 10.7   | 11.0                | 10.8                 |
| Pensionen <sup>6</sup>  | 2.8            | 2.9            | 3.1              | 3.0    | 3.1              | 3.1    | 3.2                 | 3.3                  |
| Laufender Sachaufwand <sup>7</sup>                            | 4.5            | 4.7            | 4.8              | 4.7    | 4.6              | 4.7    | 5.2                 | 5.3                  |
| Bruttoinvestitionen   | 0.7            | 0.8            | 0.8              | 0.7    | 0.6              | 0.5    | 0.8                 | 0.5                  |
| Transferausgaben  | 24.4           | 25.3           | 25.7             | 25.8   | 25.8             | 25.2   | 26.8                | 27.0                 |
| Familienbeihilfen   | 3.9            | 3.7            | 3.9              | 3.8    | 4.0              | 4.0    | 4.1                 | 4.4                  |
| Arbeitslosenunterstützung                                     | 2.4            | 2.5            | 2.4              | 2.4    | 2.3              | 2.3    | 2.0                 | 2.0                  |
| Transfers an die Sozialversicherung <sup>8</sup>              | 7.1            | 7.5            | 7.5              | 7.8    | 7.6              | 7.3    | 7.8                 | 8.0                  |
| Transfers an Unternehmen <sup>9</sup>                         | 4.0            | 4.0            | 4.4              | 4.0    | 4.2              | 4.1    | 5.2                 | 4.9                  |
| Sonstige Transferleistungen <sup>10</sup>                     | 7.0            | 7.6            | 7.5              | 7.7    | 7.7              | 7.5    | 7.8                 | 7.8                  |
| Zinsaufwand <sup>11</sup>                                     | 6.4            | 6.3            | 7.2              | 6.6    | 7.2              | 7.0    | 7.5                 | 7.4                  |
| Sonstige Ausgaben <sup>12</sup>                               | 1.6            | 1.1            | 0.9              | 0.8    | 1.0              | 1.2    | 0.8                 | 0.8                  |
| <b>Nettodefizit</b>   | -4.7           | -4.0           | -5.4             | -4.9   | -4.5             | -2.5   | -2.7                | -1.2                 |
| (% des BIP)   | (-2.6)         | (-2.1)         | (-2.7)           | (-2.5) | (-2.2)           | (-1.2) | (-1.3)              | (-0.5)               |
| <i>Nachrichtlich:</i>   |                |                |                  |        |                  |        |                     |                      |
| <b>Nettodefizit auf administrat. Basis</b>                    | -4.9           | -4.8           | -5.1             | -5.0   | -4.0             | -2.9   | -2.4                | -0.8                 |
| (% des BIP)   | (-2.7)         | (-2.5)         | (-2.6)           | (-2.5) | (-2.0)           | (-1.4) | (-1.1)              | (-0.4)               |

1. Um Doppelzählungen bereinigt.

2. 1 € = 13.7603 öS.

3. Mineralöl- und Tabaksteuern.

4. Hauptsächlich Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und zum Familienlastenausgleichsfonds.

5. Einschl. Beiträgen zur Besoldung der Landeslehrer.

6. Pensionen für Bundesbeamte und Beiträge zu den Pensionen für Landeslehrer.

7. Einschl. Investitionsausgaben für den Verteidigungssektor.

8. Vor allem zum allgemeinen Pensionssystem (ASVG).

9. Einschl. Landwirtschaft.

10. Einschl. Transfers an andere Verwaltungsebenen, ab 1995 auch einschl. Transferzahlungen an die EU.

11. Einschl. Kommissionen und Verwaltungsgebühren sowie Rückstellungen für Zinsen auf Nullkuponanleihen, einschl. Zinsen für Swap-Geschäfte.

12. Einschl. Reserveoperationen, ohne Bundesfonds.

13. Veränderung gegenüber dem Erfolg 2000.

14. Veränderung gegenüber dem Voranschlag 2001.

Quelle: Bundesministerium für Finanzen.

insbesondere für einkommensschwache Haushalte, zu senken, die Kinderbeihilfen anzuheben und Österreich als Wirtschaftsstandort attraktiver zu machen (siehe Kasten 1 und *OECD-Wirtschaftsbericht 1999*). Der Vollzug des Bundeshaushalts wurde durch die Übergangsphase im Zuge der Regierungsneubildung nach den allgemeinen Wahlen von Oktober 1999 hinausgezögert. Die neue Regierung, die im Februar 2000 die Amtsgeschäfte übernahm, stand bei der Präsentation des Budgets und dessen parlamentarischer Verabschiedung unter Zeitdruck. Die Steuerentlastungen und das Familienpaket drohten das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit beträchtlich auszuweiten. Januar 2000 bis Ende Mai 2000 trat automatisch ein gesetzliches Budgetprovisorium auf der Basis der Voranschläge von 1999 in Kraft, wodurch der Konsolidierungsprozess gebremst wurde. Im Juni trat dann das neue Bundesfinanzgesetz 2000 in Kraft. In Verbindung damit wurde ein Paket einnahmensteigernder Maßnahmen umgesetzt, das dem Zweck diente, das Defizit einzugrenzen und die Grundlage für weitere Konsolidierungsschritte zu schaffen. Dieses Paket sieht in erster Linie Anhebungen verschiedener indirekter Steuern – Tabaksteuer, Kfz-Versicherungsteuer, Elektrizitätsabgabe – und Gebührenerhöhungen, aber auch Immobilienveräußerungen vor (Kasten 1). Die Ermessensausgaben wurden eingeschränkt. Außerdem wurden Maßnahmen zur Kostendämpfung im staatlichen Pensionssystem beschlossen, und einige dieser Maßnahmen, die die Abgänge in den vorzeitigen Ruhestand reduzieren sollten, wurden bereits im Winter 2000 wirksam (siehe den Abschnitt über Pensionen weiter unten).

Die Einnahmen des Bundes blieben im Jahr 2000 (auf Kassenbasis) nahezu unverändert und lagen erheblich unter den Ansätzen. Das Lohnwachstum im öffentlichen Sektor war gedämpft, und die Investitionen wurden gekürzt, wozu auch die Auslagerung unternehmensähnlicher Verwaltungseinheiten aus dem Budget beitrug. Hingegen haben sich die Kapitaltransfers an die österreichischen Bundesbahnen zur Ausweitung der Investitionen in die Schieneninfrastruktur beträchtlich erhöht. Desgleichen gingen erhebliche Kapitaltransfers an die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), um der Holdinggesellschaft den Ankauf von Immobilien aus Bundesbesitz zu ermöglichen. Infolge weiterer Rückgänge der Arbeitslosigkeit sind auch die Arbeitslosengeldzahlungen gesunken. Der Bundeszuschuss zur Pensionsversicherung blieb weit hinter den Voranschlägen zurück, was jedoch teilweise der Zuführung von Reserven aus anderen Fonds zuzuschreiben war. Die Zinszahlungen auf die Bundesschuld erhöhten sich allerdings, weitgehend bedingt durch die höheren Schuldendienstverpflichtungen, die sich bei einem Teil der österreichischen Fremdwährungsverbindlichkeiten auf Grund von Aufwertungen der betreffenden Währungen ergaben. Die Lohnsteuereinnahmen gingen infolge der Einkommensteuersenkungen gegenüber dem Vorjahr zurück, lagen aber gleichwohl erheblich über den Ansätzen. Desgleichen führten die Unternehmensteuersenkungen zu geringeren Gewinnsteuereinnahmen, die hinter dem Aufkommen von 1998 zurückblieben (1999 war das Einnahmeniveau auf Grund der Sonderregelungen für Verlustvorträge außergewöhnlich niedrig) (Tabelle 7). Erhebliche Mehreinnahmen von insgesamt

### Kasten 1 **Jüngste steuerliche Maßnahmen**

Die im Jahr 2000 in Kraft getretenen Steuerreformmaßnahmen gehen auf zwei verschiedene Steuerreformen zurück. Die 1998 und 1999 von der Vorgängerregierung beschlossene Reform zielte auf Einkommensteuersenkungen, insbesondere für einkommensschwache Haushalte, eine Erhöhung der Kinderbeihilfen und eine Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich ab. Die meisten mit dieser Reform verbundenen Steuermaßnahmen traten im Januar 2000 in Kraft, während die in zwei Etappen vorgesehene Aufstockung der Kinderbeihilfen 1999 bzw. 2000 wirksam wurden. Das dann folgende Steuerpaket war Bestandteil des Budgetprogramms der neuen Regierung für das Jahr 2000 und auf eine Rückführung des staatlichen Defizits durch Anhebungen der indirekten Steuern gerichtet. Der Großteil dieser Maßnahmen trat im Juni 2000 in Kraft.

#### **A. Die Einkommen- und Unternehmensteuerreform 1999**

##### **1. Einkommensteuersenkungen**

Basiseinkommen von bis zu 50 000 öS (3 634 €) jährlich wurden steuerfrei gestellt, und für Jahreseinkommen von bis zu 700 000 öS (50 871 €) wurde der Regelsteuersatz bei der Einkommensteuer um 1 Prozentpunkt gesenkt. Der niedrigste Steuertarif beträgt derzeit 21%. Der Tarif erhöht sich stufenweise auf 41% für Einkommen bis zu 700 000 öS (50 871 €) jährlich, und der Höchststeuersatz für Einkommen ab 700 000 öS (50 871 €) liegt bei 50%. Der allgemeine Steuerabsatzbetrag wurde erhöht und degressiv gestaltet. Das Entlastungsvolumen dieser Maßnahmen wird auf 17 Mrd. öS (1,246 Mrd. €) beziffert (amtliche Schätzungen, 2000).

Außerdem wurden Steuerbegünstigungen für Beiträge zu freiwilligen Pensionsversicherungen und für Sozialplanzahlungen eingeführt.

##### **2. Familienbeihilfen**

Die Kinderbeihilfen wurden 1999 und 2000 in zwei Etappen um insgesamt 12 Mrd. öS (0,876 Mrd. €) erhöht (gegenüber 1998).

##### **3. Unternehmensbesteuerung**

Verschiedene steuerliche Maßnahmen wurden umgesetzt, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich zu erhöhen und die Beschäftigung zu fördern. Die wichtigsten Maßnahmen sind folgende:

- Bei der Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage für Unternehmensgewinne wird die fiktive Verzinsung des zusätzlichen Eigenkapitals berücksichtigt und mit einem Steuersatz von 25% besteuert;
- höherer Steuerfreibetrag für Forschung und Entwicklung;
- Steuerfreibetrag für die Ausbildung von Lehrlingen (bis 2003);
- Steuerfreibetrag für betriebliche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen;
- Steuerbegünstigungen für Jungunternehmer bei Unternehmensneugründungen (bis 2003);

*(Fortsetzung nächste Seite)*



(Fortsetzung)

- Einführung eines Steuervorteils in Höhe von 5 Mio. öS (0,36 Mio. €) für die Erbschaft- und Schenkungsteuern bei Betriebsübergaben;
- Mineralölsteuerbefreiung bei Einsatz umweltfreundlicher Treibstoffe auf der Basis von Raps-Methyläther.
- Die Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung brachten eine Entlastung von 3,5 Mrd. öS (0,25 Mrd. €) (2000). Insgesamt sollte das Steuerreformpaket (einschließlich der Familienbeihilfen) die Steuerlast im Jahr 2000 um 32,5 Mrd. öS (2,36 Mrd. €) (1,2% des BIP) reduzieren.

#### **B. Das Steuerpaket von Juni 2000**

Folgende indirekte Steuern wurden angehoben:

- Tabaksteuer;
- Elektrizitätsabgabe;
- Erhöhung der Kfz-Versicherungsteuer;
- bestimmte Gebühren (z.B. für Reisepässe und andere amtliche Dokumente).

Diese Maßnahmen bewirken Mehreinnahmen von 7 Mrd. öS (0,51 Mrd. €) im Jahr 2000 und von 11 Mrd. öS (0,80 Mrd. €) im Jahr 2001.

#### **C. Die Kapitalmarktoffensive**

Im Herbst 2000 wurden von der Regierung verschiedene Maßnahmen zur Förderung des österreichischen Kapitalmarktes ergriffen. Die wichtigsten steuerlichen Maßnahmen waren folgende:

- Die Börsenumsatzsteuer wurde mit Wirkung vom 1. Oktober 2000 abgeschafft;
- der jährliche Freibetrag für Mitarbeiterbeteiligungen wurde von 10 000 öS (727 €) auf 20 000 öS (1 453 €) erhöht;
- Wertsteigerungen bei so genannten „Stock Options“ bis zu einem Maximalbetrag von 500 000 öS (36 336 €) wurden zum Teil steuerbefreit;
- zum Ausgleich von Einnahmeverlusten wurde die Grenze für die Steuerbefreiung von Beteiligungsveräußerungen von Mindestanteilen in Höhe von 10% auf 1% des Gesellschaftskapitals gesenkt.

#### **Weitere steuerliche Maßnahmen**

- Eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs machte eine Reform der Getränkebesteuerung erforderlich. Die Getränkesteuer wurde abgeschafft, wobei die Einnahmeverluste durch höhere Steuersätze für alkoholische Getränke und die Aufhebung des niedrigeren Mehrwertsteuersatzes für Kaffee und Tee teilweise kompensiert wurden.
- Die Werbeabgabe wurde von 10% auf 5% gesenkt und als gemeinschaftliche Bundesabgabe gestaltet.

**Tabelle 8 Defizit der öffentlichen Haushalte nach Gebietskörperschaften**  
Auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Mio. Euro<sup>1</sup>

|                           | 1997    | 1998    | 1999    | 2000   |
|---------------------------|---------|---------|---------|--------|
| Bund                      | - 4 927 | -5 516  | - 4 687 | -2 907 |
| Länder (ohne Wien)        | 1 046   | 828     | 523     | 509    |
| Gemeinden (einschl. Wien) | 480     | 269     | 116     | 145    |
| Sozialversicherungsträger | 305     | 174     | -44     | -109   |
| Sektor Staat              | -3 096  | - 4 237 | - 4 091 | -2 362 |
| (% des BIP)               | -1.7    | -2.2    | -2.1    | -1.1   |

1. 1 €= 13.7603 öS.

Quelle: Bundesministerium für Finanzen

0,4% bzw. nahezu 0,2% des BIP entstanden jedoch durch die Versteigerung der UMTS-Mobiltelefonlizenzen und die Veräußerung von Bundesimmobilien.

Das Defizit der öffentlichen Haushalte sank insgesamt um 1 Prozentpunkt auf 1,1% des BIP (gemäß der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung), wobei der Überschuss in den Haushalten der Länder und Gemeinden mit 0,3% unverändert blieb und das Defizit in der Sozialversicherung auf 0,1% des BIP zunahm (Tabelle 8). Wenn das Budgetergebnis auch das Defizitziel des Stabilitätsprogramms (1,7% des BIP) um mehr als ½ Prozentpunkt unterschritt, war doch über die Hälfte der Defizitrückführung zwischen 1999 und 2000 auf Einmalerglöse aus dem Verkauf von UMTS-Lizenzen und Immobilien zurückzuführen. Die gesamtstaatliche Verschuldung verringerte sich um 1½ Prozentpunkte des BIP auf 63,5% (Maastricht-Definition).

### **Die Budgets 2001 und 2002: Auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt**

Die Bundeshaushalte für die Jahre 2001 und 2002 wurden zusammen vorgelegt und die jeweiligen Bundesfinanzgesetze im Dezember 2000 bzw. im April 2001 vom Parlament beschlossen. Die Finanzpolitik für dieses und das kommende Jahr versucht, zwei Ziele miteinander in Einklang zu bringen, die nicht so ohne weiteres miteinander zu vereinbaren sind. So sollen einerseits Maßnahmen umgesetzt werden, die Mehrausgaben erfordern, und zum anderen soll das gesamtstaatliche Defizit auf eine Abwärtstendenz einschwenken, die letztlich zu einem ausgeglichenen Haushalt führt. Der Haushalt sieht eine Reihe von Programmen vor, die Ausgabenerhöhungen bedingen. Dazu zählen Mehrausgaben für Forschung und Entwicklung sowie bestimmte Infrastrukturprojekte, insbesondere für Universitäten und Schulen, aber auch höhere Ausgaben zum Zweck der besseren Integration von

Behinderten auf dem Arbeitsmarkt. Ferner sind höhere Unternehmenssubventionen vorgesehen, die z.T. mit der früheren Auslagerung von Betrieben aus dem öffentlichen Sektor zusammenhängen. Überdies hat die Regierung die Umsetzung eines weiteren Programms zu Gunsten der Familien in Form von Kinderbetreuungsgeld beschlossen, das 2002 in Kraft treten soll. Das Kinderbetreuungsgeld soll die bisherige Karenzgeldregelung ersetzen, der zufolge die Eltern bis zu maximal zwei Jahren nach der Geburt eines Kindes Anspruch auf Kindergeld unter der Voraussetzung hatten, dass der betreffende Elternteil vor der Geburt des Kindes erwerbstätig war. Nach dem neuen System werden die Leistungen drei Jahre lang gezahlt, unabhängig davon, ob der betreffende Elternteil vor der Geburt des Kindes einer Erwerbstätigkeit nachging oder nicht. Das Leistungsniveau wurde erhöht und die Obergrenze für zusätzliche Verdienste angehoben. Die Kosten der Reform werden auf insgesamt etwa 908 Mio. € (0,44% des BIP von 2000) im ersten Jahr geschätzt und dürften sich bis 2005 auf 1,25 Mrd. € erhöhen. Zugleich hat die Regierung eine Politik in Angriff genommen, mit der die Haushaltskonsolidierung auf eine neue Grundlage gestellt werden soll. Zu diesem Zweck wurde ein Programm vorgelegt, das alle staatlichen Ebenen einbezieht und das das Defizit der öffentlichen Haushalte auf 0,75% des BIP im Jahr 2001 senken und im Jahr danach auf Null zurückführen soll. Zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wurde eine Vereinbarung getroffen, in deren Rahmen sich die Länder und Gemeinden verpflichten, im Jahr 2001 einen Überschuss von  $\frac{3}{4}$ % des BIP und in den Folgejahren einen ausgeglichenen Haushaltssaldo zu erreichen. Auch für die Sozialversicherung wird ein Nulldefizit angepeilt. Das Konsolidierungsprofil basiert auf der Annahme einer realen BIP-Wachstumsrate von 2,8% im Jahr 2001 und 2,7% im Jahr 2002. Gemäß den Regierungsprognosen (April 2001) soll das Defizit vor allem einnahmenseitig zurückgeführt werden, wobei sich die Gesamteinnahmen der öffentlichen Haushalte im Jahr 2001 um 4,3% (abzüglich der Erlöse aus dem Verkauf der UMTS-Lizenzen 2000) und 2002 um 3,0% ausweiten sollen<sup>7</sup>. Bei den gesamtstaatlichen Ausgaben wird für 2001 eine im Vergleich zu 2000 etwas höhere Wachstumsrate von 2,3% und für 2002 eine Abschwächung auf 1,5% unterstellt.

Das den Bundeshaushaltsgesetzen 2001 und 2002 zugrunde liegende Konsolidierungspaket beinhaltet sowohl Steuererhöhungen als auch Ausgabeneinsparungen (Tabelle 9). Letztere sollen durch eine Reform des öffentlichen Sektors (namentlich in Form eines Abbaus der Beschäftigung im Staatsdienst sowie der bereits ausgehandelten maßvollen Lohnerhöhungen), durch die Pensionsreform und eine bessere Treffsicherheit der Sozialleistungen (vgl. die Ausführungen weiter unten) erzielt werden. Diese Maßnahmen sollen das Budget 2001 um etwa  $\frac{1}{2}$ % und 2002 um 1% des BIP entlasten. Während die Pensionsreformmaßnahmen und die Einschränkung bestimmter Sozialleistungen bereits gesetzlich beschlossen sind, stehen die Entscheidungen über die Maßnahmen zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor zum Teil noch aus. Mehrere unternehmensähnliche Verwaltungseinheiten sollen aus den Staatshaushalten ausgelagert und in den Unternehmenssektor überführt werden.

Tabelle 9 **Konsolidierungsprogramm 2001-2002**Mio. Euro<sup>1</sup>

|   | 2001         | 2002         |
|---|--------------|--------------|
| <b>Ausgabenseite</b>                                      |              |              |
| Reform des öffentlichen Sektors, einschl. Personal-       |              |              |
| kürzungen und Lohnmäßigung                                | 363          | 807          |
| Pensionsreform, einschl. Beamte,                          | 327          | 792          |
| Gezielte Ausrichtung der Sozialleistungen, ausge-         |              |              |
| nommen Erhöhung der Familienbeihilfen                     | 269          | 269          |
| Transfers von außerbudgetären Fonds                       | 1 017        | 843          |
| Österreichische Bundesbahnen                              | 153          | 218          |
| Geringere Zinszahlungen durch Schuldenabbau               | 0            | 218          |
| Finanzausgleich mit Ländern und Gemeinden, einschl.       |              |              |
| der Haushaltsüberschüsse der Länder insgesamt             | 2 035        | 2 035        |
| Bildung und Ausgaben für Behinderte                       | -109         | -145         |
| <b>Ausgaben insgesamt</b>                                 | <b>4 055</b> | <b>5 036</b> |
| <b>Einnahmenseite</b>                                     |              |              |
| Gebühren und Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuer-      |              |              |
| bemessungsgrundlage                                       | 2 260        | 2 391        |
| Abschaffung der Börsenumsatzsteuer                        | -73          | -73          |
| Besteuerung des Gaststättengewerbes mit 10% MwSt.         | -94          | -116         |
| Studiengebühren   | 73           | 146          |
| Höhere Gewinnabführung der Oesterreichischen Nationalbank | 291          | -            |
| <b>Einnahmen insgesamt</b>                                | <b>2 456</b> | <b>2 275</b> |
| % der Konsolidierung                                      | 37.7         | 31.1         |
| <b>Konsolidierung insgesamt</b>                           | <b>6 511</b> | <b>7 311</b> |
| % der Konsolidierung                                      | 100.0        | 100.0        |

1. 1 €= 13.7603 öS.

Quelle: Bundesministerium für Finanzen.

Dies gilt z.B. für die Landeskrankenanstalten. Die Länder sehen ferner auch den Verkauf von Wohnbaukrediten vor. Bei einem Teil dieser von den Ländern geplanten Transaktionen besteht die Gefahr, dass sie möglicherweise nicht den Grundsätzen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen entsprechen, und ein einschlägiges Urteil des Statistischen Amtes der EU, Eurostat, ist noch ausständig. Die vorgesehenen Steuermaßnahmen umfassen gewisse Steuererhöhungen – wie etwa die Anhebung der Einkommensbesteuerung von Stiftungen – und verschiedene Maßnahmen zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage, wie beispielsweise die Verlängerung der Abschreibungsdauer von Betriebsgebäuden. Auch diverse Gebühren sollen erhöht werden. Einige Maßnahmen sehen eine Reduzierung von Steuerbefreiungen vor oder sind Teil eines allgemeineren Reformprogramms. Das gilt z.B. für die Einführung von Studiengebühren im Rahmen des Programms zur Reform des österreichischen Hochschulsystems (vgl. Kapitel III). Ferner wird auch die Börsenumsatzsteuer abgeschafft, was als Schritt

zur Stärkung der Eigenkapitalfinanzierung in Österreich zu begrüßen ist. Alles in allem wäre jedoch ein systematischerer Steuerreformansatz notwendig. Bei den einnahmensteigernden Maßnahmen im Jahr 2001 handelt es sich zu einem erheblichen Teil um einmalige Mehreinnahmen. Hierzu gehören die von den Ländern geplanten Kreditveräußerungen ebenso wie die weiteren vom Bund vorgesehenen Immobilienverkäufe. Die Erhöhungen der Steuervorauszahlungen, die 2001 in Kraft getreten sind, sollen ab 2002 in bleibende Mehreinnahmen umgewandelt werden. Der Bundeshaushalt soll durch die Übertragung von Überschüssen aus dem Familienlastenausgleichsfonds und der Arbeitslosenversicherungskassen an die staatliche Pensionsversicherung zusätzlich entlastet werden. Jedoch tragen diese Reservetransaktionen – die im Übrigen nicht hinreichend transparent sind – nicht zur gesamtstaatlichen Defizitsenkung im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bei (Tabelle 9).

Bei der Schätzung der Budgetpositionen wurde offenbar vorsichtig verfahren, d.h. es wurden relativ große Sicherheitsspannen einkalkuliert. Auf Grund übererwarteter hoher Steuerabschlagszahlungen der Unternehmen und geringerer Zinsausgaben im Spätjahr 2001 wird wahrscheinlich bereits 2001 ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Die Ermessensmaßnahmen des Sparprogramms wurden, soweit sie das Jahr 2001 betreffen, weitgehend umgesetzt. Im Jahr 2002 werden die bisher noch nicht beschlossenen Elemente des Konsolidierungsprogramms stärker ins Gewicht fallen. Die Projektionen gehen auch von der Annahme aus, dass der Beschäftigungsabbau im Staatsdienst nicht mit einer Zunahme der Frühpensionierungen verbunden ist. Anderenfalls würden die Ausgaben zunehmen und wahrscheinlich Steuererhöhungen nach sich ziehen. Prognosefehler könnten sich von der Konjunktorentwicklung her ergeben. Die starke Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit macht es wesentlich schwieriger, 2002 eine ausgeglichene Budgetposition aufrechtzuerhalten. Ausgehend von den derzeitigen Maßnahmen wird mit einem gesamtstaatlichen Defizit von nahezu ½% des BIP gerechnet. Die Staatsschuld wird sich den Projektionen zufolge in den Jahren 2001 und 2002, auch bedingt durch die Privatisierungen, zurückbilden.

### **Mittelfristige Haushaltspläne**

Die Bundesregierung hat sich erneut zu ihrer im Rahmen des Stabilitätsprogramms der EU eingegangenen Verpflichtung bekannt, die Haushaltskonsolidierung weiterzuführen und das Gesamtdefizit der staatlichen Haushalte in zwei gleichen Etappen von 1,1% des BIP im Jahr 2000 auf Null im Jahr 2002 zu reduzieren. Für die Folgejahre wird ein ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushaltssaldo angestrebt, wobei sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben im Verhältnis zum BIP zurückgehen sollen. Die Bruttoverschuldung (nach der Definition des Maastricht-Vertrags) soll von etwa 63% des BIP im Jahr 2000 auf unter 55½% im Jahr 2004 gesenkt werden (Tabelle 10).

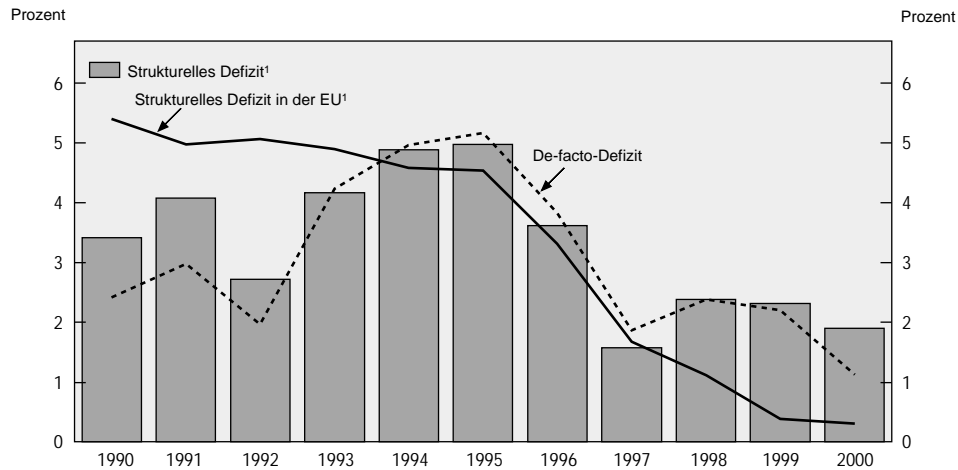
Tabelle 10 **Mittelfristige fiskalische Ziele für die öffentlichen Haushalte**  
Auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in Prozent des BIP

|                    | 1999 | 2000 | 2001  | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------------|------|------|-------|------|------|------|
| Budgetdefizit      | -2.1 | -1.4 | -0.75 | 0.0  | 0.0  | 0.0  |
| Primärsaldo        | 1.4  | 2.1  | 2.7   | 3.4  | 3.3  | 3.2  |
| Einnahmen          | 51.5 | 50.4 | 50.2  | 50.0 | 49.6 | 49.4 |
| Ausgaben           | 53.7 | 51.8 | 50.9  | 50.0 | 49.6 | 49.4 |
| Gesamtverschuldung | 64.6 | 63.1 | 61.4  | 59.1 | 57.2 | 55.3 |

*Quelle:* Österreichische Bundesregierung, Stabilitätsprogramm vom Dezember 2000.

Die Haushaltskonsolidierung muss fortgesetzt werden – nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass der rasche Prozess der demographischen Alterung in Österreich in den kommenden Jahren die öffentlichen Finanzen stark belasten wird; der Grad der Konsolidierung hat noch immer nicht das in vielen anderen OECD-Ländern beobachtete Niveau erreicht. Die Haushaltskonsolidierung kann die Wachstumsaussichten potentiell verbessern, und Simulationsrechnungen für Österreich zeigen, dass ein Ausgleich des Staatshaushalts mit höherem Wirtschaftswachstum einhergehen würde, wodurch die anfänglichen Kontraktionseffekte kompensiert würden<sup>8</sup>. Ein Budgetausgleich bis zum Jahr 2002 wird jedoch angesichts des hinter den Erwartungen zurückbleibenden Wirtschaftswachstums letztlich schwieriger sein, als bei Festlegung der Ziele angenommen worden war. Die fiskalischen Risiken werden aber auch durch andere Faktoren verstärkt. So lässt sich nicht ausschließen, dass die Mehreinnahmen auf Grund der 2000 beschlossenen Steuererhöhungen nicht so hoch wie erwartet ausfallen. Auch besteht die Gefahr, dass der Verkauf von Wohnbaukrediten und die Auslagerung bestimmter Tätigkeitsbereiche aus den Länderhaushalten in den Unternehmenssektor nicht den Grundsätzen des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entsprechen. Wenn auch von den weiteren Personalkürzungen im Staatsdienst für 2001 und für 2002 wesentliche Einsparungen erwartet werden können, besteht doch die Gefahr, dass die Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor nach 2002 höher ausfallen als budgetiert. Überdies steht die Gestaltung wesentlicher Teile der geplanten Verwaltungsreform bislang noch aus, und es ist unklar, ob die damit verbundenen Einsparungen kurzfristig den Erwartungen gerecht werden. Die Pensionsreform ist noch nicht abgeschlossen, und die Einsparungen auf Grund der bereits im Oktober 2000 umgesetzten Maßnahmen, könnten u.U. niedriger ausfallen als erwartet (siehe weiter unten). Ferner könnten Währungsaufwertungen den Umfang der staatlichen Fremdwährungsverbindlichkeiten erhöhen, womit die Schuldendienstverpflichtungen zunehmen würden. Wenn dieser Fall auch erst kürzlich im Zuge der Yen-Aufwertung gegenüber dem Euro effektiv eingetreten ist, wäre es doch theoretisch auch denkbar, dass es auf Grund von Wechselkursentwicklungen zu Budgeteinsparungen kommt. Insgesamt erfordert die dauerhafte Eliminierung des Defizits der öffentlichen Haushalte eine strikte Um-

Abbildung 9 **Verlauf der Haushaltskonsolidierung**  
In Prozent des BIP



1. In Prozent des potentiellen BIP.  
Quelle: OECD.

setzung der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen und eine behutsame Handhabung der Haushaltsgrundsätze, wobei Letzteres auch ein Überdenken der Überkreuzfinanzierung bestimmter Aufgabenbereiche aus außeretatmäßigen Fonds umfassen sollte. Längerfristig würde ein Überschuss im gesamtstaatlichen Haushalt dazu beitragen, die finanzpolitischen Belastungen im Zuge der demographischen Alterung zu bewältigen.

Nach den beiden früheren Haushaltskonsolidierungsepisoden der neunziger Jahre war es in der Folge jeweils zu einer raschen Ausweitung der strukturellen Defizite in Österreich gekommen, was in der EU insgesamt nicht der Fall war (Abb. 9). Darin spiegelt sich die Tatsache wider, dass die früheren Konsolidierungsinitiativen größtenteils auf Einmalmaßnahmen beruhten statt auf Strukturmaßnahmen, die anhaltende Konsolidierungserfolge bewirkt hätten<sup>9</sup>. Hinzu kam, dass im Zuge der Verbesserung der Haushaltssalden neue gesetzliche Sozialleistungsprogramme eingeführt wurden. Beide Aspekte kennzeichnen auch die jetzige Konsolidierungsphase. Wie weiter oben ausgeführt, geht ein wesentlicher Teil der Einsparungen des Konsolidierungspakets 2001/2002 auf Einmalmaßnahmen zurück. Um den Finanzierungssaldo der staatlichen Haushalte unterhalb der Defizitgrenze zu verankern, müssen daher die Einmalmaßnahmen rasch durch Strukturreformmaßnahmen ersetzt werden, die die beabsichtigten bleibenden Einsparungen sicherstellen. Mit der Einführung der neuen Familienbeihilfen ergibt sich zudem eine

starke Belastung für die öffentlichen Finanzen, die sich nach den derzeitigen Schätzungen auf jährlich über 0,3% des BIP belaufen wird. Die Gesamtkosten könnten sogar noch höher ausfallen, da die neuen Leistungen wahrscheinlich eine geringere Erwerbsbeteiligung zur Folge haben werden (siehe Kapitel III). Dies macht es nur umso notwendiger, die Ausgabeneingrenzungen mit Strukturreformen zu verknüpfen. Die Regierung sollte Forderungen nach einer weiteren Erhöhung der gesetzlichen Ausgaben abwehren. Stattdessen sollten die Sozialleistungen zielgerichteter vergeben und die Programme stärker gestrafft werden. Anderenfalls droht die Haushaltskonsolidierung von einem erneuten Ausgabenzyklus abgelöst zu werden.

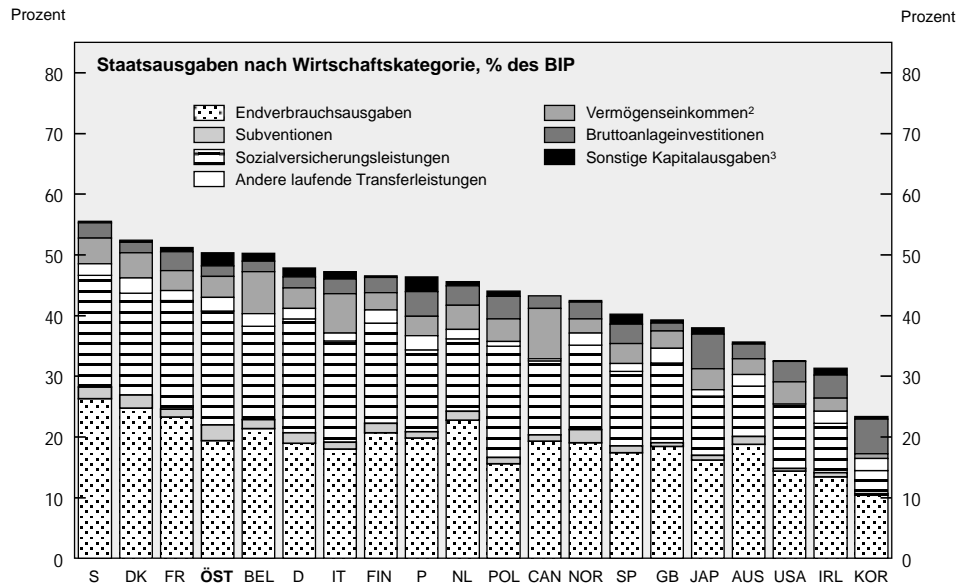
Die steuererhöhenden Maßnahmen des Sparpakets sind mit dem mittelfristigen Ziel einer Senkung der im internationalen Vergleich hohen gesamtstaatlichen Einnahmequote nicht zu vereinbaren. In den kommenden Jahren sollten Steuersenkungen durchgeführt werden, und diese sollten mit Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerstruktur verbunden werden. Reformstrategien, die auf eine Senkung der Steuersätze und eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage abzielen, haben sich in den OECD-Ländern durchweg bewährt<sup>10</sup>. Eine weitere Option wäre eine Senkung der Einkommensteuern im Gegenzug zu einer Erhöhung der im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrigen Vermögensteuern<sup>11</sup>. Derzeit wird in Österreich in der Tat über Steuersenkungen für 2003 diskutiert. Wenn sich Steuersenkungen aber auch durch positive Anreizeffekte teilweise selbst finanzieren können, sollte doch damit gewartet werden, bis substantielle, bleibende Ausgabensenkungen umgesetzt sind. Ansonsten drohen die derzeitigen Konsolidierungserfolge wieder in Frage gestellt zu werden. Ohne derartige Ausgabenkürzungen könnten die Steuersenkungen überdies vom privaten Sektor als Fortsetzung einer *Stop-and-Go*-Fiskalpolitik interpretiert werden, und die dadurch bedingten negativen Vertrauenseffekte könnten die Wirksamkeit der Steuerreform beeinträchtigen.

### **Kernpunkte der Reform des öffentlichen Sektors**

Die Regierung betrachtet die Pensions- und Verwaltungsreform weitgehend als Schlüsselemente ihrer Strategie zur Konsolidierung der Staatsfinanzen, zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor und zur Ausweitung des Spielraums für marktbestimmte Ergebnisse. Gemessen an den gesamtstaatlichen Ausgaben im Verhältnis zum BIP ist der Staatsanteil in Österreich im internationalen Vergleich hoch; so weist Österreich innerhalb der OECD die fünfthöchste Ausgabenquote auf. Das ist in beträchtlichem Maße auf das Niveau der Sozialausgaben und insbesondere der Pensionsausgaben zurückzuführen. Wenn der Umfang des staatlichen Sektors eines Landes auch weitgehend eine gesellschaftspolitische Entscheidung darstellt, fallen Ineffizienzen der Tätigkeit des öffentlichen Sektors doch umso schwerer ins Gewicht, je größer dieser Sektor ist (Abb. 10). Nachstehend werden wichtige Fragen der Reform des öffentlichen Sektors behandelt.



Abbildung 10 **Staatsausgaben nach Größenordnung und Wirtschaftskategorie**  
In ausgewählten OECD-Ländern<sup>1</sup>



1. Im Jahr 2000.

2. Einschl. Zinszahlungen.

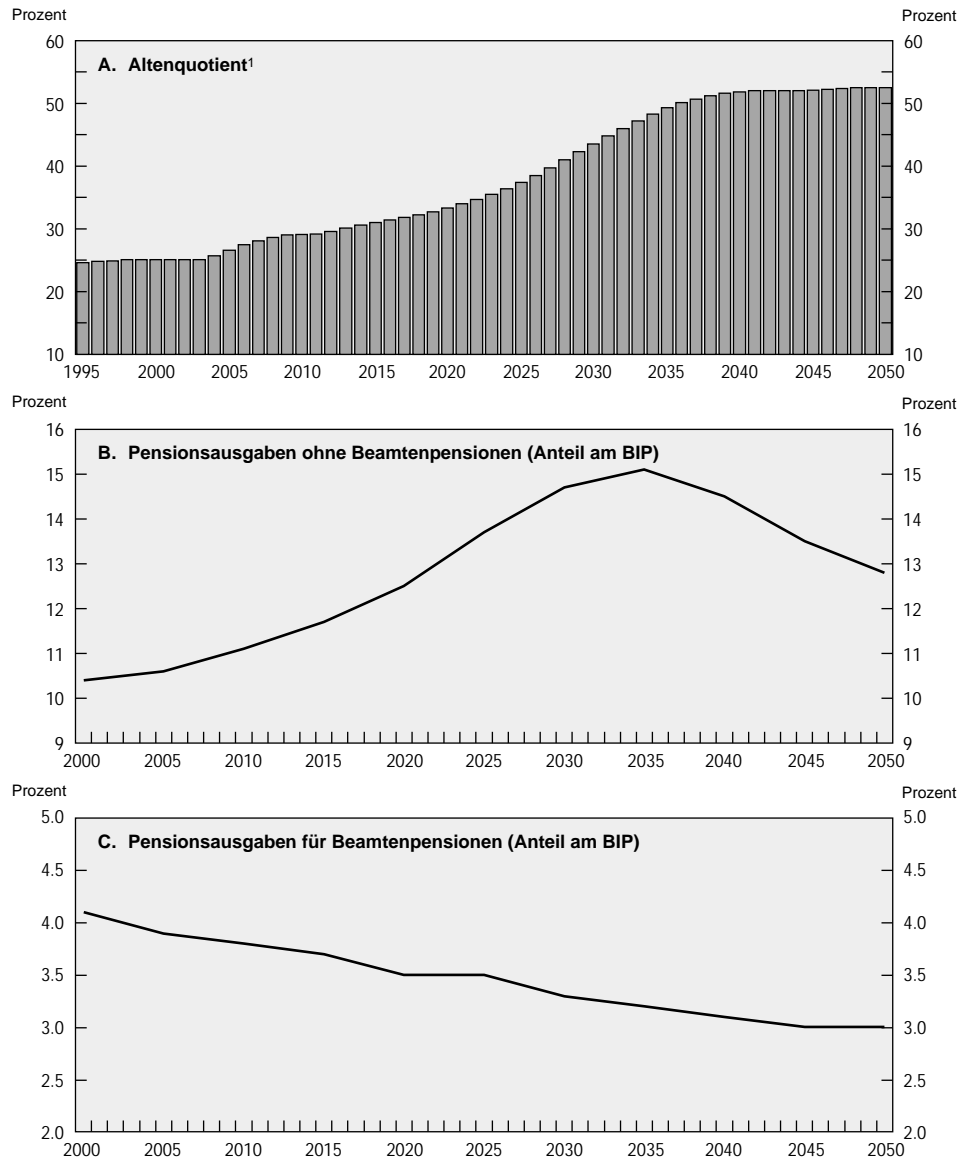
3. Bestandserhöhungen, Kauf von Grundstücken und immateriellen Vermögenswerten (netto) sowie Kapitaltransfers an andere Sektoren.

Quelle: OECD, National Accounts.

## Pensionen

Österreich zählt zu den OECD-Ländern mit den höchsten staatlichen Pensionsausgaben; diese belaufen sich auf insgesamt etwa 10½% des BIP ohne Beamtenpensionen und etwa 14½% des BIP, wenn das Beamtenpensionssystem hinzuge-rechnet wird. Die für die kommenden vierzig Jahre erwartete rasche Zunahme des Bevölkerungsanteils älterer Menschen wird in den nächsten Jahrzehnten mit Sicher-heit eine erhebliche weitere Erhöhung der Pensionsausgaben in Österreich zur Folge haben. Die Rentnerquote, definiert als Quotient aus der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und darüber sowie der Bevölkerungsgruppe der 20- bis 64-Jährigen, wird bis zum Jahr 2040 von derzeit 25% auf 53% ansteigen, wobei es den jüngsten Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Zentralamt zufolge gegen Mitte dieses Jahrzehnts zu sprunghaften Erhöhungen kommen dürfte (Abb. 11, Teil A)<sup>12</sup>. Ange-sichts der Bedrohung, die die demographische Entwicklung für die fiskalische Trag-fähigkeit des staatlichen Pensionssystems darstellt, führten die jeweils amtierenden Regierungen 1993, 1997 und erneut 2000 wesentliche Pensionsreformen durch. Es

Abbildung 11 Projektion der Entwicklung des Altenquotienten und Pensionsausgaben



1. Prozentuales Verhältnis der Personen im Alter von 65 Jahren und darüber zur Bevölkerungsgruppe der 20- bis 64-Jährigen.

Quelle: Statistik Österreich, Österreichische Bundesregierung und OECD.

handelt sich dabei jedoch nach wie vor nur um Teilreformen, und ohne zusätzliche politische Initiativen wird das staatliche Pensionssystem in Österreich nicht ohne signifikante Erhöhungen der Pensionsbeitragssätze – mit den daraus resultierenden Auswirkungen auf die Arbeitskosten – auskommen<sup>13</sup>.

Die Pensionsbeitragssätze betragen derzeit 22,8% der Lohnbemessungsgrundlage (Anfang der siebziger Jahre waren es 17%). Die Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung haben sich hingegen in den letzten zehn Jahren verringert und liegen derzeit bei etwa 2½% des BIP. Als eine der maßgeblichen Ursachen für den Druck auf das Pensionssystem wurde das niedrige Pensionsantrittsalter identifiziert. 1999 betrug das durchschnittliche Antrittsalter für die Alterspension 60½ Jahre für Männer und 58 Jahre für Frauen, womit es zu den niedrigsten innerhalb der OECD zählt. Seit 1970 ist das durchschnittliche Pensionsalter für Männer und Frauen um 3½ Jahre gesunken. Frühere Reformen hatten lediglich zur Folge, dass sich das Pensionsantrittsalter ab Mitte der neunziger Jahre stabilisierte, nicht jedoch erhöhte. Die Maßnahmen des Pensionsreformpakets 2000, das Frühpensionierungen finanziell weniger attraktiv machen soll, sieht eine Anhebung des Mindestalters für Frühpensionierungen um 1½ Jahre vor. Diese Maßnahmen sind zwar begrüßenswert, dürften aber für eine nennenswerte Trendumkehr kaum ausreichen (Kasten 2)<sup>14</sup>. Die Entwicklung der Frühpensionierungen in der jüngsten Vergangenheit bestätigt die Schlussfolgerung früherer Österreich-Berichte, wonach die diversen Frühpensionierungssysteme einander tendenziell substituieren. Die Zahl der frühzeitigen Alterspensionen wegen verminderter Arbeitsfähigkeit nahm im Jahr 2000 um Rekordraten zu, bevor das System im Oktober abgeschafft wurde. Die Frühpensionierungen bei sehr langen Versicherungszeiten sowie auf Grund von Arbeitslosigkeit sind zurückgegangen, wobei der kumulierte Rückgang Ende des ersten Halbjahrs 2000 im Vergleich zum Vorjahr bei über 40% bzw. 30% lag. Gleichzeitig nahmen jedoch die Zugänge in Invaliditätspensionen deutlich zu; so wiesen diese am Ende des ersten Halbjahrs 2001 einen Anstieg um insgesamt mehr als 40% gegenüber dem Vorjahr auf. Alles in allem sind die Neuzugänge zu Frühpensionen einschließlich Invaliditätspensionen auf das Gesamtjahr 2001 gesehen gegenüber dem ungewöhnlich hohen Niveau von 2000 erheblich gesunken. Im Vergleich zu den Jahren davor war der Rückgang allerdings sehr viel weniger ausgeprägt (Abb. 12).

Die Regierung geht davon aus, dass die Reformmaßnahmen von 2000 jährliche Einsparungen ermöglichen, die von rd. 0,1% des BIP im Jahr 2001 bis auf 0,6% des BIP im Jahr 2003 und den Folgejahren steigen werden. Den von den österreichischen Behörden unter Berücksichtigung der Reformmaßnahmen von 2000 durchgeführten und dem OECD-Sekretariat sowie der EU vorgelegten Simulationsrechnungen zufolge, steigen die Pensionsausgaben im Rahmen des staatlichen Umlagesystems von 10½% des BIP im Jahr 2000 auf 15% im Jahr 2035. Für die Folgezeit rechnen die Projektionen auf Grund des sich allmählich abflachenden Anstiegs des Altenquotienten mit einem Rückgang der Ausgaben bis auf etwa 13% des BIP im Jahr 2050 (Abb. 11, unterer Teil)<sup>15</sup>. Bei Einbeziehung der Beamtenpensionen

---

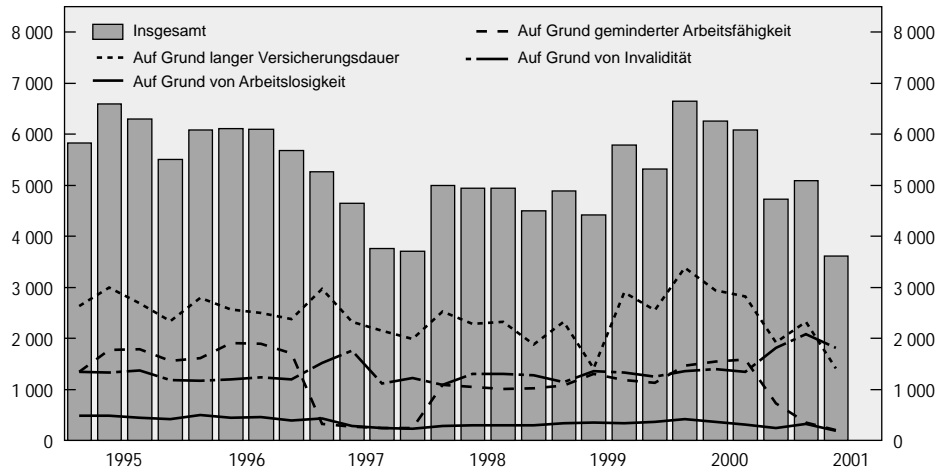
OECD 2001

### Kasten 2 Pensionsreform 2000

Die wichtigsten Elemente der am 1. Oktober 2000 in Kraft getretenen Pensionsreform sind folgende:

- Das Mindestalter für den Antritt der vorzeitigen Alterspension wegen Arbeitslosigkeit oder langer Versicherungsdauer wird ab Oktober 2000 um insgesamt 1½ Jahre angehoben. Die Erhöhung erfolgt in neun vierteljährlichen Etappen bis zum Oktober 2002, wobei jeweils zwei Monate hinzukommen. Damit steigt das Antrittsalter für Frauen von 55 auf 56½ Jahre und für Männer von 60 auf 61½ Jahre. Desgleichen soll das Frühpensionsalter für Beamte sowohl bei Frauen als auch bei Männern von 60 auf 61½ Jahre heraufgesetzt werden. Für Langzeitversicherte und Beamte gibt es Übergangsregelungen.
- Der Abschlagsatz für den Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter steigt auf 3 Prozentpunkte jährlich, bis zu maximal 15% der Pension (18% bei Beamtenpensionen).
- Für Pensionierungen nach dem Regelpensionsalter (60 Jahre für Frauen, 65 Jahre für Männer) wird pro Jahr ein Bonus von 4% der Pensionsbemessungsgrundlage gewährt.
- Die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit wurde nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs abgeschafft (Juli 2000). Parallel dazu wurden die Anspruchsbedingungen für den Erhalt von Invaliditätspensionen gelockert.
- Die Hinterbliebenenpensionen in den mittleren Einkommensgruppen werden auf 40% (derzeit 52%) der Pension des verstorbenen Ehegatten gekürzt. Gleichzeitig wurde eine Einkommensobergrenze festgelegt, so dass die Hinterbliebenenpension in dem Maße stufenweise reduziert wird, in dem das Gesamteinkommen den Schwellenwert übersteigt. Liegt das Gesamteinkommen des überlebenden Ehegatten unter einem bestimmten Schwellenwert, werden die Hinterbliebenenpensionen auf bis zu 60% der Pension des Ehegatten aufgestockt.
- Die jährlichen Pensionsanpassungen richten sich weiterhin nach den Nettolohnerhöhungen. Sollten die jährlichen Pensionserhöhungen die Inflationsrate unterschreiten, sind zum Ausgleich lediglich Einmalzahlungen vorgesehen.

erreichen die projizierten Ausgaben im Jahr 2035 mit 18% des BIP ihren Höhepunkt. Bei den Beamtenpensionen, die im Jahr 2000 4% des BIP ausmachten, rechnen die österreichischen Behörden mit einem stetigen Rückgang auf 3% des BIP im Jahr 2050. Auch wenn die Simulationsrechnungen eine deutliche Verschlechterung der Finanzen des österreichischen Pensionssystems zeigen, dürfte es sich bei der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung doch um eine optimistische Annahme handeln. So wird innerhalb der nächsten fünf Jahrzehnte mit einer Ausweitung der Erwerbsbeteiligung um etwa 18% gerechnet, wobei in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen eine Erhöhung um rd. 33½ Prozentpunkte bzw. 44 Prozentpunkte für Männer bzw. Frauen angenommen wird. Das würde einen drastischen Rückgang der Frühpensionierungen und ganz allgemein eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen erfordern.

Abbildung 12 Eintritt in die Frühpensionierung nach Programmen<sup>1</sup>

1. Quartalsdurchschnitt.

Quelle: Österreichische Bundesregierung und OECD.

Da sich die Regierung der Notwendigkeit einer weiteren Pensionsreform bewusst ist, hat sie mehrere Expertengruppen zur Ausarbeitung entsprechender Vorschläge eingesetzt. Diese betreffen vor allem die Harmonisierung der verschiedenen Teile des staatlichen Pensionssystems, die Einführung einer nach dem Prinzip der Kapitaldeckung konzipierten Säule der Altersversorgung sowie eine stärkere Verknüpfung zwischen Pensionsbeiträgen und -leistungen. Die verfügbaren Daten weisen in der Tat auf die Notwendigkeit weiterer Reformen hin, und die Agenda der Kommissionen weist in die richtige Richtung. Um jedoch dem raschen Anstieg der Pensionsansprüche in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vorzubeugen, bedarf es einer baldigen grundlegenden Reform statt jener stückweisen Anpassungen, die bislang als Reformansatz bevorzugt wurden. Die Zuständigkeiten in Bezug auf die Verwaltung der Versicherungskassen sind derzeit nach Berufsständen untergliedert. Diese Segregierung ist nicht hinreichend transparent und stellt einen Anreiz für die verschiedenen Interessengruppen dar, so weit wie möglich besonders vorteilhafte Leistungen für ihre jeweilige Klientel zu erwirken<sup>16</sup>. Wie sich gezeigt hat, bietet das Pensionssystem erhebliche Anreize für Frühpensionierungen, so dass es vermutlich zusätzlicher Maßnahmen bedarf, um die Tendenz zur Frühpensionierung wirksam umzukehren. Insbesondere ist eine Verschärfung der Anspruchskriterien für sämt-

liche Formen der Frühpensionierung notwendig, damit der Substituierbarkeit der verschiedenen Wege in die vorzeitige Pensionierung ein Riegel vorgeschoben wird. Das bedeutet auch, dass die Anspruchsberechtigung auf eine Invaliditätspension streng kontrolliert und ausschließlich nach gesundheitlichen Gründen beurteilt werden muss. Außerdem sollten Nachkontrollen des Gesundheitszustands vorgenommen und der Wiedereintritt ins Erwerbsleben zur Auflage gemacht werden, sobald der Grad der Berufsunfähigkeit hinreichend wieder hergestellt ist. Derartige Normen sind im Fall der Invaliditätspensionen in einer Reihe von OECD-Ländern durchaus üblich. Auch andere Wege in eine De-facto-Frühpensionierung, die nicht über die Pensionsversicherung laufen, sollten in Erwägung gezogen werden, wie etwa die Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer mit einer stark abgeschwächten Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche (siehe Kapitel III). Für eine engere Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen scheint es auch geraten, als Pensionsbemessungsgrundlage das gesamte Erwerbsleben und nicht nur wie bisher die fünfzehn besten Jahre zugrunde zu legen<sup>17</sup>. Außerdem wäre es besser, Pensionsleistungen, die nicht an frühere Beitragszahlungen der Leistungsempfänger gekoppelt sind, aus allgemeinen Steuermitteln statt aus den lohnbezogenen Pensionsbeiträgen zu finanzieren. Deshalb sollte die Umverteilungsrolle des Pensionssystems definiert werden, und soweit diese Umverteilungsfunktion bislang noch nicht mit Hilfe staatlicher Haushaltstransfers finanziert wird, sollten der hierfür bestimmte Anteil am Steueraufkommen erhöht und die Beitragssätze gesenkt werden.

Die Leistungen aus der umlagefinanzierten Komponente des Pensionssystems sollten so angepasst werden, dass die fiskalische Tragfähigkeit des Systems langfristig gesichert ist – insbesondere durch Bereinigung der jährlichen Anpassungsformel um den Anstieg der Lebenserwartung –, und es sollte eine zusätzliche kapitalgedeckte Komponente im Pensionssystem eingeführt werden, wie dies bereits in den vorangegangenen Wirtschaftsberichten empfohlen wurde<sup>18</sup>. Der Vorteil eines derartigen Mischsystems besteht darin, dass die Risiken (beim Umlageverfahren sind diese Risiken demographischer und politischer Art, beim Kapitaldeckungsverfahren betreffen sie die Kapitalmarktentwicklung) diversifiziert werden. Ein solcher Ansatz stünde auch insofern mit dem Ziel einer Reduzierung der Lohnnebenkosten in Einklang, als die Arbeitnehmer ihre eigenen Beitragsleistungen nicht als Abgabe, sondern als Sparanlage empfinden würden. Aus fiskalpolitischen Gründen sollte erwogen werden, einen Teil der Kapitaldeckungskomponente zwingend vorzuschreiben. Das könnte durch Umwandlung der Abfertigungszahlungen in Betriebspensionen bewerkstelligt werden (siehe Kapitel III). Vorkehrungen zur Einführung einer kapitalgedeckten Säule des Pensionssystems auf freiwilliger Basis waren bereits 1999 mit der Zulassung privater, durch Steuervergünstigungen bezuschusster Pensionsfonds getroffen worden. Jedoch stößt dieses Instrument trotz der Steuervorteile bei den privaten Haushalten nur auf geringe Resonanz<sup>19</sup>. Die Entwicklung derartiger Fonds sollte daher im Auge behalten und der Regulierungsrahmen erforderlichenfalls neu überdacht werden.

### ***Gesundheitsversorgung***

Im Gesundheitswesen hat die Regierung ihre Politik der einnahmensteigernden und kostensenkenden Maßnahmen fortgesetzt. Ein Teil dieser Maßnahmen bezweckt nicht nur Einnahmensteigerungen, sondern zugleich auch die Schaffung von Anreizen für einen sorgsameren Umgang mit den Gesundheitsdienstleistungen seitens der Verbraucher. So wurden bis zu einer jährlichen Obergrenze (73 €) Selbstbehalte bei den Kosten für ambulante Behandlung eingeführt, wobei für einkommensschwache Gruppen sowie bei Behandlungen medizinischer Notfälle, im Zusammenhang mit Schwangerschaften und bei chronischen Erkrankungen Ausnahmebestimmungen vorgesehen sind. Für ein umfassendes Urteil über die Wirksamkeit dieser Maßnahme ist es derzeit noch zu früh, Anfang 2002 ist jedoch mit ersten Ergebnissen zu rechnen. Außerdem wurden die Patienten-Kostenbeteiligungen für Krankenhausaufenthalte sowie die Rezeptgebühren erhöht. Der Umverteilungsgrad innerhalb des Gesundheitssystems wurde durch die Begrenzung der automatischen Mitversicherung der Ehegatten von Versicherten eingeschränkt. Nach dem neuen System zahlen Arbeitnehmer 3,4% ihres Bruttolohns als Krankenversicherungsbeitrag für unterhaltsberechtigte Familienangehörige; eine wesentliche Ausnahme hiervon betrifft Ehegatten mit Kindern bzw. Pflegefälle. Bislang entsprachen die Mehreinnahmen aus dieser Maßnahme nicht den Erwartungen. Durch die jährliche Erhöhung der Krankenversicherungspflichtgrenze und durch die Ausweitung der Beitragspflicht auf Pensionisten mit Anspruch auf bestimmte Zusatzpensionen wurde die Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge angehoben.

Die hohe Betten-, Pflege- und Großgeräte-Dichte in den österreichischen Krankenanstalten ist für einen beträchtlichen Teil der Gesundheitsausgaben verantwortlich. Um die Ressourcenvergeudung zu vermeiden, die sich aus Überlappungen bei den jeweiligen ärztlichen Spezialgebieten sowie daraus ergibt, dass benachbarte Spitäler zuweilen gleiche Tätigkeitsfelder und Ausrüstungen haben, beschlossen die Behörden auf Bundes- und Länderebene einen Österreichischen Krankenanstalten- und Großgeräteplan mit einem Planungshorizont bis 2005. Dieser Plan soll zu einer Umstrukturierung der Aktivitäten der Krankenanstalten und einer effizienteren Allokation der technischen Ausrüstungen führen. Wie bereits in früheren Länderberichten ausgeführt, hat sich mit der Einführung des Krankenanstaltenfinanzierungssystems im Jahr 1997 der Anreiz zu Gunsten möglichst langer Spitalsaufenthalte, wie er bei den früheren Systemen der Kostenrückerstattung nach einheitlichen Tagessätzen gegeben war, verringert. Die durchschnittliche Krankenhausverweildauer ist seitdem zurückgegangen, und diese Entwicklung setzt sich weiter fort. Bei Krankenhausaufenthalten zwischen einem und 28 Tagen ist die durchschnittliche Verweildauer innerhalb der letzten fünf Jahre um etwa einen Tag auf 6,3 Tage im Jahr 2000 zurückgegangen. Insgesamt wurde dadurch der Kostenanstieg im Spitalssektor gedämpft, wenngleich auch negative Entwicklungen zu beobachten sind. So

hat sich der tendenzielle Anstieg der Zahl der Spitalsaufenthalte in den Jahren 1999 und 2000 um 3,2% bzw. 1,5% weiter erhöht. Das ist auf den wachsenden Anteil der Eintagspflegen zurückzuführen, denn die Krankenhäuser versuchen nunmehr, statt der Verweildauer die Zahl der behandelten Fälle zu steigern. Die Korrektur dieser Anreize im Interesse einer verstärkten Rechenschaftspflicht und einer besseren Ressourcenallokation stellt nach wie vor ein ungelöstes Problem des österreichischen Gesundheitswesens dar. 2002 soll das Kostenvergütungssystem für Eintagspflegen in diesem Sinne reformiert werden. Nach dem neuen System sollen bei Fällen, in denen derartige Behandlungen durchaus üblich und angebracht sind, die Vergütungen für Eintagspflegen erhöht werden, während die Tagessätze in den übrigen Fällen reduziert werden sollen. Die Finanzierungsvereinbarungen für die Krankenanstalten veranschaulichen, dass weitere Reformen des Gesundheitssystems allgemeinerer Art erhebliche Effizienzgewinne mit sich bringen können, wie dies bereits im Sonderkapitel über das Gesundheitswesen von 1997 wie auch in den folgenden *Wirtschaftsberichten* aufgezeigt worden war. Bei den Rückerstattungssätzen für die Spitalskosten durch die Länder gibt es Unterschiede zwischen den neun Gebietskrankenkassen der Länder, worin sich die Tatsache niederschlägt, dass die Krankenhäuser weitgehend nicht auf Effizienz-, sondern auf Kostenbasis finanziert werden, obgleich Informationen verfügbar sind, die eine Effizienzbewertung des Krankenanstaltsbetriebs ermöglichen würden. Wie im letzten Wirtschaftsbericht erwähnt, ist dafür eine Standardisierung der Kriterien für die Vergütung von Spitalsleistungen erforderlich, damit die Krankenanstalten, die ihre Ressourcen besonders effizient einsetzen, belohnt werden.

### ***Verwaltungsreform***

Große Bereiche der von der Regierung in Aussicht genommenen Verwaltungsreform umfassen einen Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst, eine Beschneidung des Umfangs der Verwaltungen sowie eine Durchforstung der Dienstleistungen im Hinblick auf die Frage, ob sie vom Staat oder aber von nicht staatlichen Stellen bzw. privaten Firmen erbracht werden sollten. Wenn auch in einigen Bereichen bereits entsprechende Maßnahmen ergriffen wurden, stehen doch die Entscheidungen zu einem Teil der Reform bislang noch aus. Neben budgetären Erwägungen liegt dieser Initiative vor allem auch das Ziel zugrunde, die Effizienz im öffentlichen Sektor zu steigern und den Spielraum für marktbestimmte Ergebnisse zu vergrößern.

Die Personalreduzierung im Staatsdienst ist ein wesentliches Element des Reformprojekts. Auf Bundesebene soll die Beschäftigung um 15 000 Vollzeitäquivalente abgebaut werden, das entspricht ungefähr 9% der Bundesbediensteten. Davon werden 11 000 Stellen (Vollzeitäquivalente) im engeren Sinne gestrichen und weitere 4 000 in Einheiten verlagert, die als öffentlich-rechtliche Körperschaften aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert werden. Die Personalkürzungen sollen pro-



portional über die gesamte Staatsverwaltung verteilt werden, wobei jeder Bundesminister innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs über die Struktur des Stellenabbaus zu bestimmen hat. Zusammen mit nur moderaten Lohnerhöhungen sollen diese Maßnahmen etwa 70% der kumulierten Einsparungen im Bundeshaushalt in diesem und im kommenden Jahr erbringen. Der Personalstand im Hochschul- und Schulbereich – der in den Kompetenzbereich der Länder fällt, während die Löhne und Gehälter weitgehend vom Bund bezahlt werden – sind von dieser Maßnahme nicht unmittelbar betroffen. Jedoch sollen auch in diesen Bereichen Maßnahmen beschlossen werden (wie etwa Änderungen der Überstundenregelungen), die zu analogen Einsparungen führen sollen. Was die Verwaltungsvereinfachung betrifft, so hat die Regierung die Schließung verschiedener Polizeiwachämter und die Zusammenlegung von Gerichten in ganz Österreich beschlossen. Die Umsetzung dieser Maßnahme steht allerdings noch aus. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes, der Länder und Gemeinden wurde damit beauftragt, Einsparungspotentiale bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu identifizieren. Diese Arbeiten sind derzeit noch nicht abgeschlossen. Eine andere Arbeitsgruppe, die Aufgabenreformkommission, veröffentlichte im März 2001 eine Liste mit Vorschlägen für staatliche Dienstleistungen, die in den privaten Sektor ausgelagert werden könnten oder überhaupt nicht mehr vom Staat bereitgestellt werden müssten. Bislang wurden diese Vorschläge kaum als Grundlage für politische Initiativen herangezogen. Im Mai 2000 trat ein neues Gesetz in Kraft, durch das die Eigentümeranteile des Bundes im Post- und Telekommunikationssektor unter dem Dach der österreichischen Industrie-Holding AG (ÖIAG) miteinander verschmolzen wurden. Die ÖIAG wurde beauftragt, in den beiden kommenden Jahren nach einem vorgegebenen Fahrplan einen großen Teil der im Bundesbesitz befindlichen Gesellschaften zu verkaufen. In der Folge wurden weitere Privatisierungen durchgeführt; so wurden u.a. nahezu 30% der Austria Telekom und aller Bundesbeteiligungen an Austria Tabak veräußert. Obgleich die Beteiligungen in einigen Fällen von anderen Eigentümern des öffentlichen Sektors übernommen wurden, signalisiert das Programm doch erhebliche Fortschritte der österreichischen Privatisierungspolitik. Im Oktober 2000 stellte die Regierung eine Liste von 30 Einheiten innerhalb der Bundesverwaltung zusammen, die Ende 2003 aus dem öffentlichen in den privaten Unternehmenssektor verlagert werden sollen.

Schon vor den nunmehr geplanten Ausgliederungen waren in den neunziger Jahren zahlreiche staatliche Stellen in den Unternehmenssektor überführt worden. Diese Verlagerungen, die sich auf alle Ebenen der staatlichen Verwaltung erstreckten, sind im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zulässig, wenn mindestens die Hälfte der Einnahmen aus externen (nicht staatlichen) Quellen stammt. Zu den Gründen für derartige Ausgliederungen gehörten u.a. die potentielle Entlastung der staatlichen Haushalte und der Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Außerdem wurde damit bezweckt, die Funktionsweise unternehmensähnlicher Verwaltungseinheiten zu verbessern, da die Effizienz größer ist, wenn

diese Stellen nicht mehr den administrativen Beschränkungen unterliegen, die mit dem bürokratischen System des öffentlichen Sektors und dem staatlichen Budgetprozess zwangsläufig verbunden sind.

Wenn die Übertragung von Verwaltungseinheiten in den Unternehmenssektor aber auch aus diesen Gründen von Vorteil sein kann, ist doch die Tatsache allein, dass ein bestimmtes Budgetziel mehrere Jahre hindurch eingehalten wird, noch kein ausreichender Beweis für wirtschaftlichen Erfolg. Erstens könnten Opportunitätskosten dadurch entstehen, dass es andere Maßnahmen gibt, die eigentlich vorzuziehen wären, die aber mangels umfassender Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungskonzepte nicht verfolgt werden. Zweitens könnte insofern, als die Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht auf offenen Märkten operieren, wenig Druck vorhanden sein, bei den betrieblichen und preislichen Entscheidungen für die betreffenden Dienstleistungen Effizienzkriterien zu Grund zu legen<sup>20</sup>. Überdies könnte die Haushaltsbelastung des Staats lediglich auf die Zukunft verlagert werden, so dass das, was heute eine budgetäre Entlastung darstellt, sich künftig in einem noch stärkeren finanziellen Druck niederschlagen kann und die globalen abgezinsten Effekte auf die Haushaltsposition letztlich sogar negativ sein könnten. Wie bereits in früheren *Wirtschaftsberichten über Österreich* dargelegt, besteht die Gefahr, dass durch die budgetäre Auslagerung von Verwaltungseinheiten die Finanzdisziplin des öffentlichen Sektors insgesamt in Mitleidenschaft gezogen werden könnte<sup>21</sup>. Die Umwandlung staatlicher Verwaltungseinheiten in Aktiengesellschaften verringert in der Tat den gesamtstaatlichen Schuldenstand (gemäß der Definition des Vertrags von Maastricht), erhöht dafür aber den Schuldenstand im öffentlichen Unternehmenssektor um einen äquivalenten Betrag, so dass die Staatsverschuldung insgesamt unverändert bleibt. Insofern der Staat letzten Endes für die finanziellen Verbindlichkeiten der öffentlichen Unternehmen haftet, kommt es in Wirklichkeit gar nicht zu einer Verringerung seiner finanziellen Verpflichtungen<sup>22</sup>. Jedoch wird die staatliche Haushaltspolitik weniger transparent, denn die Schuldendienstverpflichtungen erscheinen nicht mehr beim Schuldenstand des staatlichen Sektors insgesamt, und es ist nicht immer leicht, an Informationen über die Bürgschaften der verschiedenen Gebietskörperschaften als Sicherheit für die Kreditaufnahme der öffentlichen Unternehmen heranzukommen. Desgleichen können Auslagerungen mit anhaltenden Transferleistungen des staatlichen Sektors an die betreffenden Gesellschaften öffentlichen Rechts einhergehen, deren Umfang mangels hinreichender Ex-ante-Evaluierungen der mutmaßlichen künftigen Kosten- und Einnahmeentwicklungen womöglich nicht antizipiert wurde.

Die Belege darüber, wieweit die Verlagerung staatlicher Verwaltungseinheiten in den Unternehmenssektor von wirtschaftlichem Erfolg gekrönt war, sind in Österreich offenbar uneinheitlich. Im Rahmen einer vom Rechnungshof durchgeführten Untersuchung über eine Reihe derartiger Transaktionen in den neunziger Jahren wurden mehrere Verfahrensmängel aufgezeigt, die den Erfolg der Operationen beeinträchtigen<sup>23</sup>. Nach Auffassung der Rechnungsprüfer waren in der Vergangen-

heit Ausgliederungen vorgenommen worden, ohne dass zuvor untersucht worden war, ob die vom öffentlichen Sektor erbrachten Dienstleistungen wirklich beschnitten werden sollten oder nicht. Der Rechnungshof vermerkt auch, dass die Ziele der Auslagerungen in manchen Fällen nicht klar definiert worden waren – was die spätere Evaluierung beeinträchtigt – bzw. nicht realistisch waren. Alternative Konzepte für eine Umwandlung in Kapitalgesellschaften wurden nicht untersucht, und es wurden keine Konzepte für die zu erzielenden Effizienzgewinne entwickelt. Eine der häufigsten Mängelfeststellungen betraf das Fehlen einschlägiger Kosten-Nutzen-Analysen bei der Projektauswahl. Der Rechnungshof verweist zwar auf eine Reihe von Faktoren, die normalerweise mit Effizienzgewinnen verbunden sind, wie bessere Kostentransparenz und flexiblere Beschäftigungsbedingungen in den Kapitalgesellschaften, stellt aber zugleich fest, dass der Verringerung der Budgetausgaben für Personalkosten in einigen Fällen höhere Betriebskostenausgaben gegenüberstanden. Im Gegensatz dazu gelangt die Österreichische Finanzierung-Garantie-Gesellschaft (FGG), die ebenfalls verschiedene Auslagerungen aus der Bundesverwaltung unter die Lupe genommen hat, zu einem positiveren Urteil über dieses Verfahren, das sie insgesamt für erfolgreich erachtet. Die FGG kommt zu dem Schluss, dass die strategischen und organisatorischen Ziele der Regierung in den meisten Fällen verwirklicht wurden, und dass die staatlichen Budgetziele entweder erreicht wurden oder zumindest keine höhere Budgetbelastung festgestellt werden konnte. Das Dienstleistungsangebot hat sich verbreitert, während die Gebührenerhöhungen aus Qualitätsverbesserungen und einer realistischeren Kostenrechnung resultierten. Andererseits stellt aber auch die FGG fest, dass die Erfolgsaussichten derartiger Ausgliederungen nur teilweise dokumentiert wurden und dass formale Ex-post-Kontrollen seitens der staatlichen Verwaltung im Hinblick auf die angestrebten Ziele weitgehend fehlen. Außerdem verfügte nur weniger als die Hälfte der untersuchten Unternehmen über ausformulierte und quantifizierte Unternehmenskonzepte<sup>24</sup>. Die Arbeiterkammer (AK) hat ebenfalls einige Fallstudien über die Effizienz von Ausgliederungen durchgeführt. Sie stellt fest, dass bei einem Großteil der Projekte mangels einschlägiger Informationen keine Evaluierung vorgenommen werden konnte. Aber selbst bei den untersuchten Fällen wurden schwerwiegende Datenmängel festgestellt, sowohl in Bezug auf die Verfügbarkeit wirtschaftlicher Indikatoren und die jeweiligen Ausgliederungskonzepte als auch im Hinblick auf die Unternehmenskonzepte nach erfolgter Ausgliederung. Insgesamt kam die AK zu dem Schluss, dass die Auslagerungen eine budgetäre Entlastung für den Staatshaushalt darstellten, doch bestand nicht in allen Fällen Klarheit darüber, ob diese Entlastung von Dauer sein würde. Es wurde jedoch festgestellt, dass die budgetären Ausgliederungen in der Regel mit Effizienzgewinnen verbunden waren<sup>25</sup>.

Alles in allem ist die Ausgliederung staatlicher Verwaltungseinheiten aus dem Budget kein Ersatz für eine grundlegendere Reform des öffentlichen Sektors. Es sind Grundsatzentscheidungen im Hinblick darauf notwendig, welche Dienstleistun-

gen eher vom privaten Sektor als vom Staat bereitgestellt werden sollten und wie weit es angemessen ist, den privaten Sektor in die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen einzubinden. Die im Frühjahr 2001 von der Aufgabenreformkommission unterbreiteten Vorschläge bieten eine Grundlage für ein diesbezügliches Überdenken der Aufgaben des öffentlichen Sektors und sollten entsprechend genutzt werden<sup>26</sup>. Innerhalb eines solchen Rahmens kann die Übertragung ehemals vom Staat wahrgenommener Aufgaben an ein unabhängiges Unternehmen in der Tat ein wichtiges Element für eine spätere Privatisierung darstellen.

Um die Projektauswahl durch die politischen Entscheidungsträger zu verbessern, sollte überdies ein zweckmäßiger Rahmen für Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen festgelegt werden. Durch systematische Kosten-Nutzen-Analysen muss die Informationsbasis für die politische Entscheidungsfindung erweitert werden. Zu diesem Zweck sollte ein bilanztechnischer Rahmen geschaffen werden, der Aufschluss darüber gibt, welche künftige finanzielle Belastung für den öffentlichen Sektor bei einer gegebenen Maßnahme über einen längeren Zeithorizont hinweg zu erwarten ist. Das erfordert grundsätzlich eine Schätzung der bis zum Abschluss des Projektes bzw. über einen Zeithorizont von mehreren Jahrzehnten entstehenden Einnahme- und Ausgabenflüsse. Die Kosten der Maßnahme werden dann anhand des aktuellen Werts dieser Einnahmen und Ausgaben errechnet und mit einem entsprechenden Zinssatz diskontiert. Die Evaluierung der langfristigen Kosten verschiedener Politikoptionen zu Zwecken einer verbesserten staatlichen Ressourcenallokation erlangt innerhalb der OECD zunehmende Bedeutung und wird derzeit bereits von den Vereinigten Staaten und – seit kurzem auch – von Japan praktiziert. Der gleiche Rahmen kann auch für die Ex-ante-Evaluierung potentieller Auslagerungen aus dem Staatshaushalt verwendet werden. In diesem Fall definiert der Gegenwartswert des Differenzbetrags zwischen den projizierten Einnahmen und Ausgaben die mutmaßliche finanzielle Belastung, die sich für den Staat auf Grund der betreffenden öffentlichen Unternehmen ergibt. Die für alternative Projekte ex ante durchgeführten Kosten-Nutzen-Analysen müssen durch Ex-post-Bewertungen der ergriffenen Maßnahmen ergänzt werden, wobei für die verschiedenen Arten von Maßnahmen der gleiche Rechnungsrahmen für Kosten und Erträge verwendet werden muss. Die Tatsache, dass der Erfolg der Ausgliederungen aus dem Budget von unterschiedlichen Institutionen sehr unterschiedlich beurteilt wurde, zeigt, wie groß der Spielraum für Unsicherheiten und Unklarheiten sein kann, wenn ein solcher Rahmen fehlt. In Österreich konnten Verwaltungsstellen des Bundes in den letzten Jahren zunehmend dazu veranlasst werden, ihre Leistungen in dieser oder jener Form einer Ex-post-Evaluierung zu unterziehen. Allerdings werden dafür die verschiedensten Indikatoren verwendet, die nicht nur zwischen den einzelnen Verwaltungen, sondern auch im Laufe der Zeit variieren. Woran es derzeit mangelt, sind gemeinsame Referenzkriterien, die derartige Vergleiche erleichtern. Für wirksame Programmevaluierungen bedarf es daher noch weiterer Bemühungen.

### ***Finanzausgleich***

Ein weiterer Punkt im Zusammenhang mit der operationellen Effizienz des öffentlichen Sektors betrifft die Verteilung der Aufgaben und der Einnahmen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften. In früheren Wirtschaftsberichten waren diverse Aspekte des bestehenden Aufteilungsmechanismus untersucht worden, wobei das System der Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften zur Finanzierung spezifischer Aktivitäten des öffentlichen Sektors in einigen Fällen als verbesserungsfähig erachtet worden war<sup>27</sup>. Was das allgemeine Finanzausgleichssystem zwischen Bund, Ländern und Gemeinden betrifft, so wurde kürzlich ein neuer Aufteilungsschlüssel für die Steuereinnahmen ausgehandelt, eine neue Regelung der freien und zweckgebundenen Transfers vom Bund an die Länder beschlossen und verbindliche budgetäre Obergrenzen festgelegt.

Finanzausgleichsverhandlungen finden alle vier Jahre statt. Dabei werden der Schlüssel für die Aufteilung der gesamten Steuereinnahmen auf den Bund einerseits und die Länder und Gemeinden andererseits auf der Grundlage der voraussichtlichen Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften sowie spezifische Budgetziele für die jeweiligen Parteien festgelegt. Die derzeitige Finanzausgleichsregelung wurde im Oktober 2000 getroffen und gilt für die Jahre 2001-2004. Für diesen Zeithorizont haben sich die Länder verpflichtet, jährliche Überschüsse von mindestens 0,75% des BIP (auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) zu erwirtschaften<sup>28</sup>. Eine vorübergehende Zielverfehlung von 0,15% des BIP ist zulässig, solange das Ziel im Durchschnitt erreicht wird. Analog dazu sind die Gemeinden gehalten, einen ausgeglichenen Haushaltssaldo zu erzielen, wobei eine befristete Zielverfehlung von 0,1% des BIP gestattet ist. Der Bund ist verpflichtet, sein Defizit hinreichend einzudämmen, damit die gesamtstaatlichen Haushaltsziele entsprechend dem österreichischen Stabilitätsprogramm erfüllt werden. Ferner wurden Konsolidierungsmaßnahmen auf Länderebene vereinbart, die eine Begrenzung des Personalaufwands für Landeslehrer und eine Lockerung der Zweckbindung der im Rahmen der Wohnbauförderung an die Länder geleisteten Transfers umfassen. In den Haushaltsprogrammen der Gemeinden ist ferner die Überführung von staatlichen Verwaltungseinheiten, insbesondere Spitälern, in den Unternehmenssektor vorgesehen.

Ein wesentlicher Aspekt, der bei diesem Prozess zu Tage trat, betraf die Frage, welche Anreize vorgesehen werden können, damit die Länder und Gemeinden die vereinbarten Budgetgrenzen einhalten. Schließlich wurden zwischen Bund, Ländern und Gemeinden Sanktionen für den Fall vereinbart, dass eine der Parteien die ausgehandelten Überschuss- bzw. Defizitziele nicht erfüllt. Gebietskörperschaften, die den Zielwert während der Dauer des Stabilitätspakts im Durchschnitt verfehlen, müssen einen Sanktionsbeitrag entrichten, dessen Höhe sich aus einem Fixbetrag und einem variablen Betrag von insgesamt 8% des anvisierten Haushaltsziels bzw. 15% des Differenzbetrags (bis zu einer bestimmten Obergrenze) zusammensetzt.

---

OECD 2001

Sanktionen, die sich aus der Nichterfüllung der 3%-Defizitgrenze des Maastrichtvertrags ergeben, werden ebenfalls zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften aufgeteilt. In jedem Fall ist jedoch die Verhängung von Sanktionen vom einstimmigen Beschluss eines Schlichtungsgremiums abhängig, das sich aus Vertretern des Bundes einerseits und der Länder und Gemeinden andererseits zusammensetzt. Außerdem wird in der getroffenen Vereinbarung spezifiziert, unter welchen Umständen die Ziele für die staatlichen Haushaltssalden neu verhandelt werden müssen – z.B. im Falle einer erheblichen Verlangsamung des Wirtschaftswachstums – und mithin keine Sanktionen fällig werden.

Das Niveau der von den Ländern und Gemeinden zu erreichenden Überschussziele für die kommenden vier Jahre entspricht weitgehend den Haushaltsergebnissen der letzten zehn Jahre. Die Tatsache jedoch, dass der Anteil der verschiedenen Gebietskörperschaften am gesamten Mittelaufkommen Gegenstand von Verhandlungen ist, stellt einen Unsicherheitsfaktor hinsichtlich der relativen Defizite dar. Die Finanzausgleichsverhandlungen können zwar zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen führen, doch wird dadurch u.U. lediglich die relative Höhe der Haushaltssalden der einzelnen Gebietskörperschaften beeinflusst, und der Prozess der Aushandlung des Einnahmeverteilungsschlüssels als solcher bietet nur geringe Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz und eine Überprüfung der Ausgabenpläne. Die empirischen Erfahrungen anderer Länder deuten auf die Notwendigkeit der Einführung eines Finanzausgleichssystems hin, bei dem auch Anreize möglich sind. Wie festgestellt wurde, haben Systeme, bei denen Veränderungen der Einnahmen der Gemeinden durch Veränderungen beim Finanzausgleich kompensiert werden, negative Effekte auf die Entwicklung der Steuerbasis der Kommunalverwaltungen<sup>29</sup>. Ferner mangelt es auch an Transparenz. Zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor wäre es daher naheliegend, ein Finanzausgleichssystem einzurichten, in das entsprechende Anreize eingebaut sind. Die allgemeinen Steuereinnahmen sollten nach einem festen Schlüssel auf die verschiedenen Gebietskörperschaften verteilt werden, und die Besteuerungsrechte der Länder und Gemeinden sollten effektiv wahrgenommen und erforderlichenfalls ausgeweitet werden. Derzeit finanzieren Länder und Gemeinden lediglich einen kleinen – weiter abnehmenden – Teil ihrer Ausgaben aus ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben (etwa 8%), und diese Besteuerungsrechte werden fast völlig auf Bundesebene geregelt. Dass Länder und Gemeinden für die Verfehlung von Budgetzielen sanktioniert werden sollen, spricht für die Einführung eines Anreizsystems, das diesen Gebietskörperschaften ein bestimmtes Maß an budgetärer Gestaltungsfreiheit – in Form von Ausgaben- wie auch Einnahmenkompetenzen – einräumt. Überdies sollte die Kongruenz zwischen Ausgaben und Finanzierung verbessert werden. Die laufenden politischen Initiativen, die darauf abzielen, die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften zu verbessern, sollten deshalb mit einer dementsprechenden Budgetreform kombiniert werden.

### **III. Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strukturreform**

In vorangegangenen Wirtschaftsberichten wurde anerkannt, dass der österreichische Arbeitsmarkt vergleichsweise gut funktioniert und ein verhältnismäßig niedriges Niveau der Arbeitslosigkeit sowie ein hohes Maß an gesamtwirtschaftlicher Lohnflexibilität aufweist. Die relativ moderaten Lohnerhöhungen und die stetigen Beschäftigungszuwächse, die 2000 in einer Phase deutlich steigender Öl- und Importpreise verzeichnet wurden, bestätigen diese Erkenntnis. Andererseits wurde festgestellt, dass der Arbeitseinsatz von Frauen und älteren Arbeitskräften gering ist und vor allem durch großzügige Frühpensionierungsprogramme niedrig gehalten wurde. Frühere OECD-Empfehlungen verwiesen daher besonders auf die Notwendigkeit, die Kapazität der Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen und den Beschäftigungsgrad generell durch ein breites Spektrum von Maßnahmen zu verbessern, die darauf abzielen sollten, die Funktionsweise der Arbeits-, Güter- und Finanzmärkte zu erleichtern und die Effizienz des Bildungssystems zu steigern. Verstärkt wird der Reformbedarf durch den raschen Anstieg des Altenquotienten in Österreich sowie das Entstehen eines Missverhältnisses zwischen gefragten und am Markt gebotenen Qualifikationen. Weitere Regulierungsreformen sind angesichts der potentiell großen Wohlfahrtsgewinne für die Verbraucher und entsprechender Produktivitätssteigerungen ebenfalls angebracht, insbesondere im Bereich der Netzwerkindustrien.

Die österreichische Strukturpolitik bewegt sich weiterhin größtenteils im breiten Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung (NAP)<sup>30</sup>, der verschiedene Politikinitiativen umfasst, die sich nicht nur auf den Arbeitsmarkt, sondern auch das Bildungssystem und die Produktmärkte erstrecken und darauf gerichtet sind, Vermittelbarkeit, Unternehmertum, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit zu fördern. Die neue Bundesregierung hat besonders die Notwendigkeit betont, mehr Arbeitsmarktanreize zu schaffen und die Effektivität der Stellenvermittlung zu verbessern, um Effizienzsteigerungen zu erzielen und das Steuer- und Transfersystem zu entlasten, und den Wettbewerb auf den Produktmärkten und in den Netzwerkindustrien zu fördern. Bedeutende Politikinitiativen sind bereits umgesetzt worden oder befinden sich in Vorbereitung. Das gilt für die Maßnahmen im Rahmen

der Pensionsreform, obwohl diese einen weiteren säkularen Anstieg der Pensionsbeitragssätze nicht verhindern können (vgl. Kapitel II). Maßnahmen zur Reduzierung der Lohnnebenkosten und zur Verbesserung der Zielgenauigkeit sozialer Transferleistungen sind ebenfalls umgesetzt worden, namentlich eine gewisse Verschärfung der Anspruchskriterien für den Bezug von Arbeitslosengeldleistungen. Außerdem sind im Bereich der Regulierungsreform wichtige Schritte eingeleitet worden, vor allem in Bezug auf eine Verschärfung der allgemeinen Wettbewerbsgesetzgebung und die Einführung von mehr Wettbewerb am Elektrizitäts- und Gasmarkt. Trotz dieser Fortschritte besteht in verschiedenen Bereichen offenbar weiterer politischer Handlungsbedarf, und in einigen Feldern scheinen die ergriffenen Maßnahmen mit den grundlegenden Zielen nicht im Einklang zu stehen. Das vorliegende Kapitel befasst sich mit wichtigen Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit, und gibt einen Überblick über die Politikmaßnahmen, die seit der Veröffentlichung des letzten Wirtschaftsberichts ergriffen wurden, wobei besonders die Bereiche aufgezeigt werden, in denen nach Auffassung des OECD-Sekretariats weiterer Handlungsbedarf besteht. Fragen im Zusammenhang mit der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung werden in Kapitel IV ausführlicher behandelt.

## **Fortschritte bei der Arbeitsmarkt- und der Bildungsreform**

### *Größere Flexibilität der Lohn- und Arbeitskosten*

Die Tarifabschlüsse der letzten beiden Jahre standen mit dem Ziel im Einklang, die Arbeitslosigkeit niedrig zu halten, und es sind erste Schritte zur Einführung einer höheren Lohnflexibilität auf Betriebsebene unternommen worden. In der Metallindustrie wurde eine tarifvertraglich festgelegte Öffnungsklausel erneuert, die es den Betrieben gestattet, unter gewissen Umständen vom Kollektivlohn abzuweichen (Verteilungsoption). Jüngste empirische Arbeiten lassen auch einen Trend zu einer größeren Lohnspreizung zwischen den Branchen erkennen. Allerdings wurde keine Korrelation zwischen der Entwicklung der relativen Löhne und der relativen Beschäftigungsanteile der einzelnen Branchen festgestellt, was auf Verkrustungen im Lohnfindungsprozess hindeuten könnte<sup>31</sup>. Soweit sektorale Beschäftigungsverlagerungen durch die Nachfrage nach Arbeitskräften induziert sind, müssten sie in den Sektoren mit steigender Beschäftigung mit relativen Lohnvorteilen einhergehen.

### *Abfertigungszahlungen*

Das österreichische Abfertigungssystem ist sowohl wegen seiner negativen Auswirkungen auf die Arbeitskräftemobilität als auch seiner mangelnden „Branchenneutralität“ kritisiert worden. Im gegenwärtigen System haben Arbeitnehmer Anspruch auf Abfertigungszahlungen, wenn ihr Dienstverhältnis mindestens drei Jahre ohne Unterbrechung aufrecht war und nicht vom Arbeitnehmer aufgelöst wurde. Der Abfertigungsanspruch steigt stufenweise mit der Dauer des Dienstverhält-



nisses und reicht von zwei Monatsentgelten (nach 3 Dienstjahren) bis zu einem Jahresgehalt (nach 25 Dienstjahren). Die Abfertigungszahlungen unterliegen einem sehr niedrigen Steuersatz. Für die Arbeitnehmer mindert diese Form der Abfertigung die Anreize für einen Arbeitsplatzwechsel. Die Bundesregierung plant jetzt, das System so zu reformieren, dass die Abfertigungsanwartschaften zwischen den Arbeitgebern übertragbar werden und der Anspruch früher einsetzt als bisher. Ferner soll das Instrument in eine betriebliche Pensionsversicherung umgewandelt werden, wobei die staatliche Förderung entsprechend abgestimmt wird.

Eine Reduzierung der Arbeitskräftemobilität über Abfertigungszahlungen könnte soweit gerechtfertigt sein, wie dies die Unternehmen in die Lage versetzt, Aus- und Weiterbildungsinvestitionen wieder hereinzuholen, die bei einem raschen Arbeitsplatzwechsel des Arbeitnehmers verloren gehen würden. Fraglich ist allerdings, ob das gegenwärtige System der Abfertigungszahlungen ein effizientes Instrument zur Erhöhung der Qualifikationen der Erwerbspersonen darstellt, da Abfertigungsansprüche unabhängig von dem als optimal anzusehenden Grad betrieblicher Ausbildungsmaßnahmen entstehen und auch unabhängig von den für den Arbeitgeber damit verbundenen Kosten<sup>32</sup>. Desgleichen bietet das System Arbeitgebern im Hinblick auf gering qualifizierte Arbeitsplätze Anreize, Dienstverhältnisse früh zu beenden, um eine Akkumulation von Abfertigungsansprüchen zu vermeiden, die nicht durch entsprechende Produktivitätssteigerungen kompensiert werden. Empirische Forschungsarbeiten deuten in der Tat darauf hin, dass die Neigung der Arbeitgeber zur Auflösung von Dienstverhältnissen dann am größten ist, wenn eine höhere Stufe des Abfertigungstarifs unmittelbar bevorsteht<sup>33</sup>. Außerdem benachteiligt das gegenwärtige System der Abfertigungsregelungen Arbeitnehmer in Branchen mit struktur- und saisonbedingt überdurchschnittlicher Beschäftigungsfluktuation, wie die Tourismusbranche und die Bauwirtschaft. Die Saisonbeschäftigungen wiederum sind zu einem Großteil für die Beschäftigungsdynamik Österreichs bestimmend<sup>34</sup>. Alles in allem ist festzustellen, dass das System Kosten verursacht, während seine Vorteile nicht eindeutig sind. Das System in seiner gegenwärtigen Form abzuschaffen und es als Grundlage für die Einführung betrieblicher, kapitalgedeckter Pensionen zu nutzen, wäre gerechtfertigt (vgl. Kapitel II). Das würde voraussetzen, dass die Abfertigungsansprüche bereits in einer Frühphase des Dienstverhältnisses erworben werden können und die Übertragbarkeit der Ansprüche eingeführt wird<sup>35</sup>. Die damit verbundene Verteuerung der Arbeitskosten würde die Notwendigkeit einer Senkung anderer Lohnnebenkosten verstärken. Gleichzeitig müsste in den Kollektivverträgen aber auch ein Trade-off zwischen Pensionsansprüchen und laufenden Löhnen und Gehältern berücksichtigt werden, u.U. mit einer Neuausrichtung der Lohnprofile in Bezug auf die Betriebszugehörigkeit. Ein Ausbau der betrieblichen Altersversorgung würde auch den Abschluss von Kollektivverträgen ermöglichen, durch die die Transaktionskosten im Vergleich zu Einzelverträgen reduziert werden könnten.

### ***Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität***

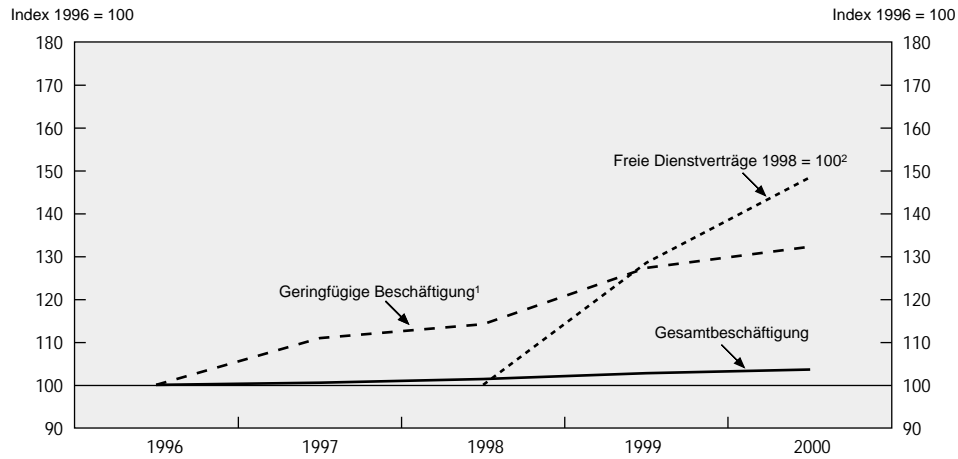
In einigen Sektoren sind durch kollektivvertragliche Regelungen zwischen den Sozialpartnern die Möglichkeiten für die Verteilung der Arbeitszeit über einen vorab definierten Zeitraum erweitert worden. Der Kollektivvertrag für die Informations- und Telekommunikationswirtschaft sieht flexible Durchrechnungszeiträume über einen Zeitraum von einem Jahr bzw. drei Jahren vor. Zur Verlängerung der Beschäftigungsperioden in der Bauwirtschaft im Winter sind seit 1997 im Rahmen von Kollektivverträgen flexible Arbeitszeitregelungen in Kraft. Die Erfahrungen zeigen, dass diese Regelungen effektiv zu einer Reduzierung der saisonalen Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Kollektivverträge mit der Möglichkeit einer zeitlichen Verlängerung der Arbeitsverhältnisse werden jetzt auf andere Sektoren, die saisonalen Beschäftigungsschwankungen unterliegen, ausgedehnt. Das gilt insbesondere für den Fremdenverkehr, wo eine entsprechende Regelung getroffen wurde.

### ***Teilzeitbeschäftigung und Bildungskarenz***

Die Teilzeitbeschäftigung hat im Trend weiter zugenommen, so dass sich ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung zwischen 1999 und 2000 von 16,8% auf 17% erhöhte<sup>36</sup>. Obgleich es sich hier um eine generelle in mehreren Sektoren zu beobachtende Entwicklung handelt, ist sie doch im Dienstleistungssektor, namentlich im Bereich des Einzelhandels, der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und der Finanzdienstleistungen, in der Gesundheitsversorgung und im Tourismus besonders ausgeprägt. Ähnliche Trendentwicklungen zu Gunsten von Teilzeitarbeit lassen sich auch in anderen OECD-Ländern beobachten<sup>37</sup>. Die wachsende Bedeutung der Teilzeitarbeit und verwandter Beschäftigungsformen in Österreich zeigt sich auch daran, dass die Zahl der geringfügigen Beschäftigten und der freien Dienstverträge in den vergangenen Jahren kräftig zugenommen hat, obwohl die mit derartigen Beschäftigungsverhältnissen im Vergleich zur regulären Beschäftigung verbundenen Sozialversicherungsvorteile eingeschränkt worden sind. Bis Ende 1997 waren geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wie auch freie Dienstverträge von der Beitragspflicht zur Sozialversicherung weitgehend ausgenommen, seither müssen aber Dienstgeberbeiträge entrichtet werden. Die Expansion der geringfügigen Beschäftigung hatte sich 1998 nach Einführung der Sozialversicherungspflicht drastisch verlangsamt, danach wurde aber wieder eine rasche Erholung verzeichnet (Abb. 13)<sup>38</sup>.

Im Jahr 2000 trat ein Gesetz über die finanzielle Förderung der Altersteilzeit in Kraft, das bei einer Verringerung der Arbeitszeit älterer Personen durch Umstellung von Vollzeit- auf Teilzeitbeschäftigung eine Subventionierung des Arbeitsentgelts der Betroffenen vorsieht. Nach der bisherigen Regelung war die finanzielle Förderung an die Bedingung geknüpft, dass der infolge der verminderten Arbeitszeit frei werdende Arbeitsplatz durch die Einstellung einer Ersatzkraft wieder besetzt wurde. Während vor der Novellierung von diesem Instrument wenig Gebrauch gemacht wurde, ist die Zahl der altersteilzeitarbeitenden Arbeitnehmer seither deut-

Abbildung 13 Geringfügige Beschäftigung und freie Dienstverträge



1. Daten für die Jahre vor 1996 liegen nicht vor.
  2. Daten für die Jahre vor 1998 liegen nicht vor.
- Quelle: Österreichische Bundesregierung und OECD.

lich gestiegen. Im Verein mit einer Verschärfung der Frühpensionierungsbedingungen (vgl. Kapitel II) zielt dieses Instrument darauf ab, die finanziellen Anreize zum Verbleib im Erwerbsleben für ältere Menschen zu erhöhen. Allerdings ist fraglich, ob diese Maßnahme dazu beiträgt, dieses Ziel auf ökonomisch sinnvolle Weise zu erreichen. Bis zu einem gewissen Grad werden die finanziellen Anreize auch Arbeitnehmer zur Verkürzung ihrer Arbeitszeit veranlassen, die unter anderen Umständen eine längere Arbeitszeit bevorzugt hätten. Daher besteht eine Gefahr, dass die subventionierte Altersteilzeit den Beschäftigungsgrad älterer Menschen insgesamt sogar verringern könnte, und dies auf Kosten einer höheren Steuerbelastung.

Subventionierter Bildungsurlaub, der die Arbeitsplatzteilung fördern und die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung verbessern soll, steht Frauen im Anschluss an die Karenzzeit nach der Geburt eines Kindes jetzt nicht mehr zu, nachdem sich herausgestellt hat, dass Frauen diese Leistungen weniger zur Verbesserung ihrer Qualifikationen, sondern vielmehr als Mittel zur Verlängerung ihrer Mutterschaftskarenz in Anspruch nehmen. Diese Änderung dürfte mithin dazu beitragen, die Zielgenauigkeit des Instruments zu verbessern. Es sind allerdings wenig Belege dafür vorhanden, dass die Bildungskarenz zu Neueinstellungen geführt hat, wie sie bei Beurlaubungen in Verbindung mit sehr allgemeinen Ausbildungszielen vorgeschrieben sind<sup>39</sup>. Ausgaben für die Schulung älterer Kräfte – für die spezielle

Fördersätze gelten – würden mit zunehmender Verweildauer älterer Menschen in der Erwerbsbevölkerung wirtschaftlich rentabler. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die Negativanreize für eine kontinuierliche Erwerbsbeteiligung zu beseitigen. Der vom Arbeitsmarktservice gezahlte Bonus für die Einstellung älterer Arbeitskräfte wie auch der Malus für ihre Entlassung sind angehoben worden, über den Effekt dieser Maßnahmen auf die Beschäftigung lässt sich jedoch noch nichts sagen.

### ***Abbau der Verzerrungen im Zusammenhang mit Arbeitslosengeld- und ähnlichen Transferleistungen***

Das Sozialversicherungssystem hat in Österreich zu einer Erhöhung der Lohnnebenkosten beigetragen, und damit die Arbeitskräftenachfrage reduziert, während von den Leistungen nicht immer angemessene Anreize für die Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt und die Teilnahme am Erwerbsleben ausgehen. In jüngster Zeit sind einige Maßnahmen eingeführt worden, die die Lohnnebenkosten verringern. Hierzu zählt die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung des Ehegatten bei kinderlosen Paaren in der Gesundheitsversorgung (vgl. Kapitel II). Andererseits sind die für Angestellte geltenden Bestimmungen für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall auf Arbeiter ausgedehnt worden. Damit entfällt die 14-tägige Wartefrist, und die Dauer der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall wird je nach Seniorität des Arbeiters auf 6 bis 12 Wochen jährlich verlängert. Diese Maßnahme führt zu einem deutlichen Anstieg der Lohnnebenkosten, obwohl die geringeren Ausgaben der Arbeiterkrankenversicherung gleichzeitig Beitragssenkungen nach sich ziehen. Die Regelungen betreffend Urlaubsentschädigung und Urlaubsabfindung bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses wurden vereinfacht und reformiert, was zu einer deutlichen Verringerung der Lohnstückkosten geführt hat.

### ***Arbeitslosengeld***

Im Bereich der Arbeitslosengeldleistungen wurde eine Reihe von Änderungen eingeführt, die in der Mehrzahl auf eine Verstärkung der Anreize zur Arbeitssuche abzielen. Zu den wichtigsten Anfang 2001 in Kraft getretenen Maßnahmen, zählen:

- An die Stelle des bisherigen Lohnklassensystems mit verschiedenen, einkommensabhängigen Ersatzraten tritt ein einheitliches Nettoersatzratensystem (55% des bisherigen Nettoentgelts), wobei der Grundbetrag des Arbeitslosengeldes für Niedrigeinkommensgruppen (auf bis zu maximal 80% des vorangegangenen Entgelts) aufgestockt wird. Für Arbeitslose unter 45 Jahren richtet sich die Höhe des Arbeitslosengeldes nunmehr nach dem vor der Arbeitslosigkeit zuletzt bezogenen Entgelt und wird nicht mehr von einem günstigeren länger zurückliegenden Beschäftigungsverhältnis bemessen.
- Bei Selbstkündigung des Arbeitnehmers gilt für den Bezug von Arbeitslosengeld eine vierwöchige Wartefrist.

- Die Mindestbeschäftigungszeit für eine erneute Anwartschaft nach einem bereits erfolgten Bezug des Arbeitslosengeldes wurde von 26 auf 28 Wochen erhöht.
- Die höchstmögliche Arbeitslosengeld-Bezugsdauer wurde vorübergehend, d.h. für einen Übergangszeitraum bis Ende 2003, für 60-jährige und ältere Arbeitslose (vorbehaltlich einer bestimmten Beitragszeit) auf 78 Wochen verlängert.

Die meisten dieser Maßnahmen dürften den Arbeitslosen mehr Anreize zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung bieten und solche Maßnahmen sind auch in anderen OECD-Ländern gang und gäbe<sup>40</sup>. In Branchen mit saisonalen Beschäftigungsstrukturen entstehen auf Grund der erhöhten Mindestbeschäftigungszeit für den Erwerb einer neuen Anwartschaft nach bereits erfolgtem Bezug von Arbeitslosengeld Anreize, die Beschäftigungsperioden durch die Einführung eines höheren Maßes an Arbeitszeitflexibilität zu verlängern. Demgegenüber könnte sich die Verlängerung der höchstmöglichen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld – mit der die Erwerbsbeteiligung insbesondere älterer Menschen erhöht werden soll – im Hinblick auf eine Förderung der Beschäftigung als kontraproduktiv erweisen. Ökonometrische Daten für Österreich deuten darauf hin, dass verlängerte Bezugszeiten von Arbeitslosengeld deutlich negative Auswirkungen auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit für Langzeitarbeitslose – Männern und Frauen gleichermaßen – haben<sup>41</sup>.

Die Regierung hat außerdem Gesetzesvorschläge zur Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für die Annahme einer Beschäftigung für Arbeitslosengeldempfänger ausgearbeitet. Gegenwärtig gilt ein Arbeitsangebot als „zumutbar“, wenn die geforderte berufliche Qualifikation dem erlernten Beruf des Arbeitslosen entspricht. Den derzeitigen Plänen zufolge soll diese Bestimmung dahingehend geändert werden, dass Arbeitsplätze als zumutbar gelten, wenn sie eine künftige Beschäftigung im erlernten Beruf nicht deutlich erschweren. Die geplante Neuregelung ist in der öffentlichen Debatte mit dem Argument kritisiert worden, sie löse einen Prozess der Entwertung der Qualifikationen der Arbeitslosen aus. In der Tat setzen effiziente Stellenvermittlungen eine Übereinstimmung zwischen nachgefragten und gebotenen Qualifikationen voraus. Indessen ist es nicht effizient, Stellenangebote als unzumutbar abzulehnen, die dem früheren Qualifikationsprofil des Arbeitslosen nicht ganz genau entsprechen. Das gilt insbesondere in Perioden des Strukturwandels, die durch stärkere Verlagerungen bei den Qualifikationsanforderungen gekennzeichnet sind. Darüber hinaus geht länger anhaltende Arbeitslosigkeit häufig mit einem deutlichen Qualifikationsverlust einher, während die Aufnahme einer neuen Beschäftigung die Wiedereinstellungschancen am internen und externen Arbeitsmarkt in der Folgezeit erhöhen kann. Eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme einer Beschäftigung scheint daher gerechtfertigt und sollte mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer verstärkt werden. Das würde mit der in anderen Ländern üblichen Praxis im Einklang stehen<sup>42</sup>.

### *Kinderbetreuungsgeld*

Wie in Kapitel II dargelegt wurde, werden die Kindergeldleistungen im Jahr 2002 erweitert. Anders als bisher sieht das neue Programm Leistungen für alle Eltern vor, unabhängig davon, ob sie vor der Geburt des Kindes erwerbstätig waren oder nicht. Ferner wurde die Anspruchsdauer von einem Jahr auf drei Jahre verlängert und die Zuverdienstgrenze angehoben<sup>43</sup>. Einerseits werden mit der Erhöhung der Zuverdienstgrenze Anreize zur Ausdehnung der Teilzeitarbeit geschaffen. Jedoch dürften andererseits die mit der Verlängerung der Anspruchsdauer und der Abschaffung des Erwerbstätigkeitskriteriums als Bedingung für den Leistungsbezug verbundenen Einkommenseffekte das Arbeitskräfteangebot tendenziell reduzieren. Auch die durch den Ausbau der Transferleistungen entstehende finanzielle Belastung dürfte die Beschäftigungslage von der Tendenz her negativ beeinflussen. Wenngleich auch der Nettoeffekt dieser Maßnahme auf das Arbeitskräfteangebot nicht eindeutig ist, deuten Studien doch auf die Bedeutung hin, die der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen für die Erwerbsbeteiligung der Eltern zukommt. So würde eine Subventionierung der Kinderbetreuungseinrichtungen nicht nur positive Einkommenseffekte für die Eltern nach sich ziehen, sondern zugleich auch die Substitution von häuslicher Arbeit durch eine potentielle Erwerbstätigkeit verstärken. Daher könnte die Bereitstellung von Mitteln in diesem Bereich möglicherweise ein effizienteres Mittel zur Erhöhung des Beschäftigungsgrads darstellen.

### ***Verbesserung der AMS-Dienstleistungen und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen***

#### *Effizienzsteigerung in der Arbeitsvermittlung*

Die Regierung bereitet ferner eine institutionelle Reform des öffentlichen Arbeitsmarktservice (AMS) vor. Kernpunkte der geplanten Reform sind:

- Integration der Aktivitäten Beratung, Vermittlung und Arbeitsmarktförderung sowie Arbeitslosenversicherung in einer Hand auf regionaler Ebene.
- Einteilung der Arbeitssuchenden in „leicht und schwer vermittelbare“ Personengruppen.
- Auslagerung der Finanzierung des Arbeitsmarktservice (AMS) aus dem Bundeshaushalt. Zu diesem Zweck plant die Regierung die Privatisierung des AMS sowie den Wegfall der Bundeshaftung. Konkrete Maßnahmen werden erwogen.

Im System der Arbeitsverwaltung besteht offenbar noch Spielraum für Effizienzsteigerungen. Die meisten erfolgreichen Besetzungen freier Stellen kommen über Stellenanzeigen oder sonstige Kanäle zustande, die von Vermittlungsstellen keinen Gebrauch machen, und der Anteil des AMS an erfolgreichen Vermittlungen

liegt Schätzungen zufolge bei weniger als 10% (unter Ausklammerung der Selbstbedienungseinrichtungen des AMS). Private Vermittlungsagenturen weisen sogar einen noch geringeren Anteil auf, der auch im internationalen Vergleich offenbar niedrig ist. Das schlechte Abschneiden der privaten Vermittlungsagenturen hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass diese gewissen Restriktionen unterliegen. So deuten auch empirische Untersuchungen auf eine wachsende Qualifikationsdiskrepanz zwischen den AMS-Kundinnen und -Kunden auf der Angebots- und Nachfrage-seite hin. Obwohl das Profil der Arbeitslosigkeit in Bezug auf Qualifikationen und Berufe in den vergangenen Jahren heterogener geworden ist, hat sich bei der Struktur der registrierten Stellenangebote nur wenig geändert, was sich daraus erklärt, dass die Unternehmen die Dienste des AMS hauptsächlich für die Einstellung ungelerner Arbeitskräfte sowie qualifizierter Arbeiter mit Lehrlingsausbildung in Anspruch nehmen<sup>44</sup>.

Die von der Bundesregierung geplante Integration der verschiedenen Aktivitäten des Arbeitsmarktservice in den regionalen PES-Geschäftsstellen dürfte zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung beitragen. Erfahrungen anderer OECD-Länder legen in der Tat den Schluss nahe, dass die Intensität der Stellensuche und die Effizienz des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt mit zunehmender Interaktion zwischen diesen Funktionen im Vermittlungsprozess steigt<sup>45</sup>. Eine bessere Integration des Systems sollte aber über die Grenzen des Arbeitsmarktservice hinausgehen. Gegenwärtig werden Arbeitslosengeld- und ähnliche Transferleistungen von potentiell unbegrenzter Dauer sowohl vom AMS als auch von den nachgeordneten Gebietskörperschaften gewährt. Ersterer zahlt einkommensabhängige Notstandshilfe an Versicherte, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft ist; letztere gewähren einkommensabhängige Sozialhilfe an Arbeitslose, deren Einkommen (einschließlich der Arbeitslosen) ein bestimmtes Niveau der sozialen Mindestsicherung unterschreitet. Die Regelungen bezüglich Anspruchskriterien und Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe weichen zwischen den neun Bundesländern deutlich voneinander ab, was mangelnde Kohärenz zwischen den beiden Systemen zur Folge hat. Da überdies die finanzielle Belastung durch die Gewährung von Arbeitslosengeld- und ähnlichen Leistungen an eine bestimmte Kategorie von Arbeitslosen teils vom Arbeitsmarktservice und teils von den Länderregierungen zu tragen ist, bestehen letzten Endes für beide Instanzen nur begrenzte Anreize, die Arbeitslosen einer Beschäftigung zuzuführen. Daher bedarf es einer engen Koordination zwischen den einerseits für die Sozialhilfe und andererseits für die Arbeitsplatzvermittlung zuständigen Stellen.

Angesichts der zunehmenden Heterogenität von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage sollte die Flexibilität der effektiven Vermittlungskanäle durch eine Vergrößerung des Handlungsspielraums privater Vermittlungsstellen erhöht werden. Mehrere der speziell für private Vermittlungsagenturen geltenden Regelungen haben sich bei der Arbeitsplatzvermittlung als ernsthafte Hindernisse erwiesen<sup>46</sup>. Jeder Bürger hat das Recht, gerichtlich gegen private Arbeitsvermittlungsstellen vorzu-

gehen, wenn die angebotene Stelle den zuvor gemachten Versprechungen ihrer Ansicht nach nicht entspricht. Auf der anderen Seite verfügen die privaten Vermittlungsagenturen aber über keinerlei Mittel zur Verhängung von Sanktionen in Fällen, in denen Arbeitslose Stellenangebote verweigern. Eine Überarbeitung dieser Bestimmungen dürfte die Effizienz des Vermittlungssystems insgesamt erhöhen.

Die Entscheidung, den Reformprozess in diesem Sinne mit dem Ziel einer generellen Effizienzsteigerung der Arbeitsverwaltungen fortzuführen, würde voraussetzen, dass es zu einer stärkeren Marktöffnung für PES-Dienstleistungen kommt. Die geplante Privatisierung des AMS könnte Teil eines institutionellen Rahmens sein, der eine Entwicklung des Systems in diese Richtung ermöglicht. In der Tat haben viele OECD-Länder den Markt für bestimmte PES-Funktionen bereits dem Wettbewerb geöffnet, namentlich im Aus- und Fortbildungsbereich. Das Ausmaß dieser Marktöffnung ist je nach Land unterschiedlich; bislang ist Australien am weitesten gegangen, wo Ausschreibungen für Stellenvermittlungen und Wiedereingliederungsdienste veranstaltet werden. Bei diesem System konkurrieren staatliche und private Serviceanbieter auf der Basis gleicher Spielregeln miteinander, und die Bezahlung erfolgt ergebnisorientiert, wobei die Vermittlungsprämien mit dem Grad des Vermittlungsrisikos steigen (d.h. höhere Gebühren für schwer vermittelbare Arbeitssuchende). Die ersten Erfahrungen legen den Schluss nahe, dass mit Schritten in diese Richtung erhebliche Effizienzvorteile erzielt werden können, wenn auch viel von der angemessenen Gestaltung derartiger Systeme abhängt, bei denen die Integration der verschiedenen beschäftigungsorientierten Dienstleistungen gewahrt bleiben muss<sup>47</sup>.

#### *Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen*

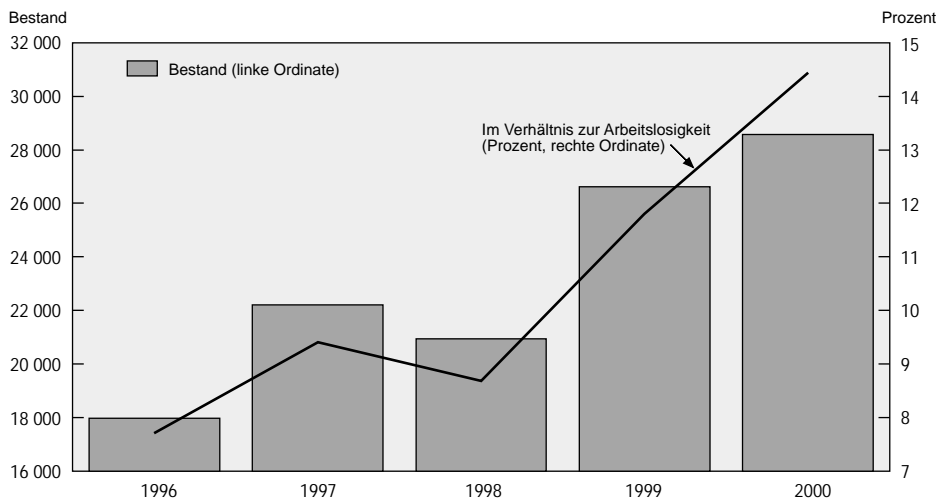
Der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) schreibt Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ALMP) – im Gegensatz zur „passiven“ Bereitstellung von Arbeitslosenunterstützungsleistungen – eine wichtige Rolle für die Erhöhung der Vermittelbarkeit von Arbeitslosen zu. Dementsprechend misst die Bundesregierung aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit 1998 eine stetig steigende Bedeutung bei: 1999 nahmen die Ausgaben für ALMP-Maßnahmen um 29½% zu und blieben dann im Jahr 2000 trotz des kräftigeren Wirtschaftswachstums mehr oder minder konstant. Unternehmen und Einrichtungen erhalten finanzielle Unterstützung für die Verbesserung der Qualifikationen und die Integration von Arbeitslosen. Arbeitslose, die die Bedingungen für die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen erfüllen, können ferner auch Beihilfen zur Deckung ihrer Ausgaben für Fort- und Weiterbildung, Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz und Kinderbetreuung beantragen. Zweck dieser Programme ist es, der Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen – worunter Arbeitslosigkeitsphasen verstanden werden, die je nach Alter sechs Monate oder ein ganzes Jahr überschreiten – und die Wiedereingliederung von Personen mit besonders ungünstigen Arbeitsmarktmerkmalen zu fördern.



Im Jahr 2000 machten die ALMP-Teilnehmer nahezu 15% der Arbeitslosen aus (Abb. 14). Die Bundesregierung plant nun eine stärkere Förderung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen – insbesondere betriebsintern – zu Lasten von Arbeitsbeschaffungsprogrammen.

Zur Beurteilung der Effizienz der Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit enthält der NAP Zielvorgaben für die Reduzierung der Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit. Für das Jahr 1999 wurde im NAP eine Senkung der Übertrittsquote in eine Langzeitarbeitslosigkeit von über 12 Monaten auf 5,8% anvisiert, gegenüber 6,6% im Vorjahr, und für 2002 sieht das Programm eine Halbierung dieser Quote vor. Die tatsächliche Übertrittsquote hat sowohl 1999 als auch 2000 diese Zielvorgaben der Regierung mehr als erreicht. Allerdings können weder diese Ergebnisse noch der überproportional starke Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeit älterer Menschen als aussagekräftige Indikatoren für die Effizienz von ALMP angesehen werden. Zum einen hängen Veränderungen bei den Bestands- und Strömungsgrößen der Arbeitslosigkeit sehr stark von der konjunkturellen Entwicklung sowie von Politikinstrumenten, wie Frühpensionierungsprogrammen, ab. Zum anderen reduziert jede ALMP mit einer Mindestdauer von vier Wochen unweigerlich sowohl die Länge der Arbeitslosigkeitsphase als auch den Bestand an Langzeitarbeitslosen, selbst wenn diese Maßnahmen nicht effizient zur Verbesserung der Wiederbeschäftigungsaussichten bei-

Abbildung 14 Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und OECD.

getragen haben. In der Tat stand der Verringerung der Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit 1999 kein entsprechender Anstieg der Übertrittsquoten in Beschäftigung gegenüber (der aber ebenfalls als Nachweis für die Wirksamkeit der ALMP untauglich gewesen wäre). Ganz im Gegenteil sind die Übertrittsquoten aus sechs bzw. zwölf Monate dauernder Arbeitslosigkeit in Beschäftigungsverhältnisse 1999 sogar gesunken<sup>48</sup>. In Bezug auf die Frage, welche Art von ALMP voraussichtlich am wirksamsten ist, sprechen diese Bestands- und Strömungsindikatoren außerdem eher zu Gunsten der Ausdehnung kurzfristiger als längerfristiger Maßnahmen – ungeachtet ihrer relativen Effizienz; denn kurzfristige Maßnahmen ermöglichen es, bei gleichem Kostenaufwand eine größere Zahl von Personen für eine gewisse Zeit aus der Arbeitslosigkeit herauszuführen.

Eine exakte Evaluierung der ALMP ist daher von entscheidender Bedeutung, um entscheiden zu können, wie intensiv und gemäß welchen Modalitäten derartige Maßnahmen angewendet werden sollten. In den meisten für Österreich durchgeführten Programmevaluierungen wird der Anteil der ALMP-Teilnehmer zugrunde gelegt, die zu einem gegebenen Zeitpunkt nach Beendigung der Maßnahme beschäftigt bzw. nicht arbeitslos sind<sup>49</sup>. Die generelle Schlussfolgerung lautet, dass die Programmteilnahme mit erheblichen Erfolgsquoten verbunden ist, obwohl in einigen Forschungsarbeiten auch auf die wichtige Rolle der allgemeinen Bedingungen der Arbeitskräftenachfrage für die Absorption Arbeitsloser hingewiesen wird und andere Untersuchungen den Schluss nahe legen, dass derartige Maßnahmen u.U. die Wiedereingliederung von Programmteilnehmern auf Kosten von Nichtteilnehmern fördern. Es gibt nur wenige ökonometrische Studien über die einzelnen Programme, in denen die Arbeitsmarktergebnisse von ALMP-Teilnehmern mit denen von Nichtteilnehmern unter Berücksichtigung der Heterogenität der sozioökonomischen Merkmale und der Selektivität der Programmteilnahme verglichen werden. Solche Untersuchungen sind für eine ordnungsgemäße Programmevaluierung aber unerlässlich. So geht aus Evaluierungsstudien in OECD-Ländern einerseits zwar hervor, dass Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein sinnvolles Instrument zur Flankierung von Arbeitsvermittlungsdiensten sein können, doch zeichnen die Ergebnisse andererseits ein sehr uneinheitliches Bild von der Effizienz solcher Maßnahmen an sich<sup>50</sup>. Einige Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und staatlich geförderten Fortbildungsmaßnahmen die Wiederbeschäftigungsaussichten eher verringert als erhöht<sup>51</sup>. Vor allem haben die Standardarbeitsbeschaffungs- und -fortbildungsprogramme, die in großem Maßstab durchgeführt und außerhalb der Unternehmen angeboten werden, oft keinen positiven Einfluss auf die Übertrittswahrscheinlichkeit in ein Beschäftigungsverhältnis. Weitere häufig auftretende Probleme betreffen insbesondere das ständige Überwechseln der Arbeitslosen von einem Programm ins andere sowie die potentiell starken Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte. Informationen aus Befragung von Unternehmen in Österreich über die Auswirkungen von Lohnsubventionen auf Einstellungen deuten ebenfalls darauf hin, dass erhebliche Mitnahmeeffekte vorhanden

sein könnten. In einer Studie gaben 45% der befragten Unternehmen an, dass sie die betreffenden Einstellungen auch ohne Finanzhilfe vorgenommen hätten, und weitere 15% schlossen einen derartigen Effekt nicht aus<sup>52</sup>.

Es sind gewisse Belege dafür vorhanden, dass kurze Fortbildungsphasen nützlich sein könnten, um arbeitswillige Arbeitslose von nicht arbeitswilligen zu trennen<sup>53</sup>. Im OECD-Raum werden Auflagen zur Teilnahme an ALMP zunehmend als Auslesekriterium benutzt, um die Stellenvermittlung effizienter zu gestalten. Bei derartigen Systemen wird die Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld bei Teilnahmeverweigerung häufig entsprechend reduziert.

Empirische Untersuchungen in mehreren Ländern legen den Schluss nahe, dass Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsprogramme nur dann effiziente Mittel zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen darstellen, wenn sie präzise auf eng definierte Problemgruppen zugeschnitten sind. Die Effektivität der Programme steigt offenbar mit ihrer Zielgenauigkeit, d.h. sie sind umso effektiver, je stärker sie auf die spezifischen Merkmale ausgerichtet sind, die die Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen. Damit erhöht sich die Notwendigkeit einer „Profilierung“ der Arbeitslosen in Bezug auf relevante Arbeitsmarktmerkmale. Gleichzeitig hängt die Programmeffizienz offenbar auch davon ab, bis zu welchem Grad die Programme der Nachfrage der regionalen Arbeitgeber nach bestimmten Ausbildungsprofilen gerecht werden. Die in Österreich zunehmend eingeführten Territorialen Beschäftigungspakte könnten in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle spielen und sollten aufmerksam verfolgt werden<sup>54</sup>. Auch in einigen anderen OECD-Ländern ist eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten für die Gestaltung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die Orientierung der Teilnehmer in Richtung bestimmter ALMP festzustellen. Dennoch sollte sorgfältig darauf geachtet werden, dass die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik nicht zu einer Trennung der verschiedenen Dienste für Arbeitslose führt. Ferner besteht die Gefahr, dass Finanzhilfen für betriebsinterne Schulungen zu einer Substitution bei der Arbeitskräftenachfrage zu Gunsten von Programmteilnehmern führt, die die Beschäftigungschancen von Nichtteilnehmern an den regionalen Arbeitsmärkten mindert. Außerdem können derartige Maßnahmen insofern mit erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden sein, als sie einen Anreiz für Unternehmen darstellen können, betriebliche Fortbildungsmaßnahmen, die finanziell nicht unterstützt werden, zu streichen. Diese Gefahren verstärken die Notwendigkeit, Arbeitsbeschaffungsprogramme und öffentlich geförderte Fortbildungsmaßnahmen in höherem Maße auf eine verhältnismäßig kleine Teilnehmergruppe mit besonders ungünstigen Arbeitsmarktmerkmalen zu konzentrieren.

### ***Verbesserung von Qualifikationen und technologischem Know-how***

Die große Bedeutung, die qualifiziertem Humankapital in einer zunehmend „wissensbasierten“ Volkswirtschaft zukommt, unterstreicht die Notwendigkeit,

bestimmte Kernaspekte des österreichischen Bildungssystems einer Überprüfung zu unterziehen, und derzeit sind denn auch effektiv entsprechende Politikinitiativen in Vorbereitung. Parallel hierzu arbeitet die Bundesregierung an gesetzlichen Bestimmungen mit dem Ziel, die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland zu erhöhen<sup>55</sup>. In einigen Branchen liegen bereits effektiv Meldungen von Unternehmen vor, die Schwierigkeiten haben, offene Stellen mit hoch qualifizierten Arbeitskräften zu besetzen. Aus einer Untersuchung der letzten Zeit geht hervor, dass unter der Annahme einer dauerhaften Wachstumsrate von rd. 2¼% das Missverhältnis zwischen nachgefragten und am Markt angebotenen Qualifikationen in den kommenden fünf Jahren deutlich zunehmen wird<sup>56</sup>.

### *Berufsausbildung*

Wie bereits in früheren Wirtschaftsberichten dargelegt, war das österreichische System der dualen Berufsausbildung – das gegenwärtig über 40% der Schülerinnen und Schüler einer Alterskohorte nach Beendigung der Schulpflicht aufnimmt – bei der Vermittlung praxisorientierter Fachkenntnisse bislang erfolgreich, was mit dazu beigetragen hat, die Jugendarbeitslosigkeit auf einem verhältnismäßig niedrigen Niveau zu halten<sup>57</sup>. In den früheren *Wirtschaftsberichten* wurde aber auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, neue Bereiche für die Lehrlingsausbildung zu erschließen und neue Lehrberufe einzuführen. Seit Mitte der neunziger Jahre werden zunehmende Anstrengungen unternommen, um die Ausbildungsordnungen den neuen Anforderungen anzupassen, und diese Politik wurde auch 2000 und in den ersten Monaten des Jahres 2001 fortgesetzt. Zwischen 1996 und Anfang 2001 wurden 46 neue Lehrberufe eingeführt und von den 240 gegenwärtig existierenden Ausbildungsordnungen 60 neu gestaltet. Im Rahmen der Erweiterung der Lehrpläne wurde in den vergangenen Jahren auch das geforderte Niveau der Allgemeinbildung (insbesondere in Deutsch und Fremdsprachen) angehoben, und es wurde die Möglichkeit der Erlangung der Hochschulzugangsberechtigung für Quereinsteiger geschaffen. Neue Ausbildungsordnungen werden insbesondere für Berufe des Dienstleistungssektors und der IT-Branche eingerichtet. Die Anträge auf Ausbildung in den neuen Berufsfeldern sind offenbar sehr zahlreich: Im Frühjahr 2001 entfielen 50% aller Ausbildungsverträge auf Zweige, die entweder neu eingeführt oder umgestaltet worden waren. Die politischen Entscheidungsträger verlagern derzeit den Schwerpunkt von der Schaffung neuer Berufsbilder auf die Beobachtung und Unterstützung der Umsetzung der neu eingeführten oder umgestalteten Ausbildungsordnungen. So bemüht sich die Regierung derzeit darum, die Ausbildungsaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen, insbesondere neu gegründeter Firmen der Dienstleistungs- und IT-Branche, zu verstärken, wobei sie eine Erhöhung der finanziellen Ausbildungsanreize wie auch Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen in Betracht zieht.

Das spezielle „Auffangnetz“ für Jugendliche, die keine Lehrstelle finden, war zunächst außer Kraft gesetzt worden, wurde aber angesichts der sich verschlechterten-

den Arbeitsmarktbedingungen jüngst wieder aufgenommen. Das Programm bietet Einrichtungen (die in der Regel keine Lehrberechtigten sind) finanzielle Beihilfen für die Veranstaltung von zehnmonatigen berufsbildenden Lehrgängen (vgl. *Wirtschaftsbericht Österreich 1999*). Eine Neubewertung dieser Maßnahme scheint angesichts der Tatsache gerechtfertigt, dass das Angebot an Ausbildungsplätzen privater Unternehmen die Nachfrage jüngst sogar überstiegen hat. Außerdem dürfte die Ausbildung in Einrichtungen des öffentlichen Sektors weniger effizient sein als in privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Die betrieblichen, nicht lehrlingsorientierten Fortbildungsmaßnahmen könnten bei der Verbesserung der Qualifikationen der Erwerbspersonen im Rahmen des „lebensbegleitenden Lernens“ eine wichtige Rolle spielen. Wenn die Gewerkschaften auch wiederholt Bildungskarenzzeiten (eine Woche jährlich) gefordert haben, wurden die Fortschritte in diesem Bereich doch dadurch gebremst, dass die Arbeitgeber nicht in der Lage waren, derartige Freizeitblöcke voll zu finanzieren, sondern vielmehr verlangten, Sabbaticalzeiten ausschließlich für solche Zwecke vorzusehen, die ihrer Ansicht nach zur Verbesserung der beruflichen Qualifikationen dienen. Die Diskussion zwischen den Sozialpartnern hat sich mittlerweile in Richtung einer Kostenteilung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern entwickelt, wenngleich das Problem der Entscheidungskriterien für die Auswahl der hierfür in Frage kommenden Fortbildungsmaßnahmen noch ungelöst ist.

### *Tertiäres Bildungswesen*

Bereits seit 1993 sind Schritte zur Effizienzsteigerung des Hochschulwesens unternommen worden. Die bedeutendste Reform war die Einführung von Fachhochschulen, die in vier Studienjahren eine praxisorientierte Hochschulbildung vermitteln. Die Einrichtung dieser Institutionen hat sich, sowohl nach der steigenden Nachfrage der Wirtschaft nach Fachhochschulabsolventen als auch dem wachsenden Anteil der Fachhochschulanwärter zu urteilen, als Erfolg erwiesen. Ferner wurden auch Maßnahmen zur Erweiterung der universitären Autonomie ergriffen<sup>58</sup>. Zur Förderung der Äquivalenz österreichischer Hochschulabschlüsse mit denen anderer EU-Länder verfügen die Universitäten außerdem seit 1999 über das Recht, Bachelor- und Master-Grade zu vergeben.

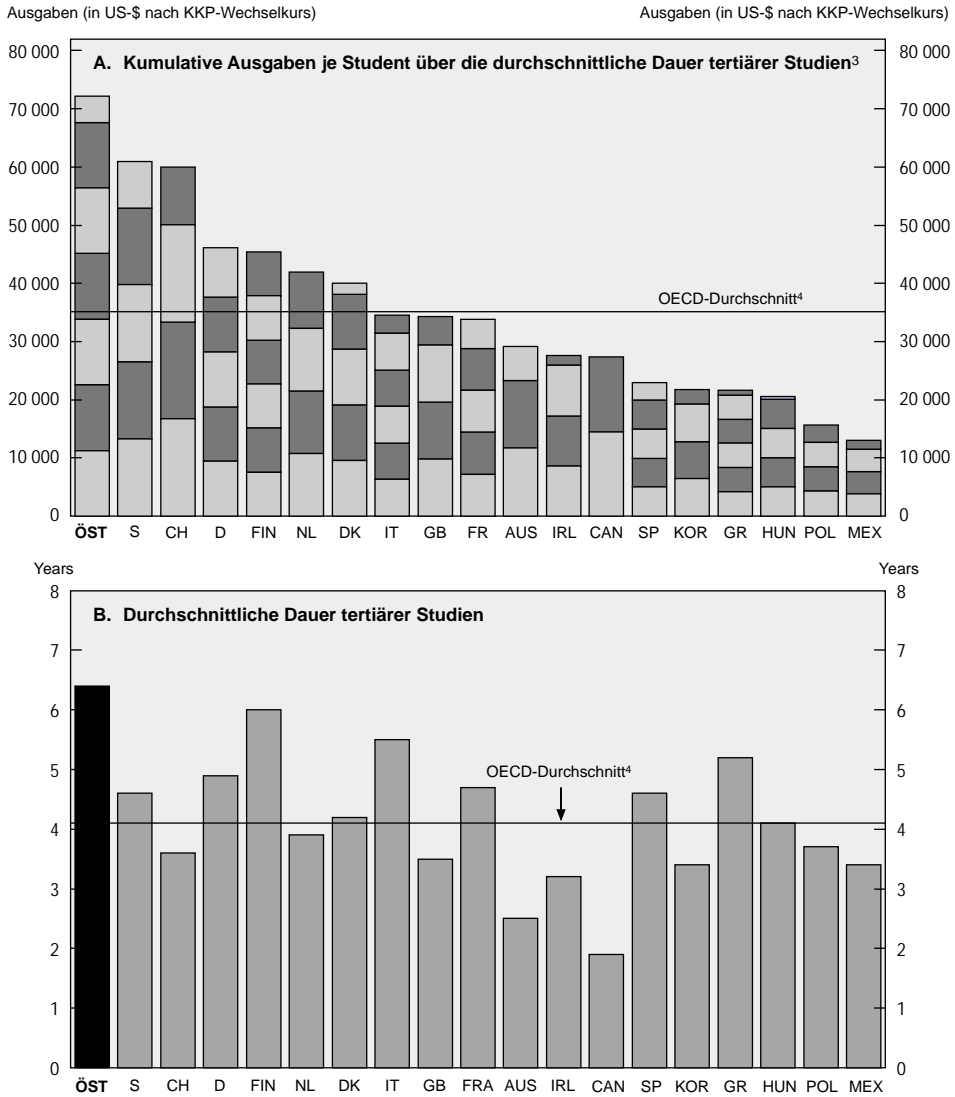
Dennoch wird das österreichische Hochschulsystem immer wieder wegen seiner hohen Kosten und mangelnden Anpassungsfähigkeit an die sich wandelnde Nachfrage nach neuen Qualifikationsprofilen kritisiert. In der Tat sind die Gesamtaufwendungen je Hochschulstudent die höchsten im OECD-Raum und belaufen sich insgesamt auf nahezu das Zweifache des Mittelwerts<sup>59</sup>. Diese Mehrkosten erklären sich überwiegend aus der relativ hohen Besoldung der Hochschulprofessoren und der langen effektiven Studiendauer. Während das Verhältnis Studenten/Lehrkräfte insgesamt etwa dem Durchschnitt entspricht, entfallen auf die Vergütungen 57% der laufenden Ausgaben, gegenüber einem OECD-Durchschnitt von 46%. Außerdem

weist Österreich mit einer durchschnittlichen Studiendauer von 6,4 Jahren unter den OECD-Ländern die längsten Studienzeiten auf. Mit 47% ist auch die Quote der Studienabbrecher im internationalen Vergleich hoch. Auf Jahresbasis sind die Ausgaben je Hochschulstudent in Österreich in etwa genauso hoch wie in den Niederlanden. Bei einem im Schnitt um ein Drittel längeren Hochschulstudium in Österreich als in den Niederlanden übersteigen jedoch die Gesamtkosten je Student das niederländische Niveau um mehr als 50% (Abb. 15). Bis zu einem gewissen Grade ist dieses Ergebnis auf die längeren Regelstudienzeiten zurückzuführen, die ihrerseits durch die unterschiedliche Struktur der Hochschulabschlüsse bedingt sind. Jedoch sind die praktisch inexistenten Studiengebühren und die geringen Beschränkungen in Bezug auf die zulässige Höchststudiendauer weitere Faktoren, die die effektiven Ausbildungszeiten tendenziell verlängern und dazu beitragen, dass die Studenten die Universitäten als eine ihnen gratis zur Verfügung stehende Bildungsquelle betrachten. Ist ein Hochschullehrer überdies erst einmal pragmatisiert, so gibt es wenig Anreize für ihn, seinem Lehr- und Forschungsauftrag in aller Form nachzukommen.

Daher sollte eine Überprüfung des Hochschulsystems auf seine Effizienz hin ganz oben auf der Politikagenda stehen. Es ist zu begrüßen, dass die Regierung derzeit an Gesetzen zur Fortsetzung der Hochschulreform arbeitet. Wenn an einigen Einzelheiten auch derzeit noch gearbeitet wird, sehen die Kernpunkte der geplanten Reform doch wie folgt aus:

- Ab Herbst 2001 werden Studiengebühren eingehoben, deren Erlös an die Hochschulen umverteilt wird. In der derzeitigen Reformphase ist die Verwendung der Erlöse für Investitionen in das Hochschulsystem geplant<sup>60</sup>.
- Die Finanzierung der Universitäten soll auf einem Vertrag zwischen Staat und Hochschulen basieren. Die Universitäten sind gehalten, ein Rechnungslegungssystem einzuführen, und die Hochschulfinanzierung soll leistungsorientierten Kriterien unterliegen. Ferner soll ein System der Qualitätskontrolle eingerichtet werden.
- Um die Mobilität des Hochschulpersonals zu erhöhen, wird es für Hochschullehrer keine Verträge auf Lebenszeit mehr geben. Außerdem sollen die Gehälter leistungsorientierte Elemente enthalten.
- Ab 2003 sollen die Universitäten völlig autonom vom Staat ihre Lehr- und Forschungspläne aufstellen können. Damit soll die Entwicklung spezifischer Hochschulprofile gefördert werden. Die Studiengänge könnten dann im Hinblick auf eine Steigerung der Kosteneffizienz neu verteilt werden. Von diesem Zeitpunkt an sollen die Studiengebühren direkt den Hochschulen zufließen.

Abbildung 15 **Kosten und Dauer tertiärer Studien, 1998<sup>1, 2</sup>**



1. Die Reihung der Länder erfolgt in absteigender Ordnung der kumulativen Ausgaben je Student.  
 2. Öffentliche und private Institutionen.  
 3. Jedes Balkensegment stellt die jährlichen Ausgaben je Student dar. Die Zahl der Segmente entspricht der Anzahl der durchschnittlichen Studienjahre.  
 4. OECD-Durchschnitt: ungewichteter Durchschnitt.  
 Quelle: OECD, *Bildung auf einen Blick*, 2001.

## Reformen auf den Produktmärkten

Die Produktmarktreformen haben in Österreich weitere Fortschritte gemacht. Derzeit wird an einer Verbesserung des Wettbewerbsrechts gearbeitet; so ist die Einrichtung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde geplant, wenn deren Effizienz auch durch mangelnde Ressourcen und Befugnisse begrenzt sein könnte. Obwohl die Regulierungsreform am Telekommunikationsmarkt später einsetzte als im Vereinigten Königreich und in den nordischen Ländern, wurden doch bereits signifikante Ergebnisse erzielt. Die Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts mit Wirkung vom 1. Oktober 2001 erfolgte zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt, als in den einschlägigen EU-Richtlinien gefordert wird, wenn auch wichtige Fragen noch offen bleiben. Analog hierzu macht die vollständige Öffnung des Erdgasmarkts, die für Herbst 2002 geplant ist, Österreich zu einem der ersten EU-Länder, das sich zur Voll liberalisierung bekennt. In diesem Sektor sind noch wichtige Regulierungsfragen zu lösen. Hingegen sind in anderen Netzwerkindustrien, wie Bahn- und Postdienstleistungen, wo nur die Mindestanforderungen der jeweiligen EU-Richtlinien umgesetzt wurden, kaum wesentliche Fortschritte zu beobachten. In anderen wettbewerbsrelevanten Bereichen, wie Einführung einheitlicher Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen und Verlängerung der Ladenöffnungszeiten, sind Initiativen ergriffen worden, die das generelle Wettbewerbsumfeld potentiell verbessern könnten.

### *Der allgemeine Rahmen für die Wettbewerbspolitik*

Das gegenwärtige wettbewerbsrechtliche System (insbesondere Fusionen und Kartelle) basiert auf einem Kartellgericht, das nur über begrenzte rechtliche Befugnisse zur eigenständigen Einleitung von Verfahren verfügt; es wird vielmehr auf Empfehlung der Sozialpartner tätig, wobei das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die staatlichen Interessen vor dem Kartellgericht vertritt. 1998 kamen – im Zusammenhang mit der Fusion von zwei der größten Einzelhandelsunternehmen – Zweifel an der Fähigkeit des Systems zur Durchsetzung des Wettbewerbsgebots und an seiner Konformität mit den EU-Bestimmungen auf (vgl. *OECD-Wirtschaftsbericht Österreich 1999*). Eine ähnliche Situation trat Anfang 2001 ein, als das Kartellgericht den Zusammenschluss zwei der größten politischen Wochenzeitungen letztlich für zulässig erklärte, obwohl die Einschätzung der Lage durch das Gericht selbst den gegenteiligen Schluss nahe legte. Eine große Schwachstelle des Systems besteht darin, dass die Beteiligung der Sozialpartner potentielle Interessenkonflikte entstehen lässt, die das System gegenüber dem Druck spezifischer Interessengruppen anfällig machen. In den beiden oben genannten Fällen waren sowohl die die Fusion betreibenden Parteien als auch deren Wettbewerber Pflichtmitglieder der Wirtschaftskammer, die ihrerseits an den Sitzungen des Kartellgerichts teilnimmt. Im Sommer 2001 legte die Regierung den Entwurf einer Reform



des österreichischen Wettbewerbsrechts vor. Ziel ist die Einrichtung einer mit Ermittlungsbefugnissen ausgestatteten unabhängigen Bundeswettbewerbsbehörde (mit 20-40 Mitarbeitern) und eines dem Bundesministerium für Justiz unterstellten Bundeskartellanwalts, denen das Recht eingeräumt werden soll, Fälle vor das Kartellgericht zu bringen. Mit der Schaffung der Funktion eines Bundeskartellanwalts zusätzlich zur unabhängigen Wettbewerbsbehörde versucht die Bundesregierung, sich in Bezug auf die Einleitung von Ermittlungsverfahren in Wettbewerbsangelegenheiten einen gewissen Handlungsspielraum zu verschaffen. Die Zusammensetzung des Kartellgerichts wie auch des Kartellobergerichts soll derart geändert werden, dass künftig Berufsrichter und nicht mehr die Vertreter der Sozialpartner (Laienrichter) in der Mehrzahl sind, wodurch die potentielle Gefahr von Interessenkonflikten ausgeschaltet wird. Gegen die Entscheidungen des Kartellgerichts kann wiederum beim Kartellobergericht Berufung eingelegt werden.

Die Einrichtung einer mit Ermittlungsbefugnissen ausgestatteten unabhängigen Wettbewerbsbehörde ist eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung eines Rahmens für die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln, der den innerhalb der EU geltenden Praktiken entspricht. Allerdings dürfte die Einrichtung von zwei Instanzen, die in Bezug auf die Einleitung von Verfahren mit den gleichen Machtbefugnissen ausgestattet sind, zu Reibungsverlusten und einer unklaren Verteilung der Kompetenzen führen<sup>61</sup>. Dies kann wiederum eine kohärente Durchsetzung der Wettbewerbsregeln gefährden und unnötig hohe Kosten mit sich bringen, solange die Zuständigkeiten nicht klar voneinander getrennt werden<sup>62</sup>. Die Bundeswettbewerbsbehörde wird über weitreichende Ermittlungsbefugnisse verfügen, darunter auch über das Recht, Auskunftsansträge zu stellen und Hausdurchsuchungsbefehle beim Kartellgericht anzufordern. Das erstgenannte Recht wird noch dadurch verstärkt, dass die Behörde für den Fall, dass ihrem Antrag nicht Folge geleistet wird, die Möglichkeit hat, Sanktionen in Form von Bußgeldern von bis zu 35 000 € zu verhängen<sup>63</sup>. Andererseits ist die Wettbewerbsbehörde aber nicht befugt, Unternehmen, denen Verstöße gegen die Bestimmungen nachgewiesen wurden, administrative Geldbußen aufzuerlegen, wie dies in einigen anderen EU-Ländern der Fall ist. Hingegen können im Rahmen sektorspezifischer Bestimmungen für den Telekommunikations- und den Elektrizitätssektor sehr wohl derartige Geldbußen verhängt werden<sup>64</sup>. Das Kartellgericht kann (wie in den meisten anderen EU-Ländern) je nach Grad des Verstoßes Geldbußen in Höhe von bis zu 10% des Gesamtumsatzes verhängen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Erfahrungen anderer Länder zeigen, wie wichtig es ist, dass die Geldbußen hinreichend hoch sind, um als Abschreckungsmaßnahme gegen wettbewerbswidriges Verhalten wirksam zu sein. Außerdem wurde die Effizienz des rechtlichen Vorgehens gegen Kartelle in einigen Ländern durch Einführung einer Kronzeugenregelung verbessert, in deren Rahmen das erste Unternehmen, das Angaben über die Existenz eines Kartells macht und bis zum Ende der Untersuchung voll mit den zuständigen Behörden kooperiert, Anspruch auf eine Minderung der Geldbuße hat<sup>65</sup>. Obwohl der Entwurf

des Wettbewerbsgesetzes keine explizite Kronzeugenregelung enthält, ist das Kartellgericht gesetzlich verpflichtet, bei der Festlegung der Geldbußen die Zusammenarbeit der Unternehmen bei Kartellklagen in Bedacht zu nehmen. Die der Wettbewerbsbehörde zur Verfügung gestellten Ressourcen scheinen recht begrenzt zu sein. Der Personalbestand nimmt sich im internationalen Vergleich sowie gemessen an den sektorspezifischen Regulierungsbehörden in Österreich niedrig aus. Die Elektrizitäts-Control GmbH sowie die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH, die ehemalige Telekom-Control GmbH) verfügen über einen Stab von 50 bzw. 60 Mitarbeitern. In Dänemark, den Niederlanden und Schweden beläuft sich das Personal der Wettbewerbsbehörden hingegen auf 90, 170 bzw. 100 Personen. Allerdings spiegeln die Unterschiede in der Mitarbeiterstärke auch bis zu einem gewissen Grad unterschiedliche Zuständigkeiten wider, obwohl jedes der drei letztgenannten Länder ebenfalls über sektorspezifische Regulatoren verfügt.

Um die besten Rahmenbedingungen zur Förderung und Wahrung von Wettbewerb zu schaffen, bedarf es u.a. institutioneller Anreize zur Durchführung einer effektiven und angemessenen Regulierung. So lange es in bestimmten Marktsegmenten noch keinen Wettbewerb gibt, sind sektorspezifische Regulierungen von besonderer Bedeutung. Das würde für die Einrichtung unabhängiger sektorspezifischer Regulierungsbehörden sprechen, zumal spezifisches technisches Insider-Wissen notwendig ist, um proaktive Regulierungen zur Förderung des Wettbewerbs umzusetzen. Andererseits ist eine Wettbewerbsbehörde mit gesamtwirtschaftlichen Verantwortlichkeiten weniger stark der Gefahr einer Vereinnahmung durch partikuläre Interessen ausgesetzt und möglicherweise eher bereit, Regulierungen in einem spezifischen Sektor abzuschaffen<sup>66</sup>. In kleineren Ländern könnte es u.U. ohnehin notwendig sein, die begrenzten Ressourcen und Fachkenntnisse in einer einzigen Einrichtung zu konzentrieren (siehe weiter unten). Alles in allem lassen diese Erwägungen es geraten scheinen, den Regulierungsrahmen kontinuierlich an die Marktentwicklung anzupassen und spezifische Regulierungen auslaufen zu lassen, wenn der Wettbewerb erst einmal etabliert ist, damit eine einheitliche regulatorische Behandlung aller Wettbewerbsfragen gewährleistet ist<sup>67</sup>. Unabhängig davon, welche Behörden nun mit Regulierungsfunktionen ausgestattet werden, wichtig ist, dass diese von den zu regulierenden Interessen unabhängig sind. So lange die Regulierungsbefugnisse zwischen einer allgemeinen Wettbewerbsbehörde und sektorspezifischen Regulierern aufgeteilt sind, muss darüber hinaus eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen Organen gewährleistet sein.

### *Liberalisierung der Energiemärkte*

Die österreichische Bundesregierung hat den Elektrizitätsmarkt im Oktober 2001 vollständig geöffnet und sich die volle Öffnung des Gasmarkts bis Oktober 2002 zum Ziel gesetzt. Damit würde Österreich diese Märkte sehr viel früher als die

meisten anderen EU-Länder dem Wettbewerb öffnen. Die beiden genannten Netzwerkbranchen sind insofern vergleichbar, als jeweils vertikal integrierte Unternehmen die Marktstrukturen dominieren; der Hauptunterschied besteht darin, dass die Anzahl der Akteure am Gasmarkt sehr viel begrenzter ist als am Elektrizitätsmarkt. Ferner wird Gas – im Gegensatz zum Strom – hauptsächlich importiert. Infolgedessen sind auch die Erwägungen im Zusammenhang mit der Regulierungsreform für beide Märkte recht ähnlich.

### *Elektrizitätsmarkt*

Mit der Öffnung des Elektrizitätsmarkts wurde im Rahmen des EU-Programms für die Liberalisierung der Europäischen Strommärkte begonnen. Großkunden (mit einem Verbrauch von mehr als 20 GWh/pro Jahr) ist der Abschluss von Versorgungsverträgen mit beliebigen anderen Stromlieferanten bereits gestattet, was bedeutet, dass rund ein Drittel des an den Markt gelieferten Stroms von einem frei gewählten Versorger stammt<sup>68</sup>. Die vollständige Öffnung des Elektrizitätsmarkts war am 1. Oktober 2001 abgeschlossen. Da die EU-Richtlinie die Marktöffnung für Verbraucher mit einem Stromkonsum von über 9 GWh erst für 2003 fordert, ist Österreich mit diesem Liberalisierungsprozess den meisten anderen EU-Ländern weit voraus. Die Wettbewerbsöffnung erstreckt sich auf die Bereiche Stromerzeugung, -handel und -verteilung, während die Übertragung weiterhin als natürliches Monopol betrachtet wird<sup>69</sup>. Die Möglichkeit für den Verbraucher, seinen Stromversorger frei zu wählen, wird technisch durch die Entflechtung von tatsächlichem Stromkonsum und Netzversorgung ermöglicht<sup>70</sup>. Das bedeutet vor allem, dass die privaten Haushalte keine zusätzlichen Messgeräte installieren müssen, so dass ihnen für den Wechsel zu einem anderen Stromlieferanten keine Kosten entstehen, was wiederum den Wettbewerbsdruck auf die Versorger verstärkt.

Ein erhebliches Maß an vertikaler Integration findet sich noch immer auf der Ebene der regionalen Verteilernetze, wo länder- und gemeindeeigene Versorgungsbetriebe dominieren, die sowohl Strom erzeugen und verteilen als auch Eigentümer des lokalen Netzes sind<sup>71</sup>. Bis Oktober 2001 werden die Netzzugangsgebühren von den Netzbetreibern auf der Grundlage von Kostenschätzungen vorgeschlagen, und diese Vorschläge müssen dann vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit gebilligt werden. Im Mai 2001 variierten die Netzzugangsgebühren erheblich, mit einem Unterschied von 65% zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Tarif (Tabelle 11). Diese Differenzen erklärten sich z.T. aus den zwecks Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen garantierten Einspeisungstarifen, denn die Netzbetreiber sind berechtigt, die damit verbundenen Kosten über eine Anhebung der Netzzugangsgebühren wieder hereinzuholen (wegen näherer Einzelheiten vgl. Kapitel IV)<sup>72</sup>. Jedoch entwickeln sich die effektiv beobachteten Strompreise umgekehrt zu den Netzzugangsgebühren, mit dem Ergebnis, dass die Schwankungen bei den Endverbraucherpreisen sehr viel geringer sind. Das lässt auf

Tabelle 11 **Strompreise der privaten Haushalte in Österreich**  
Mai 2001

| Stromversorgungs-<br>unternehmen               | Netzzugangs-<br>gebühren | Strompreis | Insgesamt | Insgesamt<br>(einschl. Elek-<br>trizitätsabgabe<br>und MwSt.)<br>in Euro | Stromrechnung<br>(Elektrizitätsabgabe<br>0,015 €/1000 kWh,<br>20% MwSt.)<br>pro Jahr, Verbrauch<br>3 500 kWh |
|--|--------------------------|------------|-----------|--|--|
|  |                          |            |           |  | €  |
| €/1000 kWh (ohne Steuern, Elektrizitätsabgabe) |                          |            |           |  | €  |
| BEWAG (Burgenland)                             | 86                       | 44         | 129       | 173  | 606  |
| Salzburg AG (Salzburg)                         | 92                       | 26         | 118       | 159  | 557  |
| EAG (Oberösterreich)                           | 84                       | 31         | 114       | 155  | 542  |
| STEWAG (Steiermark)                            | 97                       | 15         | 113       | 153  | 536  |
| KELAG (Kärnten)                                | 69                       | 40         | 109       | 149  | 521  |
| TIWAG (Tirol)                                  | 59                       | 50         | 109       | 149  | 521  |
| EVN (Niederösterreich)                         | 65                       | 43         | 108       | 147  | 515  |
| Wienstrom (Wien)                               | 61                       | 41         | 102       | 141  | 493  |
| VKM (Vorarlberg)                               | 64                       | 37         | 101       | 140  | 487  |
| Höchste/niedrigste Quote                       | 1.65                     | 3.28       | 1.28      | 1.24   | 1.24   |

*Anmerkung:* Die Rangfolge der Stromversorgungsunternehmen richtet sich nach der gesamten jährlichen Stromrechnung. Regionale Rabatte werden nicht berücksichtigt.

*Quelle:* Oesterreichische Nationalbank, Elektrizitäts-Control GmbH.

eine gewisse Quersubventionierung bei der Stromversorgung schließen, die eine monopolistische Marktstruktur widerspiegelt. In der Tat beträgt der Unterschied zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Strompreis über 200%, was sich kaum durch technologisch bedingte Unterschiede oder Unterschiede bei den garantierten Einspeisungstarifen erklären lässt. In der Tat verhindern hohe Netzzugangsgebühren den Neuzutritt auf gewissen regionalen Strommärkten insofern, als neue Marktteilnehmer nicht kostendeckende Strompreise berechnen müssten, um gegenüber dem lokalen Ex-Monopolisten wettbewerbsfähig zu sein. Die sektorspezifische Regulierungsbehörde nahm ihre Arbeit im Oktober 2001 auf. Bereits im Vorfeld, d.h. im Frühjahr 2001, hatte sie ihre Absicht bekundet, die Netztarife zu senken und deren Streubreite zu verringern, und im September reduzierte der zuständige Bundesminister die zwei höchsten Netzzugangsgebühren. Eine in sich schlüssigere Lösung würde darin bestehen, dass die Regulierungsbehörde einen gemeinsamen Rahmen für die Ermittlung der Zugangsgebühren festlegt. Noch wichtiger, um Preisstrategien bezüglich des Netzzugangs zu verhindern, die gewisse Stromversorger bevorzugen bzw. benachteiligen würden, wäre aber eine vollständige Entflechtung der bestehenden vertikal integrierten Unternehmen in rechtlich voneinander unabhängige Einheiten<sup>73</sup>. Die derzeitige Forderung einer einfachen Trennung von Buchführung und Management reicht in dieser Hinsicht nicht aus<sup>74</sup>.

Tabelle 12 **Strompreise in EU-Ländern**<sup>1</sup>  
Österreich = 100

|                        | Für industrielle Abnehmer | Für private Verbraucher |        |       |
|------------------------|---------------------------|-------------------------|--------|-------|
|                        | Klein                     | Verbrauchertyp          |        |       |
|                        |                           | Klein                   | Mittel | Groß  |
| Belgien                | 112.1                     | 129.1                   | 125.3  | 116.4 |
| Dänemark               | 57.5                      | 132.9                   | 82.6   | 71.6  |
| Deutschland            | 119.1                     | 160.9                   | 130.7  | 119.2 |
| Griechenland           | 74.9                      | 59.8                    | 59.6   | 66.5  |
| Spanien                | 87.3                      | 93.4                    | 90.9   | 82.8  |
| Frankreich             | 76.1                      | 108.2                   | 96.5   | 92.8  |
| Irland                 | 112.8                     | 116.9                   | 84.1   | 80.3  |
| Italien                | 77.5                      | 69.0                    | 167.0  | 161.1 |
| <i>Luxemburg</i>       | 106.3                     | 173.7                   | 118.6  | 107.0 |
| Portugal               | 94.0                      | 103.4                   | 127.0  | 111.9 |
| Finnland               | 47.7                      | 100.7                   | 67.3   | 56.0  |
| Schweden               | 35.9                      | 135.3                   | 66.3   | 60.8  |
| Vereinigtes Königreich | 81.4                      | 163.5                   | 92.0   | 90.3  |

1. Ohne Steuern, Januar 2001.

Quelle: Eurostat und OECD.

Dass sich die vertikal integrierten Unternehmen weitgehend in öffentlicher Hand befinden, erhöht die Gefahr von Quersubventionen von nicht wettbewerbsfähigen zu Gunsten wettbewerbsfähiger Marktsegmente. Darüber hinaus trägt Privatisierung dazu bei, den Umfang der so genannten *stranded costs* (d.h. die Kosten der unter den neuen Wettbewerbsbedingungen nicht mehr rentablen Anlageinvestitionen) zu ermitteln, und sie verlagert überdies die für die Versorgungsbetriebe bestehende Gefahr des Verlusts ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf die privaten Eigentümer. Im Sommer 2001 genehmigte die EU den österreichischen Antrag auf Finanzierung der *stranded costs*. Seit 1999 und bis zur Öffnung des Elektrizitätsmarktes wurde die finanzielle Belastung der geschätzten *stranded costs* für Braunkohle-Kraftwerke über einen Zuschlag auf den von den Verbrauchern zu zahlenden Strompreis von 0,44 € je 1 000 kWh umverteilt. Seit der vollständigen Öffnung des Elektrizitätsmarktes am 1. Oktober 2001 zahlen die Verbraucher eine *Stranded-costs*-Gesamtgebühr zwischen 0,004 € und 0,872 € je 1 000 kWh gemäß dem von ihnen 1997 von der Verbundgesellschaft bezogenen Strom. In der Tat lassen die Erfahrungen anderer OECD-Länder vermuten, dass die Regulierungsreform der Elektrizitätsmärkte im OECD-Raum zwar die Effizienz erhöht, eine Ummünzung dieser Effizienzvorteile in niedrigere Verbraucherpreise aber ganz entscheidend davon abhängt, ob die Wettbewerbspolitik in der Lage ist, Marktmacht zu kontrollieren – was noch die Notwendigkeit unterstreicht, die Versorgungsbetriebe zu

privatisieren<sup>75</sup>. Rückschlüsse auf das Preissenkungspotential der Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts lässt ein Vergleich der Strompreise mit denen anderer EU-Länder zu. Mitte 2000 lag der Strompreis vor Steuern für gewerbliche Kleinkunden in Österreich um mindestens ein Drittel über dem Niveau der liberalisierten Märkte wie Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich, während sich für die größeren Abnehmer unter den privaten Haushalten ein ähnliches, wenn auch nicht ganz so deutliches Bild ergab (Tabelle 12).

### *Gasmarkt*

Die Liberalisierung des österreichischen Gasmarkts soll bis Oktober 2002 vollzogen sein, wenn alle Verbraucher ihr Versorgungsunternehmen frei wählen können. Österreich ist damit den Anforderungen der einschlägigen EU-Richtlinien weit voraus. Heute ist der Markt durch eine verhältnismäßig geringe Anzahl von Unternehmen mit vertikaler Integration der Gasfernleitung und -verteilung (die Verteilung liegt fast ausschließlich in den Händen der neun Gasversorger der Länder und 16 regionaler Gasversorger) sowie durch einen erheblichen Anteil an öffentlichen Unternehmen gekennzeichnet. Ein weiteres spezifisches Merkmal des Gasmarkts ist das Vorherrschen von Langzeit-„take-or-pay“-Verträgen – d.h. Verträgen mit Erdgasunternehmen (von denen 86% in Russland und der Rest größtenteils in Deutschland und Norwegen angesiedelt sind), die den Erdgasimporteure zur Abnahme der vereinbarten Gasmenge ungeachtet der Tatsache verpflichten, ob sie Abnehmer für dieses Gas finden oder nicht. Im Rahmen des Liberalisierungsprozesses wurde Großkunden (mit einem Verbrauch von mindestens 25 Mio. m<sup>3</sup> jährlich, wozu 24 Industrieunternehmen und die Erdgaswerke zählen) bereits gestattet, ihren Versorger frei zu wählen, was dazu geführt hat, dass derzeit rund die Hälfte der gesamten Gaslieferungen von frei gewählten Versorgern stammt. Der Spielraum für Preissenkungen durch Marktliberalisierung ist potentiell recht groß (allerdings geringer als bei den Strompreisen), da die österreichischen Gaspreise, auch wenn sie niedriger sind als in den meisten anderen Ländern, zwischen 10% und 25% über dem Niveau der Länder mit wettbewerbsstärkeren Gasmärkten liegen, wie z.B. Vereinigtes Königreich (Tabelle 13).

Ebenso wie der Strommarkt kann auch der Gasmarkt aufgegliedert werden in Segmente, wo kaum Spielraum für die Einführung von Wettbewerb besteht, namentlich (Hochdruck-) Fernleitung und (lokale) Gasverteilung einerseits, sowie andere, die potentiell wettbewerbsfähig sind, wie Gasversorgung, Gasspeicherung sowie Kleinkundengeschäft und Marketing andererseits<sup>76</sup>. Das Liberalisierungsgesetz sieht aber nur eine getrennte Bilanzierung für Fernleitung, Verteilung und Speicherung innerhalb vertikal integrierter Unternehmen vor, was ähnliche Wettbewerbsprobleme hervorruft wie am Elektrizitätsmarkt<sup>77</sup>. Als Regulierungsbehörde fungiert derzeit das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, doch soll diese Aufgabe bis Oktober 2002 einer unabhängigen Behörde – möglicherweise dem Stromregula-

Tabelle 13 **Erdgaspreise in EU-Ländern<sup>1</sup>**  
Österreich = 100

|                        | Für private Verbraucher |        |       | Für industrielle Abnehmer |        |       |
|------------------------|-------------------------|--------|-------|---------------------------|--------|-------|
|                        | Verbrauchertyp          |        |       |                           |        |       |
|                        | Klein                   | Mittel | Groß  | Klein                     | Mittel | Groß  |
| Belgien                | 112.6                   | 107.6  | 106.9 | 103.5                     | 118.1  | 103.8 |
| Dänemark               | ..                      | ..     | ..    | 153.8                     | 108.3  | 89.3  |
| Deutschland            | 124.9                   | 115.2  | 117.7 | 115.6                     | 137.1  | 119.3 |
| Spanien                | 111.8                   | 126.0  | 102.6 | 86.1                      | 100.2  | 97.3  |
| Frankreich             | 100.6                   | 96.1   | 92.5  | 88.4                      | 107.4  | 97.0  |
| Irland                 | 121.5                   | 82.9   | ..    | 83.0                      | 84.1   | ..    |
| Italien                | 92.4                    | 127.0  | 147.2 | 113.9                     | 119.0  | 99.6  |
| Luxemburg              | 100.6                   | 86.9   | 99.1  | 102.5                     | 124.6  | 119.5 |
| Niederlande            | 90.4                    | 71.9   | 76.4  | 82.0                      | 97.6   | ..    |
| Finnland               | ..                      | ..     | ..    | 128.4                     | 128.0  | 86.1  |
| Schweden               | 91.7                    | 104.0  | 119.1 | 145.9                     | 172.3  | 131.8 |
| Vereinigtes Königreich | 64.7                    | 73.6   | 79.8  | 72.6                      | 72.5   | 65.1  |

1. Ohne Steuern, Januar 2001.

Quelle: Eurostat und OECD.

tor – übertragen werden, um auf diese Weise Synergieeffekte und das bereits vorhandene Fachwissen konzentriert nutzen zu können. Wenn dies auch einen sehr bedeutenden Schritt zur Marktöffnung für den Wettbewerb darstellt, steht doch noch wie am Elektrizitätsmarkt eine vollständige Entflechtung der vertikal integrierten Unternehmen sowie der Rückzug des Staates als Eigentümer aus.

#### ***Auf dem Telekommunikationsmarkt sind erhebliche Fortschritte erzielt worden***

Die Öffnung des österreichischen Telekommunikationsmarkts hat rasche Fortschritte gemacht. Die Zahl der bundesweit operierenden Festnetzanbieter ist auf über 30 gestiegen, und seit Mai 2000 bieten vier Mobilfunkbetreiber ihre Dienste an. Zu den Politikmaßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs im Telekommunikationssektor zählen die Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsinstanz – der Telekom-Control-Kommission und der Telekom-Control GmbH, die später Teil der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) wurden –, die Einführung der vollständigen Rufnummernportabilität (seit Frühjahr 2000) und der Betriebsvorauswahl für Festnetzdienste (seit März 2000)<sup>78</sup>. Ferner wurde der Ex-Monopolist (Telekom Austria) weiter privatisiert, indem der Anteil des öffentlichen Sektors auf unter 50% reduziert wurde. Infolgedessen sind die meisten Telekommunikationspreise deutlich gesunken. Beispielsweise entsprechen die Gebühren für Telefongespräche über das Festnetz heute nur noch einem Fünftel ihres Niveaus von 1997, wobei die Preise für Orts- und Ferngespräche tendenziell konvergieren. Trotz

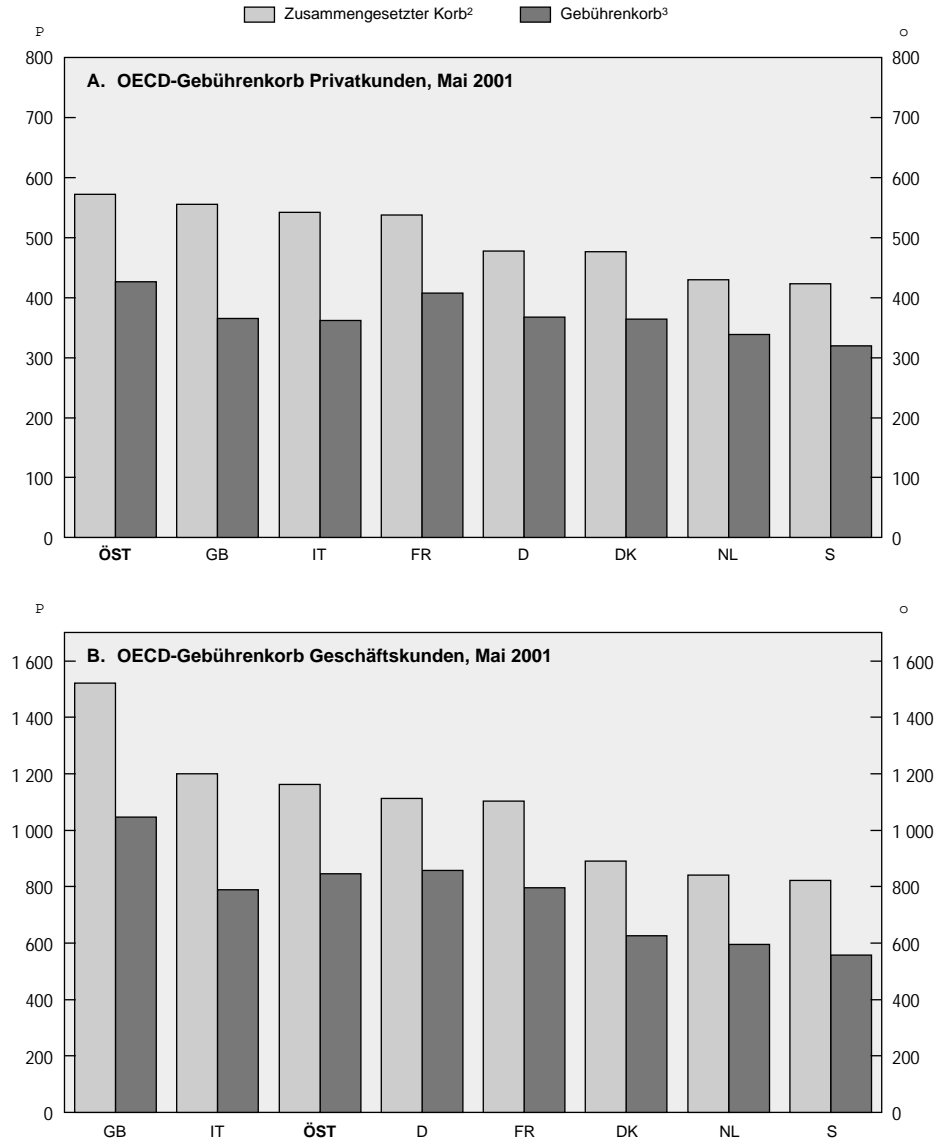
dieser Fortschritte liegen die Preise für einen gegebenen Korb von Telekommunikationsdienstleistungen sowohl für die privaten Haushalte als auch für die gewerblichen Kunden nach wie vor über denen entsprechender Körbe in Ländern, wo die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte früher eingesetzt hat, wie beispielsweise Dänemark, Schweden und Niederlande, was darauf hindeutet, dass noch Spielraum für Preissenkungen vorhanden ist (Abb. 16). Die Zusammenschaltungsgebühren sind seit 1997 stärker zurückgegangen als in irgendeinem anderen EU-Land und wurden im Frühjahr 2001 weiter nach unten korrigiert. Im Jahr 2000 lagen sie aber gleichwohl noch über dem EU-Durchschnitt und waren fast doppelt so hoch wie die Zusammenschaltungsentgelte auf lokaler Ebene entsprechend der „besten gegenwärtigen Praxis“<sup>79</sup>. Es wird davon ausgegangen, dass die Netzbetreiber zu einer einvernehmlichen Regelung über die Zusammenschaltungsgebühren kommen. Nur wenn dies nicht gelingen sollte, wird die Telekom-Regulierungsbehörde (Telekom-Control GmbH) die Gebühren so festlegen, dass sie die Zusammenschaltungskosten auf der Grundlage eines „Modells zukunftsrelevanter, langfristiger, durchschnittlicher Zusatzkosten“ (FL-LRAIC-Modell) widerspiegeln<sup>80</sup>. Senkungen der Zusammenschaltungsgebühren könnten sich – wie in Dänemark – an einem Vergleich mit den besten Verfahrensweisen in der EU orientieren. Die Preise für Orts- und Ferngespräche – vor allem die Spitzenlasttarife – waren Anfang 2000 höher als in anderen EU-Ländern, doch dürften die jüngsten politischen Initiativen für eine Reduzierung dieser Kosten gesorgt haben<sup>81</sup>.

Der Mobilfunkmarkt schneidet im Vergleich mit anderen Ländern gut ab. Der Markt ist hoch entwickelt und verzeichnet einen hohen Durchdringungsgrad<sup>82</sup>. Außerdem sind die Nutzungsgebühren für Mobiltelefone im europäischen Vergleich niedrig, obwohl die Gesamtkosten auf Grund der vom Verbraucher zu entrichtenden Telefongrundgebühren über dem EU-Durchschnitt liegen<sup>83</sup>. Die hohe Penetrationsrate erklärt sich zum Teil aus der beträchtlichen Subventionierung von Mobiltelefonen durch die Netzbetreiber. Jedoch gibt es auf dem Mobilfunkmarkt noch keine Rufnummernportabilität, und infolge der langen Laufzeit der Verträge – bis zu einem Jahr – erhöhen sich die Umstellungskosten für die Verbraucher, so dass erhebliche Lock-in-Effekte entstehen. Der derzeitige Regulierungsrahmen hat bei der Entwicklung des Mobilfunkmarkts eine wichtige Rolle gespielt; mit zunehmender Marktreife dürfte jedoch der Wettbewerb von der Einführung der Nummernportierung profitieren. Eine einseitige proaktive Maßnahme dieser Art ist bislang aber nicht möglich, da der Regulierer nur auf Antrag der Marktteilnehmer aktiv werden kann. Damit derartige proaktive Maßnahmen ergriffen werden können, müsste daher zunächst der Regulierungsrahmen angepasst werden.

Die Gebühren für einen Anruf vom Festnetz in ein Mobilnetz liegen ebenso wie die „Roaming-Tarife“ – d.h. die Zusammenschaltungsgebühren, die ausländische Netzbetreiber für die Nutzung des Mobiltelefons außerhalb Österreichs in Rechnung stellen – erheblich über den mit der Bereitstellung des Dienstes verbundenen Kosten. Wie in anderen EU-Ländern ist kein größerer Wettbewerbsdruck



Abbildung 16 **Telekommunikationspreise in ausgewählten Ländern<sup>1</sup>**



1. Festnetz- und Benutzergebühren.  
 2. Der zusammengesetzte Korb (ohne MwSt.) umfasst Auslandsgespräche und Verbindungen zum Mobilfunknetz.  
 3. Der Gebührenkorb (einschl. MwSt.) umfasst keine Auslandsgespräche und Verbindungen zum Mobilfunknetz.  
 Quelle: OECD, *Communications Outlook 2001*, und OECD.

vorhanden, der auf eine Senkung der Gebühren für Gespräche zwischen Fest- und Mobilnetz hinwirken könnte, da das Interesse der Mobilfunkkunden vorwiegend den Kosten für abgehende Gespräche gilt und der Anrufer kaum über Alternativen verfügt. Die Gebühren für Anrufe vom Festnetz des Ex-Monopolisten in die Netze verschiedener Mobilfunkanbieter können Differenzen von bis zu 33% innerhalb des gleichen Zeitkorridors und global betrachtet von 60% aufweisen, wobei der teuerste Dienst mehr als viermal so teuer ist wie R-Gespräche für gewerbliche Kunden. Es sind Regulierungsschritte in die Wege geleitet worden, die diese Preise durch die Festlegung von Standardgebühren für Anrufzustellungen und abgehende Anrufe senken könnten. Mitte 2000 legte der Regulierer schrittweise – im Rahmen von fünf Schlichtungsverfahren – die Grundgebühren für Anrufzustellungen und abgehende Anrufe im Mobilnetz für alle Mobilfunkanbieter (mit Ausnahme eines neuen Anbieters am Mobilfunkmarkt) auf einem einheitlichen Niveau fest, das anhand der Zusammenschaltungsentgelte definiert wird, die die bereits gemeldeten Betreiber mit erheblicher Marktmacht (SMP – *substantial market power*) entrichten müssen<sup>84</sup>. Das führte zu Gebührensenkungen von über 50%. Gegen diese Entscheidung wurde aber vor Gericht Einspruch erhoben. Die Roaming-Gebühren sind sehr viel höher als die Gebühren für Inlandsgespräche über die gleiche Entfernung. Eine Regulierung dieser Gebühren ist nicht einfach, da die Regulierungsbehörden anderer Länder mit einbezogen werden müssten; im Übrigen dürfte sie gar nicht mehr notwendig sein, wenn erst einmal hinreichend Wettbewerb am Markt herrscht. Mitte 2001 leitete die Europäische Kommission ein Ermittlungsverfahren zu vermuteten Absprachen bei der Festlegung der Roaming-Gebühren zwischen deutschen und englischen Mobilfunk-Netzbetreibern ein. Eine zusätzliche Maßnahme könnte darin bestehen, die Information der Kunden durch die Veröffentlichung von Benchmark-Tabellen für Roaming-Gebühren zu verbessern, analog zum derzeitigen EU-Vergleich der Zusammenschaltungsgebühren<sup>85</sup>.

Die Telekom Austria ist verpflichtet, entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss (letzte Meile) und den damit verbundenen Einrichtungen zu gewähren, wobei die entsprechenden Gebühren auf Kostenbasis vom Regulierer festgelegt werden. Diese Gebühren sind im Frühjahr 2000 und Anfang 2001 insgesamt um über 10% gesenkt worden. Ferner kann die Regulierungsbehörde dem Ex-Monopolisten Bußgelder auferlegen, wenn dieser die Termine für die Gewährung des entsprechenden Zugangs nicht einhält. Die Wettbewerber haben aber beanstandet, dass der Ex-Monopolist Verhandlungen mit Netzbetreibern, die noch nicht über eine Lizenz verfügen, verweigert und sich bei der Bereitstellung von Kollokationsräumen diskriminierender Praktiken gegenüber den verschiedenen Netzbetreibern bedient hat<sup>86</sup>. Der Regulierer hat die monatlichen Mietgebühren für Standleitungen zwischen 1999 und 2002 von 12,35 € auf 10,90 € reduziert. Außerdem hat die Internetnutzung recht stark zugenommen, so dass der Durchdringungsgrad Ende 2000 40% betrug. Diese Entwicklung erklärt sich weitgehend aus der relativ intensiven Breitbandnutzung in Österreich, die im OECD-Raum an vierter Stelle und in Europa

insgesamt an erster Stelle rangiert, obwohl das Breitbandnetz nach wie vor nur einen geringen Anteil an der gesamten Netzkapazität hat<sup>87</sup>. Das wiederum hängt mit dem breiten Angebot an Kabel-TV-Netzen zusammen, durch das Telekom Austria gezwungen wurde, ihr Netzwerk rasch zu modernisieren, um digitale Dienstleistungen (DSL) anbieten zu können. Die Kabel-TV-Netze bergen außerdem Möglichkeiten für die allgemeinere Einführung von Wettbewerb zwischen Festnetzanbietern, obwohl gegenwärtig nur wenig Betreiber Netzwerkdienste für Sprachtelefonie über das Kabel-TV-Netz anbieten. Eine zusätzliche Maßnahme zur Weiterentwicklung des Internet ist das „Signaturgesetz“, das seit dem 1. Januar 2000 in Kraft ist und die rechtliche Grundlage für die Verwendung elektronischer Unterschriften bildet<sup>88</sup>.

### ***Geringe Fortschritte bei der Öffnung der Märkte für Bahn- und Postdienstleistungen***

Die Bahndienstleistungen werden noch immer größtenteils von den staatseigenen Österreichischen Bundesbahnen erbracht. Im Januar 2000 wurden unabhängige Regulierungsbehörden eingerichtet (die Schienen-Control GmbH und die Schienen-Control-Kommission), die eine ähnliche Struktur aufweisen wie die Regulierungsbehörden im Elektrizitätssektor, wenn auch der Personalbestand (mit sechs Fachleuten und einem vierköpfigen Verwaltungsrat) bedeutend kleiner ist. Wie in der einschlägigen EU-Richtlinie gefordert, wurde eine getrennte Buchführung für Verkehrsdienstleistungen und Infrastruktur eingeführt. Jedoch wurden keine weiteren Schritte in die Wege geleitet, um gesonderte Unternehmenseinheiten für diese beiden Aktivitäten zu gründen, wie dies in mehreren anderen OECD-Ländern der Fall war<sup>89</sup>. Die bisherigen Erfahrungen legen in der Tat den Schluss nahe, dass die Schaffung eines wettbewerbsoffenen Marktes die vollständige Trennung von Netz- und Verkehrsdienstleistungen in voneinander unabhängige Unternehmensstrukturen voraussetzt<sup>90</sup>.

Auch die Neuordnung des Marktes für Postdienstleistungen kommt nicht so recht voran. 1999 wurden die Post- und Postbus-Aktivitäten vom Telekommunikationsbereich abgespalten und in einem getrennten staatseigenen Unternehmen, der Österreichischen Post AG, zusammengefasst, die für alle Dienstleistungen in Verbindung mit Postsendungen bis zu 350 Gramm eine Monopolstellung besitzt, was ihr die Finanzierung ihrer Universaldienstleistungspflicht der Briefzustellung ermöglicht. Wenn die Obergrenze von 350 Gramm auch im Einklang mit den EU-Richtlinien steht, haben viele EU-Länder doch niedrigere Grenzen festgesetzt (Deutschland, Dänemark, Spanien, Niederlande, Italien, Schweden und Finnland)<sup>91</sup>. Mit der Liberalisierung des Marktes für die Briefzustellung dürfte es zu erheblichen Wohlfahrtsgewinnen für den Verbraucher kommen. Hingegen stellt die Einräumung von Monopolrechten keine angemessene Maßnahme zur Finanzierung der Universaldienstleistungspflicht im Postbereich dar. Die Schwedische Post (der ehemalige Monopolist) betrachtet diese Verpflichtung in Anbetracht von Netzwerkeffekten

vielmehr als Wettbewerbsvorteil und hat mithin keinen Anspruch auf Entschädigung für die Bereitstellung von Universaldienstleistungen<sup>92</sup>. Selbst wenn die Kosten für die Bereitstellung derartiger Dienstleistungen höher sind als der Gegenwert des Wettbewerbsvorteils, könnten die Universaldienstleistungen der Österreichischen Post AG oder einem anderen Postbetreiber übertragen werden, statt auf die Lösung einer Monopolgewährung auf dem Markt der Briefzustellung zurückzugreifen<sup>93</sup>.

### ***Regulierung des öffentlichen Beschaffungswesens***

Die öffentlichen Beschaffungsregeln sind in Österreich auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften uneinheitlich, außer in Fällen, wo der Vertrag von seiner Größenordnung her eine EU-weite Ausschreibung voraussetzt und mithin die EU-Vorschriften über die Vergabeverfahren Anwendung finden. Die unterschiedlichen Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber dürften die administrativen Kosten für die Bieter potentiell erhöhen und widersprechen dem Grundsatz gleicher Spielregeln für alle Wettbewerber. Gegenwärtig ist ein Konsultationsprozess zur Vereinheitlichung der Gesetzgebung für das öffentliche Beschaffungswesen im Gange (der im Sommer 2002 abgeschlossen sein soll). Dieser Prozess könnte zu einer Ausweitung des derzeit noch kleinen Anteils der effektiv für den Wettbewerb offenen Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber führen<sup>94</sup>. Außerdem wurde jüngst eine Bundesbeschaffung GmbH errichtet – die den größten Anteil der Einkäufe des Bundes verwaltet –, und zur Straffung der Verfahren sind neue administrative Regelungen in Kraft getreten, wie z.B. die Ersetzung von Papierunterlagen durch digitale Unterlagen sowie die Internet-Publikation aller öffentlichen Ausschreibungen<sup>95</sup>.

### ***Regulierung im Einzelhandel***

Die letzte Verlängerung der *Ladenöffnungszeiten* erfolgte 1997; danach haben Geschäfte das Recht, maximal 66 Stunden pro Woche zwischen 6 Uhr und 19.30 Uhr an allen Wochentagen bzw. bis 17 Uhr an Samstagen geöffnet zu bleiben. Obwohl das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Vorschläge für eine weitere Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten unterbreitet hatte, wurde auf Grund des Widerstands von Seiten der Sozialpartner und der Bundesländer von einer Fortsetzung der Reformen abgesehen. Aus einer von der Wirtschaftskammer durchgeführten Erhebung geht indessen hervor, dass die 1997 eingeführte Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten den Umsatz der Geschäfte mit längeren Öffnungszeiten erhöht und die Verbraucherzufriedenheit deutlich verbessert hat, während der Beschäftigungseffekt nur gering war. Für andere Länder durchgeführte ökonomische Studien fanden positive Beschäftigungsauswirkungen einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten, und Österreich wurde in diesen Untersuchungen als eines der OECD-Länder mit den insgesamt strengsten Einzelhandelsregelungen identifiziert<sup>96</sup>. Daher würde wahrscheinlich eine allgemeine Deregulierung des Sektors, insbeson-

dere aber deutlich liberalere Ladenöffnungszeiten, zur vermehrten Schaffung von Arbeitsplätzen führen und dem Verbraucher Wohlstandsgewinne verschaffen.

In ähnlicher Absicht sind die Restriktionen für die Einrichtung von Einkaufszentren (mit über 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) außerhalb eines Stadtkern- oder Ortskerngebiets gelockert worden. Dies war die Antwort auf Beschwerden über die mangelnde Klarheit der früheren Bestimmungen, denen zufolge nur dann eine Genehmigung erteilt werden durfte, wenn dadurch die Versorgung der Bevölkerung durch ortsansässige Läden nicht gefährdet würde. Heute lautet die Bedingung für eine derartige Genehmigung, dass der Zugang der ortsansässigen Bevölkerung zu Konsumgütern des kurzfristigen und des täglichen Bedarfs nicht in Frage gestellt werden darf. Der Minister für Wirtschaft und Arbeit legte per Verordnung fest, dass „Konsumgüter des täglichen Bedarfs“ Lebensmittel sowie auch Wasch- und Reinigungsmittel, Schreibwaren und Textilien umfassen. Das lokale Genehmigungsverfahren wird voraussichtlich drei bis sechs Monate dauern. Wenn die neuen Regelungen auch weniger restriktiv erscheinen, schützen sie doch zugleich kleinere Verkaufsstellen vor dem Wettbewerb, was höhere Preise und eine begrenzte Auswahl für den Verbraucher nach sich zieht. Sofern die politischen Entscheidungsträger den Zugang der lokalen Bevölkerung zu gewissen Kategorien von Konsumgütern sicherstellen wollen, könnte dies auf eine andere Art und Weise geschehen – indem beispielsweise Einzelhändler sich zu Ins-Haus-Lieferungen verpflichten und dafür entsprechend entschädigt werden, was keine Einschränkung des Wettbewerbs erfordern würde.

### **Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums**

Bei der Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Förderung des Unternehmertums sind gewisse Fortschritte erzielt worden. So wurden die Eintragungsgebühren für die Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer abgeschafft und Gründer neuer Unternehmen von allen Steuern und Abgaben im Zusammenhang mit der Unternehmensgründung befreit. Die potentiellen Personalkosten im Konkursfall wurden gesenkt. Das Strafgesetzbuch wurde dahingehend geändert, dass Schuldner im Zusammenhang mit einem Konkurs nur der groben Fahrlässigkeit bezichtigt werden können (was mit einer Haftstrafe von bis zu zwei Jahren geahndet werden kann), nicht mehr jedoch wie zuvor der einfachen Fahrlässigkeit (bei der eine Gefängnisstrafe von bis zu drei Jahren verhängt werden konnte). Außerdem ist die Liste der möglichen Fahrlässigkeitsdelikte gekürzt und geschlossen worden. Hingegen ist die Umsetzung des *One-stop-Shop*-Genehmigungsverfahrens noch immer nicht endgültig abgeschlossen, wenn auch die Genehmigungsverfahren durch den geplanten elektronischen Aktenaustausch zwischen Antragstellern und zuständigen Behörden erleichtert werden dürften. Hiermit würde ein „virtueller“ *One-stop-Shop*, also eine zentrale Anlaufstelle, eingerichtet, die es den Antragstellern erlaubt, nur noch mit einer Behörde zu verhandeln, die dann die Koordination der weiteren bürokratischen Schritte im Rahmen des Genehmigungsprozesses übernimmt.

## **Finanzmarktentwicklungen und Regulierung**

Große Segmente der österreichischen Finanzmärkte basieren seit jeher auf Banken, die in ihrer Funktion als Finanzintermediäre Universaldienstleistungen anbieten. Seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 ist die Landschaft der Finanzinstitute in Österreich vielfältiger geworden. Es wurden mehrere Maßnahmen ergriffen, um sowohl die österreichischen Finanzmärkte in die Marktstruktur der Europäischen Union zu integrieren – z.T. unter dem Einfluss des EU-Aktionsplans für Finanzdienstleistungen – als auch um die Finanzdienstleistungen des Nichtbankensektors weiter auszubauen. Besondere Aufmerksamkeit wurde in diesem Zusammenhang darauf verwendet, die internationale Vergleichbarkeit der Finanzanlageinstrumente zu verbessern und Aktienerwerb durch Änderungen im Steuersystem attraktiver zu gestalten. Zu den Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Finanzmarktregulierung zählt auch die Schaffung einer einheitlichen Finanzmarktaufsicht. Nachstehend wird auf die wichtigsten Entwicklungen an den Finanzmärkten wie auch auf die jüngsten politischen Initiativen in diesem Bereich eingegangen.

### ***Finanzmarktentwicklungen***

Mitte der neunziger Jahre, als Österreich der EU beitrug, belief sich das Volumen der Investmentfonds auf rund ein Fünftel des Volumens der Spareinlagen. In der späteren Vervierfachung der in Investmentfonds angelegten Vermögenswerte bei gleichzeitig nur geringem Zuwachs der Spareinlagen machte sich eine Verlagerung bei den privaten Anlagepräferenzen bemerkbar, die dazu führte, dass die Anlagen in Investmentfonds drei Viertel der Spareinlagen erreichten. Diese Neuorientierung fand zeitgleich mit einem drastischen Zuwachs des indirekten Aktienbesitzes statt, und rund ein Drittel des in Investmentfonds angelegten Kapitals floss vor allem in ausländische Aktien. Die Kapitalanlagegesellschaften wie auch die Pensionsfonds werden zum großen Teil von Banken verwaltet, wodurch sich der Anteil der Gebühren und Kommissionen an den Bankeinnahmen erhöht und jener der bilanzwirksamen Ausleihungen vermindert hat. Außerdem befindet sich der Bankensektor in einem anhaltenden Konsolidierungsprozess, der auch zu grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen führt, während parallel dazu die Geschäftsbeziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern ausgebaut werden. Gleichzeitig hat der Bund seine Bankbeteiligungen nach der Veräußerung der Österreichischen Postsparkasse Mitte 2000 drastisch reduziert, was einen wichtigen Schritt zur Schaffung gleicher Rahmenbedingungen für alle darstellt. Auf regionaler Ebene zahlen die Landes-Hypothekenbanken – die sich voll oder mehrheitlich im Besitz der Länder befinden – Provisionen an den öffentlichen Sektor als Gegenleistung für dessen Haftungen<sup>97</sup>. Jedoch ist die Höhe der Provisionen sehr unterschiedlich und die Relation zum Wert der Landeshaftungen ist nicht bei allen Banken die gleiche. Soweit diese Banken sich nicht mehr auf eine Landeshaftung berufen können, hat sich ihr Rating offenbar

verschlechtert, was die Refinanzierungskosten potentiell erhöht<sup>98</sup>. Ein weiterer Faktor, der die Struktur der Sparanlagen verändern und den Bankensektor daher in den kommenden Jahren beeinflussen könnte, ist die Abschaffung der anonymen Sparbücher mit Wirkung vom November 2000; allerdings hat sich das Anlageverhalten bisher nur wenig geändert, und die Gesamteinlagen auf derartigen Konten machen nach wie vor knapp 60% des BIP aus. Der Identifizierungsprozess ist bei diesen Konten noch nicht abgeschlossen; so waren Mitte 2001 erst rund zwei Drittel der Konteninhaber ermittelt<sup>99</sup>.

Die Wiener Börse hat eine sehr geringe Marktkapitalisierung, die weniger als 16% des BIP entspricht, gegenüber einer durchschnittlichen Marktkapitalisierung in den EU-Ländern von nahezu 110% des BIP. Außerdem beläuft sich der Anteil der frei floatenden Aktien auf insgesamt rd. 45%, d.h. nur rund zwei Drittel des EU-Durchschnitts. Aus diesem Grund ist der Markt recht illiquid und das Interesse internationaler Investoren an österreichischen Aktien begrenzt. Eine Reihe von Maßnahmen zielt auf die Entwicklung einer Aktienkultur und die Förderung einer grenzüberschreitenden Kapitalmarktintegration ab, wie dies auch im EU-Aktionsplan für Finanzdienstleistungen angestrebt wird. Mit dem Privatisierungsprogramm der Regierung dürfte das Aktienangebot am Wertpapiermarkt zunehmen, und die Veräußerung eines Anteils von nahezu 30% an der Telekom Austria im November 2000 richtete sich zum Teil unmittelbar an die privaten Haushalte<sup>100</sup>. Die Maßnahmen, die zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Aktienhandel eingeführt wurden, umfassen die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer im Herbst 2000, die Umwandlung der Wiener Börse in eine Kapitalgesellschaft sowie die Umstrukturierung des Börsengeschäfts und dessen Aufteilung in drei getrennte Marktsegmente. Außerdem baut die Wiener Börse ihre internationale Zusammenarbeit aus; so wurde über das XETRA-System die Möglichkeit des gemeinsamen Aktienhandels mit der Deutschen Börse eingeführt und im November 2000 die NEWEX-Börse für den Handel mit mittel- und osteuropäischen Aktien eingerichtet. Außerdem sind zur Verstärkung des Anlegerschutzes strengere Regeln betreffend den gleichberechtigten Zugang zu Informationen und die Abwicklung von Börsengeschäften geplant<sup>101</sup>. Um das Interesse internationaler Anleger an österreichischen Aktien weiter anzuregen, lässt das Kapitalmarktförderungsgesetz 2000 die Veröffentlichung englischsprachiger Prospekte im Internet zu<sup>102</sup>. Allerdings ging von diesen Initiativen bisher noch kein deutlicher Impuls auf den Handel an der Wiener Börse aus.

Besonderes Augenmerk galt der Entwicklung eines Risikokapitalmarkts, und in diesem Bereich konnte mit der zahlenmäßigen Verdopplung der Risikokapitalunternehmen auf 84 im Jahr 2000 ein gewisser Erfolg verbucht werden, obwohl das Finanzierungsvolumen des gesamten Markts mit 0,2 Mrd. € noch immer relativ begrenzt ist. Die Mehrzahl der Risikokapitalgesellschaften ist durch staatliche Bürgschaften und Subventionen abgesichert. Im Durchschnitt stammt rund die Hälfte des Risikokapitals aus dem öffentlichen Sektor, wenn der Anteil des privaten Sektors in letzter Zeit auch etwas gestiegen ist. Die staatseigene Finanzierungsgarantie-

Gesellschaft (FGG) garantiert bis zu 50% der jeweiligen Risikokapitalmittel, und BÜRGENS gewährt für die Durchführung bestimmter Projekte Garantien, die bis zu 100% des investierten Kapitals (bei einer Obergrenze von 20 000 €) für Privatpersonen und bis zu 50% (ohne Obergrenze) für alle anderen Kapitalanbieter reichen können<sup>103</sup>. Außerdem gelten für Risikokapitalfonds unter bestimmten Bedingungen insofern Steuerbegünstigungen, als Privatpersonen von der Kapitalertragsteuer auf das in derartige Fonds investierte Einkommen (bis zu einer Obergrenze von 14 535 €) und einige Fonds selbst von der Körperschaftsteuer befreit sind. Mittelständische Unternehmen (KMU) sind aber nur selten in der Lage, ihren Kapitalbedarf durch Aktienemissionen zu decken (eine Reihe von Börseneinführungen (IPO) fand sogar im Ausland statt) und der „Austrian Growth Market“ (AGM), der 1999 als neues Segment der Wiener Börse zur Beschaffung von Finanzmitteln für KMU eingerichtet worden war, wurde im Februar 2001 aufgelöst. Ferner dürfte die niedrige effektive Besteuerung selbstgenutzten Wohneigentums tendenziell Immobilieninvestitionen begünstigen<sup>104</sup>.

### *Vereinheitlichung der Finanzmarktaufsicht*

Mitte 2001 wurde ein neues Gesetz zur Vereinheitlichung der Finanzmarktaufsicht im Parlament verabschiedet, das am 1. April 2002 in Kraft treten soll<sup>105</sup>. Derzeit ist das Bundesministerium für Finanzen für die Aufsicht über den Banken- und Versicherungssektor wie auch über die Pensionskassen verantwortlich (ein wesentlicher Teil der Kontrolle der Einhaltung der Aufsichtsvorschriften in den Banken erfolgt durch die Oesterreichische Nationalbank – OeNB), und die Bundeswertpapieraufsicht ist mit der Wertpapieraufsicht betraut<sup>106</sup>. Die Aktivitäten der Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht sollen in einer einzigen Finanzmarktaufsichtsbehörde zusammengefasst werden, wobei die Aufsichtskosten von den beaufsichtigten Instituten und – in geringerem Maße – vom Bund zu tragen sind<sup>107, 108</sup>. Zahlreiche OECD-Länder haben bereits eine derartige Allfinanz-Aufsichtsbehörde eingerichtet, darunter Dänemark, Ungarn, Island, Japan, Korea, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich<sup>109</sup>. Um die Durchsetzbarkeit der Aufsichtsmaßnahmen zu verstärken, wird die Aufsichtsbehörde mit den nötigen Befugnissen für die Verhängung von Verwaltungsstrafen ausgestattet. Die Vereinheitlichung der Finanzmarktaufsicht könnte eine Reduzierung der Aufsichtskosten zur Folge haben, doch dürfte dies davon abhängen, wie weit die derzeit von der Oesterreichischen Nationalbank eingesetzten Ressourcen an diese Behörde übertragen werden<sup>110</sup>. Natürlich muss dieser integrierte Regulierungsansatz auch im Zusammenhang mit den Regulierungsproblemen gesehen werden, die sich im Zuge der weiteren Integration der Finanzmärkte und der Entstehung neuer Finanzkonglomerate ergeben.



## Gesamtüberblick und weiterer Handlungsbedarf

Seit dem letzten *Wirtschaftsbericht Österreich* ist eine Vielzahl bedeutender Politikinitiativen ergriffen worden – die zum Teil bereits umgesetzt wurden, zum Teil aber noch in Vorbereitung sind – und die zu einer besseren Funktionsweise der Arbeits- und Produktmärkte beitragen dürften. Die allgemeine Zielsetzung dieser Maßnahmen bestand darin, die Lohnnebenkosten zu senken, die Erwerbsbeteiligung zu steigern, die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu verbessern und die Effektivität des Bildungssystems zu erhöhen. Ferner sind wichtige Fortschritte bei der Schaffung von mehr Wettbewerb in den Netzwerkindustrien zu verzeichnen. Kasten 3 gibt einen Überblick über die ursprünglichen Vorschläge der *Jobs Study*, die inzwischen eingetretenen Neuerungen sowie Empfehlungen für weitere Aktionen.

Wenn eine Reihe von Maßnahmen im Hinblick auf das Sozialtransfersystem auch wahrscheinlich die Arbeitsanreize und den Beschäftigungsgrad erhöhen werden, gibt es doch noch immer wichtige Bereiche, in denen weiterhin Handlungsbedarf besteht. In einigen Fällen scheint die Einführung neuer Leistungsansprüche nicht mit dem Ziel einer Verbesserung der Allokationseffizienz der Arbeitsmärkte im Einklang zu stehen. Zur Unterstützung des laufenden Reformprozesses gebührt den nachstehenden Aspekten im Hinblick auf Sozialleistungen und Arbeitsplatzvermittlung besondere Aufmerksamkeit:

- Die bestehenden Pläne, die Definition des Begriffs „zumutbare Beschäftigung“ in Bezug auf die Qualifikationsprofile der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung und ähnlichen Lohnersatzleistungen zu erweitern, sollten umgesetzt werden. Die Zumutbarkeitskriterien sollten mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeitsphase schrittweise erweitert werden.
- Die Verlängerung der Arbeitslosengeld-Bezugsdauer steht allem Anschein nach mit anderen Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Anreizstruktur von Arbeitslosengeld und ähnlichen Lohnersatzleistungen abzielen, nicht im Einklang. Die verlängerte Arbeitslosengeld-Bezugsdauer für ältere Menschen sollte abgeschafft werden. Aus ähnlichen Gründen sollte auch die Differenz zwischen den Lohnersatzquoten von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe für die verschiedenen Gruppen von Arbeitslosen erneut untersucht und gegebenenfalls vergrößert werden.
- Finanzhilfen für die Arbeitszeitverkürzung durch Umstellung von Vollzeit auf Teilzeit für ältere Arbeitnehmer (Altersteilzeit) dürften keine geeignete Maßnahme zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen sein und sollten deshalb neu überdacht werden.
- Das System der Abfertigungszahlungen sollte durch ein System übertragbarer Betriebspensionen ersetzt werden.

### Kasten 3 Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung der OECD Jobs Strategy

*Seit dem vorjährigen Wirtschaftsbericht wurde eine Reihe von Maßnahmen im Sinn der „OECD Jobs Strategy“ umgesetzt, die Fortschritte sind in einigen Bereichen jedoch uneinheitlich. Dieser Kasten enthält einen Überblick über die Fortschritte, die seit der Formulierung der Beschäftigungsstrategie-Empfehlungen für Österreich im Jahr 1997 erzielt worden sind.*

| Vorschlag gemäß Beschäftigungsstrategie  | Seit 1997 unternommene Aktionen   | Bewertung bzw. Empfehlung der OECD   |
|--|---|--|
| <b>I. Größere Flexibilität der Lohn- und Arbeitskosten</b>   |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung der Lohndifferenzierung, mehr Vereinbarungen auf Betriebsebene und Öffnungsklauseln.</li> </ul>           | Vereinbarung größerer Flexibilität im wichtigen Bereich der Metallindustrie. Neues Gehaltsschema für Privatangestellte.   | Förderung weiterer Schritte auf dem Weg zu echten Öffnungsklauseln im Rahmen der Tarifvereinbarungen.  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erleichterung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und Verringerung der Anreize zur Frühpensionierung.</li> </ul> | Einführung von Subventionen für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und Strafen bei Entlassungen (Bonus-/Malus-System). Lockerung der Anspruchsvoraussetzungen für Gleitpensionen.   | Förderung von Lohnverhandlungen, die der besonderen Situation älterer Arbeitskräfte Rechnung tragen. Als Ergänzung zu dieser Reform stärkere Anpassung der Arbeitslosengeldleistungen für ältere Arbeitskräfte an Opportunitätslöhne.  |
| <b>II. Stärkere Arbeitszeitflexibilisierung und Lockerung der Beschäftigungsschutzvorkehrungen</b>   |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung von Bestimmungen, die die Basis für inflexible Arbeitspraktiken bilden.</li> </ul>                         | Liberalisierung des Arbeitszeitgesetzes, die in den an einer flexibleren Arbeitszeitorganisation interessierten Branchen (z.B. in der Metallindustrie) entsprechende Vereinbarungen ermöglichte. Größere Flexibilität in einigen Kollektivverträgen vereinbart.   | Überprüfung der Regulierungseffekte und gegebenenfalls Eröffnung neuer Möglichkeiten für flexible Abkommen.  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalisierung der Bedingungen für die Erneuerung befristeter Arbeitsverträge.</li> </ul>                          | Nach Überprüfung der Restriktionen werden keine Maßnahmen für notwendig gehalten.   | Weitere Beobachtung der Situation.   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erleichterung von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung.</li> </ul>  | Ausdehnung der Arbeitgeber-Sozialversicherungspflicht auf selbständig und geringfügig Beschäftigte. Zahlung von Prämien an Arbeitnehmer für eine Arbeitszeitverringerung, die die Einstellung einer arbeitslosen Person ermöglicht. Stärkere Zielgenauigkeit der subventionierten Fortbildung. Lockerung der Beschränkungen von Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Sektor. | Überprüfung der Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte und Selbständige im Hinblick auf die Erleichterung des Übergangs von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Liberalisierung der berufsspezifischen Arbeitszeitbeschränkungen. Abschaffung der Zuschüsse für Altersteilzeit. |

(Fortsetzung nächste Seite)

*(Fortsetzung)*

- |  |  |   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reform des Kündigungsschutzes.</li> </ul> | <p>Nach Überprüfung der bestehenden Regelungen werden keine weiteren Maßnahmen für notwendig gehalten.</p> | <p>Weitere Beobachtung der Situation.</p> |
|--|--|---|

### III. Abbau der Verzerrungen im Zusammenhang mit Arbeitslosengeld- und ähnlichen Transferleistungen

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verringerung der Anreize zur Frühpensionierung.</li> </ul>  | <p>Einschränkung der Frühpensionierung. Verminderung der Anreize zur Frühpensionierung.</p>  | <p>Erwägung weiterer Möglichkeiten zur kurzfristigen Einschränkung der Frühpensionierung sowie Verstärkung längerfristiger Maßnahmen (strengere Anspruchskriterien, höhere versicherungsmathematische Pensionsabschläge). Abschaffung der institutionellen Segmentierung des Pensionsystems. Senkung der Ersatzquoten im Rahmen des Umlageverfahrens. Umwandlung der Abfertigungszahlungen in kapitalgedeckte Betriebspensionen.</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kürzung der Arbeitslosengeldleistungen für Saisonarbeiter in der Tourismuswirtschaft.</li> </ul>  | <p>Verschärfung der Anspruchskriterien.</p>  | <p>Überwachung und Umsetzung der Reformen.</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verringerung der bestehenden Negativanreize in Sozialleistungsprogrammen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und Entwicklung von Konzepten für beschäftigungsabhängige Lohnergänzungsleistungen.</li> </ul> | <p>Stufenweise Kürzung des Arbeitslosengelds und der Notstandshilfe bei befristeter Beschäftigung, statt sofortiger Streichung der Leistungen. Bei der Arbeitslosenversicherung: Einführung einer Wartezeit, Verlängerung der Mindestbeschäftigungszeit, Erhöhung der maximalen Bezugsdauer.</p> | <p>Zur Senkung der effektiven Grenzsteuersätze für Niedrigeinkommen weitere Prüfung von Möglichkeiten zur Erhöhung der Freigrenzen bei gleichzeitiger rascherer Verringerung der Leistungen, wenn sich die Betroffenen einer Vollbeschäftigung nähern. Entwicklung von Konzepten für beschäftigungsabhängige Ergänzungsleistungen bei zugleich größerer Lohndifferenzierung. Erweiterung der Zumutbarkeitskriterien in Bezug auf die Qualifikationen. Abschaffung der verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeldleistungen für ältere Arbeitnehmer.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorrang für aktive gegenüber passiven Maßnahmen.</li> </ul>   | <p>Zuschüsse für Arbeitgeber, die Bezüher von Notstandshilfe einstellen. Karenzgeldzahlungen bei Freistellung von Arbeitskräften,</p>  | <p>Beobachtung der weiteren Entwicklung, um festzustellen, ob die Beschränkung auf die Einstellung Arbeitsloser</p>  |

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

wenn eine arbeitslose Ersatzkraft eingestellt wird oder Bildungskarenz vorliegt. Einführung von Prämien für Arbeitszeitverkürzungen, die zur Einstellung Arbeitsloser führen.

Ausweitung der Finanzhilfen für Unternehmen und Arbeitslose für die Ausbildung und Eingliederung von Arbeitslosen. Förderung der Beschäftigung in Sozial- und Gesundheitsberufen. Subventionen für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit regionalen Infrastrukturinvestitionen.

verwaltungstechnisch möglich ist und es nicht zu einem Missbrauch der Karenzregelungen und dadurch zu einer finanziellen Belastung der Wirtschaft kommt.

Sehr gezielte Ausrichtung der Maßnahmen auf die jeweilige Problemgruppe. Evaluierung der Programmeffizienz. Einbettung der Beschäftigungsförderung im sozialen und Gesundheitssektor in breiter angelegte Reformen, die auf Effizienzsteigerung und gesunde Finanzen abzielen. Gewährleistung effizienter Infrastrukturinvestitionen.

Bessere Integration der verschiedenen Arbeitsmarktverwaltungsdienste, einschl. der Vergabe von Notstandshilfe. Erweiterung des Aktionsradius der privaten Arbeitsvermittlungsstellen und Schaffung eines zutrittsfreien Marktes für PES-Dienstleistungen.

#### IV. Verbesserung der Qualifikation der Arbeitskräfte

- Wahrung bzw. Wiederherstellung der Attraktivität des dualen Ausbildungssystems, Klärung der Beziehungen zum Hochschulwesen.

Überarbeitung gewisser Ausbildungsordnungen und Einführung neuer Berufsbilder. Streichung der Krankenversicherungsbeiträge für Lehrlinge und Lockerung ihrer Arbeitszeiten. Industriesubventionen und Beschaffungsverträge sollen an Ausbildungskriterien gebunden werden. Für Unternehmen, die Lehrlinge ausbilden, werden Steuervergünstigungen gewährt und Krankenversicherungsbeiträge erlassen. Finanzielle Unterstützung von Einrichtungen, die zusätzliche berufsbildende Kurse anbieten.

Weiterführung der Reform der Ausbildungsordnungen und Berufsbilder. Eine Bindung von Subventionen und öffentlicher Auftragsvergabe an Ausbildungskriterien sollte unterbleiben. Im Rahmen der Förderprogramme für Jugendliche, die keine Lehrstelle finden, muss sichergestellt werden, dass die Marktkräfte bei den angebotenen Berufsbildungsgängen eine wichtige Rolle spielen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Verkürzung und Reform der Hochschulausbildung und schwerpunktmäßige Ausrichtung auf stärker berufsbezogene Studiengänge. Erweiterung der Rolle der neuen Fachhochschulen.

Verabschiedung eines neuen Universitätsorganisationsgesetzes, das kürzere Studiengänge ermöglicht. Einführung von Studiengebühren.

Verkürzung der Hochschulausbildung und stärkere Praxisorientierung. Fortsetzung der Universitätsreform. Einführung einer leistungsorientierten Finanzierung. Untersuchung des Potentials für die Verlagerung gewisser Studiengänge auf die neuen Fachhochschulen.

**V. Förderung der Entwicklung und Verbreitung von technischem Know-how**

- Förderung von Wagniskapitalmärkten und Abbau der regulierungsbedingten Hindernisse

Zusammenlegung des Aktienmarkts mit den Options- und Terminmärkten. Die Wiener Börse soll künftig mit der Frankfurter Börse eng zusammenarbeiten. Einrichtung einer neuen für alle Finanzmarktbereiche zuständigen Regulierungsbehörde. Einführung eines freiwilligen Kodex für Übernahmen, Programme zur Förderung von Risikokapital und *Business Angels*.

Senkung der effektiven Aktiensteuern. Erweiterung des Potentials der Investmentfonds für Unternehmensbeteiligungen. Gezielte Ausrichtung öffentlicher finanzieller Unterstützungsprogramme auf die Ergänzung privater Finanzierungen.

- Förderung der Technologiediffusion.

Umsetzung einer Technologieoffensive, die eine Erhöhung des FuE-Niveaus zum Ziel hat. Förderung von Clustern in der Grundlagenforschung und Subventionierung der Beschäftigung von Wissenschaftlern in der Industrie. Einrichtung von Kompetenzzentren.

Weiterführung grundlegender Reformen im Universitäts- und Tertiärsektor zur Förderung einer stärkeren Integration mit der Wirtschaft und Steigerung der Produktivität der Forschungsfinanzierung.

**VI. Förderung eines positiven unternehmerischen Klimas**

- Erleichterung von Unternehmensgründungen.

Liberalisierung der Bestimmungen für die Aufnahme einer gewerblichen Tätigkeit (Gewerbeordnung). Lockerung der Restriktionen betreffend die Errichtung großer Einkaufszentren zum Schutz kleiner Läden im Stadt- oder Ortskerngebiet. Senkung der Gründungskosten für KMU.

Weitere Prüfung regulierungsbedingter Hindernisse und Verbesserung der Verfahren, insbesondere auf Länderebene. Weitere Liberalisierung der Gewerbeordnung und der Geschäftszeiten.

Abschaffung der Börsenumsatzsteuer. Schaffung einer Allfinanz-Aufsichtsbehörde.

Überwachung der Wirksamkeit der neuen institutionellen Struktur.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reform des Konkursrechts zur Erleichterung einer Reorganisation.</li> </ul> | <p>Reform des Konkursrechts, durch die die Anreize in Bezug auf Unternehmens-Governance sowie die Möglichkeiten der Einflussnahme einzelner Gläubiger geändert werden, namentlich Reduzierung der bei einem Konkurs potentiell entstehenden Personalkosten. Einführung von Reorganisationsverfahren, wobei Geschäftsführer im Konkursfall mit finanziellen Sanktionen zu rechnen haben.</p> | <p>Überwachung der Effekte des Reorganisationsgesetzes. Erwägung der Möglichkeit, den betreffenden Unternehmen während der Umstrukturierungsphase Schutz zu gewähren. Verbesserung der Abwicklungsverfahren, um Unternehmern einen rascheren Wiedereinstieg ins Geschäftsleben zu ermöglichen.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinfachung der Genehmigungsverfahren.</li> </ul>                         | <p>Vereinfachung der Genehmigungsverfahren, die in einigen Bundesländern auf drei Monate verkürzt worden sind.</p>  | <p>Überwachung der Wirksamkeit der neuen Verfahren und weitere Reformmaßnahmen. Einführung des <i>One-stop-Shop</i>-Genehmigungsverfahrens.</p>  |

#### VII. Verstärkung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung des Wettbewerbs in den netzgebundenen Sektoren.</li> </ul> | <p>Inkrafttreten des Telekom-Gesetzes. Vollständige Öffnung des Elektrizitätsmarkts im Herbst 2001 und des Gasmarkts im Herbst 2002.</p>      | <p>Aktivere Ausrichtung der Telekom-Regulierung und insbesondere Einführung der vollen Nummernportabilität im Mobilfunkbereich. Überwachung der Telekom-Preise. Fortsetzung der Reformen an den Energiemärkten sowie Sicherstellung einer vollständigen Entflechtung von Netzwerk sowie Verteilung und Erzeugung, verstärkt durch Privatisierung der Versorgungseinrichtungen. Festlegung wettbewerbsfähiger Netzzugangsgebühren und Sicherstellung des freien Netzzugangs für Wettbewerber.</p> |
|   | <p>Bahn: Trennung zwischen den Bereichen Verkehrsleistungen und Schiene. Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde für die Bahn.</p> | <p>Schaffung juristischer Körperschaften für Bahndienstleistungen und Schiene sowie Gewährleistung eines nicht diskriminierenden Zugangs zum Schienennetz für private Anbieter von Bahndienstleistungen. Verringerung des Anteils</p>  |

(Fortsetzung nächste Seite)

|   |   |   |
|---|---|---|
| <i>(Fortsetzung)</i>  |   |   |
|   |   | des staatlichen Ex-Monopolisten an der Briefbeförderung. Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde.  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau der Zugangs-schranken bei der Bereit-stellung lokaler Dienst-leistungen und Gleich-stellung öffentlicher und privater Anbieter.</li> </ul> | <p>Keine wesentlichen Änderungen trotz der Ausgliederung einer Reihe von Gesellschaften aus dem Bundeshaushalt.</p> <p>Überprüfung der öffentlichen Vergabeverfahren.</p> | <p>Abschaffung der Vorzugs-behandlung von öffentlichen Anbietern. Stärkere Einschaltung des Markts.</p> <p>Schaffung einheitlicher Bestim-mungen für das öffentliche Be-schaffungswesen auf den ver-schiedenen Verwaltungsebenen.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortsetzung der Privatisierungen.</li> </ul>   | (Voll-)Privatisierung der Post-sparbank und (Teil-)Privatisierung der Telekom Austria. Privatisierung der Creditanstalt. Privatisierung des Tabakmonopols.                | Vollständiger Abschluss des Privatisierungsprogramms, ins-besondere in den liberalisierten Sektoren.  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung einer unabhän-gigen Wettbewerbsbehörde.</li> </ul>   | Vorschläge zur Einrichtung einer unabhängigen Wettbewerbs-behörde.  | Fortsetzung der Reform. Siche-rung der Effizienz durch klare Kompetenzaufteilung. Überprü-fung, ob die Personalressourcen ausreichen. Festlegung hinrei-chend hoher Geldbußen zur Abschreckung wettbewerbs-feindlichen Verhaltens.    |

- Alles in allem wird die geplante Erhöhung des Kindergelds die von den Eltern geleisteten Arbeitsstunden wahrscheinlich reduzieren. Sofern damit eine Erhöhung der Sozialleistungen für Familien angestrebt wird, würde die Bereitstellung von Mitteln für den Ausbau des Angebots an Kinderbetreuungs-einrichtungen mehr Aussicht auf Erfolg versprechen.

Die Initiativen zur besseren Integration der verschiedenen Funktionen des öffentlichen Arbeitsmarktservice sind zu begrüßen. Dementsprechend sollte auch die Gewährung von Sozialhilfe eng mit der Arbeitsplatzvermittlung koordiniert werden. Ferner sollte der Spielraum für private Arbeitsvermittlungsstellen innerhalb eines integrierten Arbeitsmarktservice erweitert und der Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung voll für den Wettbewerb geöffnet werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik spielen in der Beschäftigungsstrategie der Bundesregierung eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Verbesserung der Profilierung von Arbeitslosen sollten diese Maßnahmen besser dazu genutzt werden, die Bereitschaft der Leis-

tungsempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung zu testen. Um die Effizienz der Fortbildungs- und Arbeitsbeschaffungsprogramme zu gewährleisten, sollten diese sehr genau auf die einzelnen Problemgruppen zugeschnitten werden. Generell besteht die Gefahr, dass unternehmerische Aktivitäten des privaten Sektors von öffentlichen Arbeitsprogrammen verdrängt werden, und die Wohlfahrtsverluste durch Mitnahmeeffekte sind in diesem Bereich oft erheblich. Eine angemessene Evaluierung der Effizienz der geplanten Maßnahmen im Hinblick auf deren Potential zur Erhöhung der Beschäftigungschancen und zur größtmöglichen Reduzierung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ist daher absolut notwendig und sollte verstärkt durchgeführt werden. Eine vielversprechende Strategie „Aktivierung“ der verschiedenen Arbeitslosengeldleistungen wie auch der Sozialhilfeprogramme besteht darin, stärker auf beschäftigungsabhängige Lohnergänzungsleistungen zu setzen, die die effektiven Grenzsteuersätze beim Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis reduzieren.

Die wachsende Bedeutung eines qualifizierten Humankapitals für die wissensbasierte Gesellschaft verstärkt die Notwendigkeit einer Reform des österreichischen Bildungssystems. Die Hochschulausbildung ist teuer, und ihre Verteilungseffizienz muss verbessert werden, um die immer stärker auseinander klaffende Lücke zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen zu schließen. Die Pläne für die Hochschulreform gehen in die richtige Richtung und sollten umgesetzt werden. So ist die Einführung von Studiengebühren zwar begrüßenswert, doch reicht eine großzügigere Finanzausstattung der Universitäten zur Leistungsverbesserung nicht aus. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Reformen rasch zur Einführung eines höheren Maßes an Wettbewerb zwischen den Universitäten führen und ein Zusammenhang zwischen Leistungen und Mittelausstattung der Hochschulen hergestellt wird. Die finanzielle Unterstützung von Ausbildungsbetrieben darf nicht Verzerrungen zu Gunsten bestimmter Berufe oder Wirtschaftszweige hervorrufen. Generell ist eine Anpassung der Lehrlingsentschädigungen, die den Fortbestand der Berufsausbildung sichert, einer finanziellen Unterstützung von Seiten des öffentlichen Sektors vorzuziehen.

Die Produktmarktreformen schreiten in Österreich voran, sowohl was die bessere Durchsetzung der Wettbewerbsregeln im Allgemeinen angeht als auch in Bezug auf die Einführung eines höheren Maßes an Wettbewerb in den Netzwerkbranchen. Allerdings sind die Fortschritte uneinheitlich, und die Lösung wichtiger Regulierungsprobleme steht noch aus.

Das bisherige System des Wettbewerbsrechts hängt von der Aktion spezifischer Interessengruppen ab und ist sehr anfällig für externen Druck. Vor diesem Hintergrund stellt die Einrichtung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde einen wichtigen Fortschritt in Richtung auf ein System der effizienten Wettbewerbsdurchsetzung dar. Es besteht jedoch die Gefahr, dass eine unklare Aufteilung der Exekutivbefugnisse zwischen Wettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt im Verein



mit einem Mangel an effektiven Durchsetzungskompetenzen die Effizienz der neuen Wettbewerbsbehörde einschränken. Im Interesse größerer Wirksamkeit sollten daher die institutionellen Strukturen im Bereich der Wettbewerbsdurchsetzung optimiert werden. Auch sollte die Bundesregierung in Erwägung ziehen, die Wettbewerbsbehörde mit dem Recht zur Verhängung administrativer Sanktionen auszustatten – vorbehaltlich natürlich der letztendlichen gerichtlichen Entscheidung –, wenn einer Firma ein Rechtsverstoß nachgewiesen werden kann. Generell sollten die Bußgelder hinreichend hoch sein, um als abschreckendes Mittel gegen wettbewerbswidrige Aktivitäten zu wirken. Ferner sollte überlegt werden, ob nicht eine Kronzeugenregelung eingeführt werden sollte, bei der das erste Unternehmen, das Beweise für die Existenz eines Kartells vorlegt und bei der gerichtlichen Untersuchung der Kartellabsprache voll mit den Wettbewerbsbehörden kooperiert, Anspruch auf eine Minderung der Geldbuße hat. Ferner muss geprüft werden, ob die Wettbewerbsbehörde nicht personell unterbesetzt ist und der Mitarbeiterstab gegebenenfalls rasch aufgestockt werden muss, um zu große Verzögerungen bei den zu treffenden Entscheidungen zu vermeiden. Außerdem würde der Regulierungsrahmen insgesamt an Transparenz gewinnen, wenn die für die allgemeine Durchsetzung des Wettbewerbs zuständigen Institutionen auf der einen und die für die sektorspezifische Regulierung verantwortlichen Instanzen auf der anderen Seite besser aufeinander abgestimmt wären. Dadurch erhält im Hinblick auf das Wettbewerbsrecht der Vorschlag, statt der geplanten Schaffung des Amtes eines Bundeskartellanwalts eine Wettbewerbskommission einzurichten, die mit ähnlichen Machtbefugnissen auszustatten wäre wie die im Elektrizitäts- und Telekommunikationssektor bereits etablierten sektorspezifischen Kommissionen, zusätzliches Gewicht.

Die Regulierungsreform in den Netzwerkbranchen wird potentiell ganz erhebliche Wohlfahrtsverbesserungen für die Verbraucher mit sich bringen und zu einem stärkeren Produktivitätswachstum in der Wirtschaft beitragen. Im Telekommunikationssektor führte die Regulierungsreform zu beachtlichen Preissenkungen und einer Verbreiterung des Dienstleistungsangebots. Ein erheblicher Preisrückgang wurde auch im Stromsektor beobachtet. Die Bundesregierung nahm am 1. Oktober 2001 die vollständige Öffnung des Elektrizitätsmarkts für den Wettbewerb vor und plant die Voll liberalisierung des Gasmarkts zum 1. Oktober 2002, also lange vor dem in der entsprechenden EU-Richtlinie geforderten Termin. Im Postsektor hingegen ist die Regulierungsreform nicht besonders weit vorangeschritten, und im Bahnsektor sind nur geringe Fortschritte erzielt worden. Die internationalen Erfahrungen haben gezeigt, dass Ex-Monopolisten ihre Marktmacht tendenziell ausnutzen und mithin der Entwicklung wettbewerbsfähiger Märkte im Wege stehen. So kann z.B. eine Strategie der Wettbewerbsostruktion verfolgt werden, die rechtliche Schritte und damit sehr zeitaufwendige Verfahren nach sich zieht. Wenn die Öffnung der Netzwerkindustrien für den Wettbewerb erfolgreich sein soll, muss mithin eine Reihe von Schlüsselfaktoren beachtet werden<sup>111</sup>. Angesichts der herausragenden Bedeu-

tung, die dem unbegrenzten Zugang aller Wettbewerber zum jeweiligen Netz zukommt, muss die Unabhängigkeit dieses Netzes von den Leistungsanbietern sichergestellt werden. Ebenso muss auch das Regulierungssystem hinreichend aktiv sein, um zu verhindern, dass die Ex-Monopolisten eine Strategie der Zugangsbeschränkung verfolgen. In Österreich bedarf es weiterer Maßnahmen, um diese Grundsätze im derzeitigen Reformprozess fest zu verankern. Zu den wichtigsten, noch nicht gelösten Wettbewerbsproblemen in den Netzwerkindustrien zählen vor allem folgende:

- Im *Telekommunikationssektor* sollte der Regulierungsrahmen so erweitert werden, dass die Regulierungsbehörde aus eigener Initiative tätig werden kann. Im Mobilfunkbereich sollte die Nummernportierung zur Auflage gemacht werden. Dies würde die beim Wechsel des Netzbetreibers dem Kunden entstehenden Kosten reduzieren und dürfte mithin den Wettbewerbsdruck am Markt für Mobiltelefonie verstärken.
- Die Möglichkeit des Anbieterwechsels für den Verbraucher in der *Strom- und Gaswirtschaft*, die für dieses bzw. das kommende Jahr geplant ist, stellt einen wichtigen Fortschritt dar, doch ist de facto der diskriminierungsfreie Netzzugang auf einem von vertikal integrierten Versorgungsunternehmen dominierten Markt nicht vollständig gewährleistet. Zur Verstärkung des Wettbewerbs am Strom- und Gasmarkt müssen daher die Netze vollständig von Vertrieb und Erzeugung entflochten werden. Dies erfordert im Mindestfall eine Trennung von Netzbetreibern und Stromerzeugern und deren Konstituierung als unterschiedliche juristische Personen. Dieser Schritt sollte von der Privatisierung der Versorgungsunternehmen flankiert werden.
- Im *Postsektor* sollten die Monopolrechte für die Briefzustellung schon bald eingeschränkt und schließlich ganz abgeschafft werden. So weit die Universaldienstleistungspflicht im Bereich der Briefzustellung mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, stellt die Finanzierung dieser Dienstleistungen über die Gewährung von Monopolrechten keine angemessene Lösung dar. Auf einem wettbewerbsoffenen Markt könnten diese Dienstleistungen vom Staat in Auftrag gegeben und aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die Öffnung des Postmarkts für den Wettbewerb sollte durch Übertragung der Regulierungskompetenzen vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie an einen starken unabhängigen Regulierer gefördert werden.
- Im *Bahnsektor* sollte der Zugang privater Anbieter von Verkehrsdienstleistungen gefördert werden, was insbesondere die Unabhängigkeit des Netzes vom Dienstleistungsanbieter voraussetzt.

Wichtige Regulierungsfragen stellen sich auch in Bezug auf nicht netzgebundene Sektoren. Die Regelung der Ladenöffnungszeiten sollte weiter liberalisiert werden. Zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter bei den öffentlichen Vergabeverfahren sollten die entsprechenden Bestimmungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften vereinheitlicht werden, und zwar auf der Basis offener Ausschreibungen. Derartige Maßnahmen würden dadurch, dass sie einen Abwärtsdruck auf die Preise der jeweiligen Güter auslösen, auch zum Konsolidierungsprozess der Staatsfinanzen beitragen. In den vergangenen Jahren sind verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der österreichischen Finanzmärkte eingeführt worden. Diese Bemühungen waren bis zu einem gewissen Grade erfolgreich, was sich in einer größeren Produktvielfalt niederschlug, doch spielt die Finanzierung der Unternehmen über den Aktienmarkt noch immer eine verhältnismäßig geringe Rolle. Die Einführung einer Kapitaldeckungskomponente im Pensionssystem dürfte die Weiterentwicklung der Aktienmärkte fördern, sofern die Bestimmungen über die Zulassung von Pensionsfonds nicht so restriktiv gestaltet werden, dass Anlagen in derartige Fonds nicht mehr attraktiv sind. Ferner dürfte der anhaltende Prozess der Privatisierung von Unternehmen des öffentlichen Sektors dazu beitragen, den Anteil der Aktien an den Vermögenswerten der privaten Haushalte zu erhöhen. Die Privatisierung sollte auch auf die verbleibenden staatseigenen Banken auf der Ebene aller Gebietskörperschaften ausgedehnt werden, was die Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen im Bankensektor, insbesondere im Segment der Hypothekenfinanzierung, voranbringen würde. Die niedrige effektive Besteuerung von selbstgenutztem Wohneigentum verzerrt hingegen die Anlageentscheidungen zu Gunsten von Immobilien – ein Effekt, der korrigiert werden sollte.



## IV. Förderung eines ökologisch nachhaltigen Wachstums

Dieses Kapitel untersucht den Maßnahmenmix, den Österreich für die Erreichung seiner Umweltziele gewählt hat; der Schwerpunkt liegt dabei insbesondere auf dem Einsatz ökonomischer Instrumente sowie auf den Anreizen im Zusammenhang mit den ökologisch motivierten Regulierungen. Die im vorliegenden Bericht behandelten Themen sind selektiver Art; sie sollen die wichtigsten Probleme veranschaulichen und als Grundlage für Politikempfehlungen dienen, die darauf abzielen, die Kosteneffizienz der Umweltmaßnahmen zu verbessern, d.h. das gleiche bzw. ein höheres Umweltschutzniveau zu geringeren gesamtwirtschaftlichen Kosten zu erreichen<sup>112</sup>. Aus dieser Schwerpunktsetzung folgt, dass nachstehend nicht alle Umweltmaßnahmen bewertet werden und dass auch nicht der Umweltzustand insgesamt geprüft wird, wie dies im Rahmen der OECD-Umweltprüfberichte geschieht<sup>113</sup>.

Der Umweltschutz hat in Österreich eine lange Tradition und wurde erstmals 1969 in einem Gesetzestext erwähnt. Seit 1984 gibt es eine verfassungsrechtliche Bestimmung, der zufolge die verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung – Bund, Länder und Gemeinden – ausdrücklich dazu verpflichtet sind, sich für einen umfassenden Umweltschutz einzusetzen. Der hohe Stellenwert, den Österreich Umweltfragen beimisst, wird daran deutlich, dass der Umweltschutz explizit zu einem in der Verfassung verankerten „Staatsziel“ erklärt wurde. Österreich hat sich dementsprechend ehrgeizige Umweltziele gesetzt und in vielerlei Hinsicht ein hohes Umweltschutzniveau erreicht. Die Bevölkerung unterstützt diese ehrgeizigen Umweltziele, und die Politiker können auf einen breiten Konsens in der Bevölkerung für eine Umweltpolitik zählen, die durch eine im Hinblick auf die ökologischen Standards strenge Gesetzgebung und die Bereitstellung umfangreicher öffentlicher Mittel für Umweltzwecke gekennzeichnet ist, während relativ selten stärker marktorientierte Instrumente zum Einsatz kommen. Ein wichtiges Anliegen der österreichischen Umweltpolitiken ist das ihnen gemeinsame Ziel der Minderung der CO<sub>2</sub>- und sonstigen Treibhausgasemissionen – obwohl die ehrgeizigen Treibhausgas-Reduktionsziele mit den bisher ergriffenen Maßnahmen kaum erreicht werden dürften.

Im nächsten Abschnitt werden die umweltpolitischen Rahmenbedingungen in Österreich skizziert, namentlich die institutionelle Struktur der Kompetenzverteilung innerhalb der österreichischen Föderation in Bezug auf Umweltfragen sowie der

Einsatz von Evaluierungssystemen. Daran anschließend werden als Beispiel für Österreichs ehrgeizige Ziele die Verpflichtungen des Landes im Rahmen des EU-Lastenteilungssystems (*Burden-sharing-Vereinbarung*) hinsichtlich der Treibhausgas-Emissionsminderung im Rahmen des Kyoto-Protokolls behandelt<sup>114</sup>. Die für die Erreichung dieses Ziels eingesetzten Instrumente stehen jedoch offenbar nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander, und der Untersuchung dieser Frage ist ein Großteil des Kapitels gewidmet. Soweit ökonomische Instrumente zum Einsatz kommen, sind diese nicht exakt genug auf die angestrebten Umweltergebnisse zugeschnitten. Hohe Erwartungen werden an ordnungspolitische Instrumente sowie an die Neuorientierung der traditionellen Subventionsprogramme zu Gunsten ökologischer Ziele, namentlich in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Wohnungswesen und Energiegewinnung aus Biomasse geknüpft. Diese Themen sind auch in anderen Bereichen zu beobachten: Die Anbieter von Wasserversorgungsdiensten erhalten hohe Subventionen für Infrastrukturinvestitionen, für die Abfallentsorgung gelten detaillierte Recycling-Regulierungen, und die Landwirtschaft erhält Finanzhilfen für biologische und andere umweltfreundliche Produktionsmethoden, deren Umfang im ersteren Fall dazu führt, dass das Angebot auf manchen Märkten die Nachfrage übersteigt. Bei diesem Instrumentenmix überwiegen von der Tendenz her bürokratische Entscheidungsprozesse. Wenn das Gewicht stärker auf marktbestimmte Ergebnisse gelegt würde, so dass die einzelnen Akteure freier entscheiden könnten, wie sie einen gegebenen Umweltqualitätsstandard am besten erreichen können, wäre Österreich in der Lage, zu geringeren Kosten als bisher ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wirtschaftswachstum und sauberer Umwelt aufrechtzuerhalten.

### Die föderale Struktur

Die Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf Umweltfragen liegt im föderalen System Österreichs hauptsächlich beim Bund, während die Länder im Allgemeinen für die Durchführung der Bundesgesetze und in einigen wichtigen Bereichen auch für die regionale Gesetzgebung, z.B. im Bereich der Raumplanung und Baunormen, zuständig sind<sup>115</sup>. Die Länderfinanzierung erfolgt im Wege eines Finanzausgleichs auf Verhandlungsbasis sowie über zweckgebundene Bundestransfers. Im Bereich der Wohnbaupolitik z.B. sind die jeweiligen Länder für die Ausgestaltung und Vergabe von Wohnbausubventionen zuständig (einschließlich der vor kurzem eingeführten Möglichkeit einer Umorientierung der Subventionen zu Gunsten von Energiesparinvestitionen), während die Finanzierung vom Bund geleistet wird. Die EU-Richtlinien stellen eine weitere Kompetenzebene dar, denn sie üben einen unmittelbaren Einfluss auf die Gestaltung der Bundesumweltpolitik aus (wie die gemeinsame Agrarpolitik und die derzeitige Deregulierung der Gas- und Elektrizitätsmärkte), wobei auch hier die Länder bei der Umsetzung mitwirken. Obwohl diese Kompetenzverteilung potentiell ein höheres Maß an Subsidiarität ermöglicht, kann sie doch Ineffizienzen bei der Politikgestaltung zur Folge haben, wie dies z.B. bei den

Maßnahmen zur Förderung der erneuerbaren Energien durch Festlegung garantierter Stromeinspeisetarife auf einem deregulierten Elektrizitätsmarkt der Fall ist. Diese Tarife werden zwar in ganz Österreich umgesetzt, doch wird ihre Höhe von dem jeweiligen Land festgelegt, so dass für Anbieter erneuerbarer Energiequellen komplexe Anreizstrukturen entstehen, die über das ökologisch gerechtfertigte Maß hinausgehen dürften (vgl. weiter unten).

Für den Umweltschutz – und hierzu gehören auch Strategien zur Erreichung ökologischer Nachhaltigkeit – sind Bund und Länder gemeinsam zuständig, wobei der nationale Umweltplan von 1997 die Grundlage der österreichischen Umweltpolitik, und insbesondere jener Maßnahmen, bildet, die es Österreich ermöglichen sollen, seinen Verpflichtungen in Bezug auf die CO<sub>2</sub>-Reduktion nachzukommen. In Übereinstimmung mit der nationalen Strategie stellen der Bund und die einzelnen Bundesländer ihre eigenen Aktionsprogramme auf, die sich auf verschiedene Politikbereiche erstrecken, wie z.B. Maßnahmen zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Förderung erneuerbarer Energien und Verbesserung der Wärmedämmung im Wohnungsbestand (siehe weiter unten). Die in diesen Bereichen durchgeführten Einzelmaßnahmen verfolgen jedoch zumeist mehrere Ziele gleichzeitig, so dass sich die Frage stellt, wie ein ausgewogener Policy Mix erreicht werden kann.

### ***Bewertung der neuen Gesetzesinitiativen***

Die Prüfung spezifischer Vorhaben bzw. allgemeinerer Maßnahmen im Hinblick auf ihre Umweltverträglichkeit war in der Vergangenheit nicht zwingend vorgeschrieben, wenn sich auch mit der Zeit verschiedene Evaluierungs- und Prüfverfahren immer mehr durchgesetzt haben. Mit dem Bundesgesetz über Umweltverträglichkeitsprüfungen von 1994, das im Jahr 2000 vor allem zwecks Anpassung an die gesetzlichen Rahmenbestimmungen der EU geändert wurde, wurde die Evaluierung von einzelnen Vorhaben zur Auflage gemacht; so wird gefordert, dass die direkten und indirekten Effekte jedes Investitionsvorhabens auf die Umwelt untersucht und außerdem auch alternative Lösungen geprüft werden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung trat an die Stelle der früher üblichen, ad hoc durchgeführten Kosten-Nutzen-Analysen, wie sie bei größeren Projekten, z.B. bei Infrastrukturvorhaben, angewendet worden waren<sup>16</sup>. Staatliche Maßnahmen werden nicht systematisch auf ihre Umwelteffekte hin untersucht, obgleich vom Bund getroffene Umweltmaßnahmen auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen hin geprüft werden; so ist für alle im Parlament eingebrachten Gesetzesentwürfe eine regulierungsbezogene Wirkungsanalyse vorgeschrieben. Diese berücksichtigt die entstehenden Mehrkosten für die öffentliche Verwaltung, sonstige Haushaltskosten, der administrative Aufwand für die Unternehmen sowie die Direkteffekte des Gesetzesentwurfs auf Beschäftigung und internationale Wettbewerbsfähigkeit, während etwaige gesamtwirtschaftliche Effekte außer Acht gelassen werden. Der Zustand der Umwelt wird genau überwacht; so veröffentlicht das Österreichische Bundesumweltamt alle drei

Jahre einen „Bericht über den Zustand der Umwelt“ (zuletzt 2001), und die einzelnen Bundesländer geben in regelmäßigen Zeitabständen ähnliche Berichte heraus. Es ist also eine Tendenz zur verstärkten Anwendung von Evaluierungsverfahren zu beobachten, wenn auch gesetzlich vorgeschriebene, in einem gemeinsamen Rahmen durchgeführte formelle Analysen quantitativer Art erst noch entwickelt werden müssen<sup>117</sup>. Die Vereinigten Staaten z.B. verwenden einen einheitlichen Evaluierungsrahmen in Form der verbindlichen *Environmental Impact Statements*, in denen die Umweltfolgen der von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen und Investitionen aufgelistet sind, und das *Office of Management and Budget* veröffentlicht Tabellen, denen die monetisierten Kosten und Nutzeffekte „ökonomisch signifikanter“ Bestimmungen zu entnehmen sind<sup>118</sup>. Natürlich sind bei solchen Evaluierungen in vielerlei Hinsicht Vorbehalte anzumelden, doch könnte die Anwendung eines einheitlichen Rahmens für Kosten-Nutzen-Analysen eine Ausgangsbasis für den Vergleich verschiedener Politiken bilden und auf diese Weise zu einer kohärenteren und kosteneffizienteren Implementierung beitragen.

Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch spielt in Österreich als Garant für die einheitliche Anwendung der Umweltgesetze sowie die Durchsetzung des Verursacherprinzips nur eine untergeordnete Rolle. Geschädigte können in gewissen Fällen, selbst wenn der Verursacher nicht gegen das Gesetz verstoßen hat, eine einstweilige Verfügung beantragen, obgleich die oft nur schwer und zu hohen Kosten beizubringende Beweislast beim Kläger liegt, wodurch die Zahl der Fälle, in denen gerichtliche Schritte eingeleitet werden, wahrscheinlich begrenzt wird. Hinzu kommt, dass Dritte – z.B. durch die betreffende Umweltverschmutzung nicht unmittelbar geschädigte Bürger oder NRO – den Verursacher nicht vor Gericht verklagen können, was die Möglichkeit der Einleitung gerichtlicher Schritte durch Nichtbetroffene einschränkt. Dritte können aber gegen staatliche Stellen wegen Nichtvollzugs bzw. Nichtimplementierung von Gesetzen klagen, indem sie eine Schadensersatzklage anstrengen. Wenn es auch schwierig ist, spezifische Schlüsse in Bezug auf den Platz zu ziehen, den die Gerichte in der Umweltpolitik einnehmen sollten, lässt sich in anderen Ländern doch die Tendenz beobachten, dass gesetzmäßiges Verhalten nicht immer per se einen hinreichenden Rechtfertigungsgrund liefert und dass NRO im Allgemeinen das Recht haben, gegen Umweltsünder gerichtlich vorzugehen, was bedeutet, dass der Spielraum für die Einschaltung der Gerichte andernorts größer ist<sup>119</sup>.

Da das Schwergewicht auf Subventionen und Regulierungsmaßnahmen liegt, muss für den Vollzug auf administrative Maßnahmen zurückgegriffen werden, und der Ermessensspielraum des Einzelnen in Bezug auf die Art und Weise, wie er dem Gesetz Folge leistet, ist begrenzt. Hinzu kommt, dass die Unternehmen keine besonders hohen Kosten für Umweltverschmutzung riskieren, solange sie ihre Schadstoff- und sonstigen Emissionen unterhalb der Umweltgrenzwerte halten<sup>120</sup>. In der Tat brauchen Unternehmen nicht für Umweltschäden aufzukommen, sofern sie die Umweltstandards einhalten. Zugleich wird nur in begrenztem Maße auf ökonomische



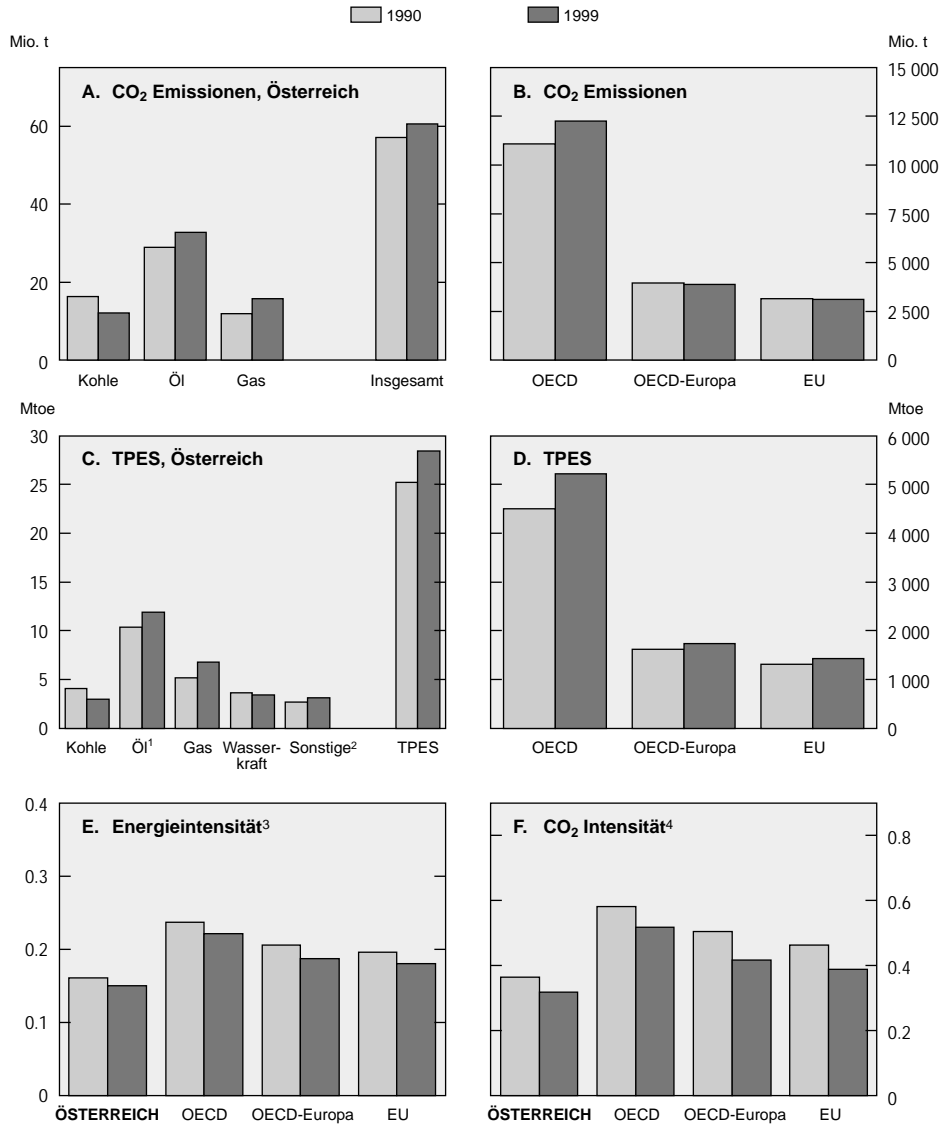
Instrumente oder sonstige Maßnahmen zurückgegriffen, die finanzielle Anreize zur Änderung umweltschädlichen Verhaltens schaffen. So werden zuweilen Umweltziele eingeführt, ohne dass diese von einem integrierten Katalog von Maßnahmen zu deren Verwirklichung flankiert wurden. Überdies führt das föderalistische System in Österreich dazu, dass Effizienzerwägungen auf der für die Durchführung zuständigen Ebene der Bundesländer eine untergeordnete Rolle spielen, da die mit den jeweiligen Maßnahmen verbundenen Haushaltsausgaben über den Mechanismus des Bundesfinanzausgleichs finanziert werden, wie dies auch bei den Wohnbausubventionen der Fall ist.

### Österreichs Treibhausgas-Reduktionsziel gemäß dem Kyoto-Protokoll

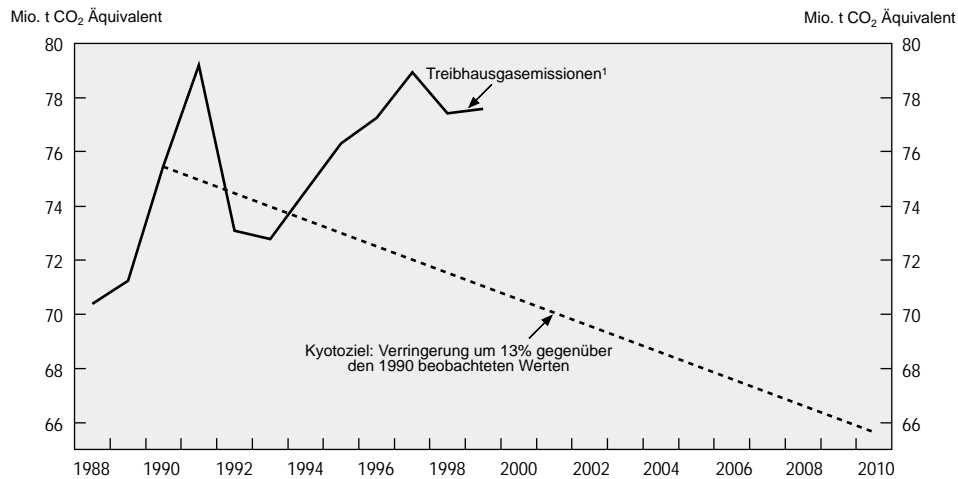
Österreich verfolgt im Hinblick auf Treibhausgasemissionen klare quantifizierbare Ziele<sup>121</sup>. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls und der damit verbundenen EU-*Burden-sharing*-Vereinbarung zur Reduzierung der EU-weiten Treibhausgasemissionen um 8% hat sich Österreich das ehrgeizigere Ziel gesetzt, die CO<sub>2</sub>-Äquivalente (wobei sämtliche Treibhausgase auf CO<sub>2</sub>-Basis gemessen werden) im Zeitraum 2008-2012 um 13% gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern<sup>122</sup>. Hierbei sollte die Tatsache berücksichtigt werden, dass Österreich – mit einer leicht unter dem Niveau anderer Länder liegenden Energieintensität – eine bezogen auf andere OECD-Mitgliedsländer unterdurchschnittliche CO<sub>2</sub>-Intensität aufweist, was sich größtenteils durch den hohen Anteil der Wasserkraft an der Stromerzeugung erklärt (Abb. 17). Die relativ geringe CO<sub>2</sub>-Intensität bedeutet jedoch auch, dass die Umweltschutzkosten – also die Kosten der Emissionsreduzierung – in Österreich tendenziell höher sein dürften als in anderen Ländern, was auf potentiell große Vorteile des Einsatzes ökonomischer Instrumente, und insbesondere des internationalen CO<sub>2</sub>-Emissionshandels, schließen lässt<sup>123</sup>.

Bis 1999 lag das Treibhausgas-Emissionsniveau (gemessen in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten) etwas über dem von 1990, was in erster Linie auf einen höheren Energieverbrauch zurückzuführen war, obgleich bei der Substitution von Energieträgern mit hohem CO<sub>2</sub>-Gehalt durch Erdgas gewisse Fortschritte erzielt worden waren (Abb. 18). Bei Extrapolierung der historischen Entwicklungstrends der CO<sub>2</sub>-Emissionen ergibt sich ein weiterer geringfügiger Anstieg des gesamten Emissionsvolumens bis zum Zeitraum 2008-2012<sup>124</sup>. Die bereits umgesetzten Maßnahmen werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2005 zwar voraussichtlich um 5-6% verringern, doch dürfte dies zur Einhaltung der österreichischen Emissionsminderungsziele kaum ausreichen. Daher dürfte es an der Zeit sein, die gewählte Strategie zu überdenken<sup>125</sup>.

Die nachstehend untersuchten Maßnahmen zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele spiegeln die Tatsache wider, dass zwei Drittel sämtlicher CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Stromerzeugung, dem Verkehr und der Raumheizung stammen. Sieht man einmal von der kleinen Zahl der in Österreich eingesetzten ökonomischen Instru-

Abbildung 17 CO<sub>2</sub>-Emissionen und gesamte Primärenergieversorgung (TPES)

1. Einschließlich Rohöl, Erdgas-Flüssiggasprodukte, Raffineriegrundstoffe und Mineralölprodukte.
  2. Brennbare erneuerbare Energien; Abfälle, Elektrizität und Kernkraft.
  3. TPES geteilt durch BIP (Preise von 1995 unter Verwendung der US-\$-KKP von 1995).
  4. CO<sub>2</sub>-Emissionen geteilt durch BIP (Preise von 1995 unter Verwendung der US-\$-KKP von 1995).
- Quelle: IEA, *Energy Balances of OECD countries and CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion*.

Abbildung 18 CO<sub>2</sub>-Emissionen: historische Entwicklung und Ziele

1. Summe von CO<sub>2</sub>, N<sub>2</sub>O und CH<sub>4</sub> in Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten.  
 Quelle: Umweltbundesamt und OECD.

mente ab, so umfassen die Maßnahmen ordnungsrechtliche Instrumente vor allem in den Bereichen Verkehr, Bauordnung und Heizung. Beträchtliche Subventionsprogramme dienen zur Förderung erneuerbarer Energieträger, zur Verbesserung des Wirkungsgrads bei der Energienutzung (insbesondere in der Raumheizung), zur Effizienzsteigerung bei der Energieumwandlung, namentlich durch Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (KWK) in der Industrie und im Wohnungssektor sowie für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen zur Vergrößerung des Marktanteils der öffentlichen Verkehrsmittel. Die bisher nur spärlich durchgeführten Kosten-Nutzen-Analysen zeigen jedoch, dass keine größeren Bemühungen unternommen wurden, die Kosteneffektivität sämtlicher Maßnahmen sicherzustellen. Daher wäre es bei einem ausgewogeneren Verhältnis zwischen den einzelnen Instrumenten vermutlich möglich, die Umweltstandards zu geringeren Kosten zu verwirklichen.

### Ökonomische Instrumente

In seiner strengsten Auslegung bedeutet der Begriff Umweltsteuern, dass jede einzelne Schadstoffeinheit besteuert wird, was zwangsläufig dazu führen würde, dass die Grenzkosten des Umweltschutzes für alle Wirtschaftsaktivitäten gleich sind, da die wirtschaftlichen Akteure darauf bedacht sind, ihre Kosten zu minimieren.

Aber auch bei Zugrundelegung einer weiter gefassten Definition umweltbezogener Steuern aus der OECD-Datenbank, bei der sämtliche Steuern berücksichtigt werden, die auf besonders umweltrelevante Steuerobjekte erhoben werden, greift Österreich vergleichsweise weniger auf Umweltsteuern (gemessen am BIP-Anteil) zurück als andere OECD-Länder. Der überwiegende Teil der heute geltenden Umweltsteuern existierte bereits, bevor überhaupt über die Nutzung des Steuersystems als Instrument zur Erreichung von Umweltzielen diskutiert wurde. Nur die Energiesteuer wurde erst 1996 eingeführt, wohingegen die Berücksichtigung umweltrelevanter Kraftfahrzeugmerkmale bei der Berechnung der Kfz-Zulassungs- und -Nutzungsgebühren weiter zurückliegt. Die Umweltsteuern in Österreich hängen großteils mit der Besteuerung von Energie (Elektrizitäts- und Erdgasabgabe sowie Mineralölsteuer) zusammen, und es gibt zahlreiche Steuerbefreiungen, bei denen Umweltschutzerwägungen keine Rolle spielen<sup>126</sup>. Aus Wettbewerbsgründen wurde die Energiesteuerschuld für Unternehmen des produzierenden Gewerbes auf 0,35% des Nettoproduktionswerts begrenzt<sup>127</sup>. Diese Deckelung läuft effektiv darauf hinaus, dass der durch die Energiesteuer gegebene Anreiz zur Energieeinsparung für einen Großteil des Gesamtenergieverbrauchs nicht wirksam wird. Vom Aufkommen her fällt die Mineralölsteuer mit 2,7 Mrd. € stärker ins Gewicht<sup>128</sup>. Unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes ist die vollständige Steuerbefreiung der Kohle eher zu bedauern. Sie sollte ebenso wie alle übrigen Steuerbefreiungen abgeschafft werden, denn derartige Freistellungen erhöhen die Kosten aller Maßnahmen zur Erreichung eines gegebenen CO<sub>2</sub>-Reduktionsziels (vgl. Kasten 4). Allgemeiner gesehen sollten Umweltsteuern stets auf mehrere Umweltziele gleichzeitig ausgerichtet sein – wie z.B. Reduzierung von CO<sub>2</sub>- und anderen Schadstoffemissionen –, um sicherzustellen, dass die Grenzkosten des Umweltschutzes für alle Wirtschaftsaktivitäten gleich sind.

### *Individualverkehr*

Dem österreichischen Kraftfahrzeugsteuersystem (einschließlich Straßenbenutzungsgebühren, Kfz-Zulassungsgebühr und Kfz-Steuer) liegt das Ziel zu Grunde, die von den verschiedenen Fahrzeugarten ausgehenden Umweltwirkungen zu reduzieren; das System wird ergänzt durch strenge Normen für Katalysatoren und Kraftstoffqualität sowie durch die vorgeschriebene jährliche Pkw-Überprüfung (die auch die Kontrolle des Emissionsverhaltens umfasst)<sup>129</sup>. Das Kraftfahrzeugsteuersystem für Neuzulassungen sieht zur Förderung energiesparender Kraftfahrzeuge eine auf dem Kraftstoffverbrauch basierende Gebühr sowie eine monatliche Kfz-Steuer vor, die variabel ist und sich in ihrer Höhe nach der Motorleistung richtet<sup>130</sup>. Darüber hinaus wurden 1997 Straßenmauten („Vignetten“) eingeführt, deren Preis 2001 verdoppelt wurde. Das *Road pricing* für den Gütertransport wird entsprechend den EU-Bestimmungen implementiert und basiert auf dem Kostendeckungsprinzip, das zwar Infrastrukturschäden berücksichtigen mag, den Umweltkosten jedoch nicht Rechnung trägt<sup>131</sup>. Das derzeitige *Road-pricing*-System ist weit davon entfernt, die Kosten

#### Kasten 4 Wettbewerbsfähigkeit: Ein triftiger Grund für eine suboptimale Umweltbesteuerung?

In Bezug auf die Einführung einer reinen CO<sub>2</sub>-Steuer hat sich die Frage der Wettbewerbsfähigkeit schon immer als ein Hemmschuh erwiesen. In Ländern, in denen eine solche CO<sub>2</sub>-Steuer erhoben wird (z.B. in den nordischen Ländern und Deutschland) wurden von Anfang an bedeutende Steuerbefreiungen eingeführt, um Verzerrungen im internationalen Wettbewerb zu vermeiden. Die traditionellen Argumente gegen die einseitige Einführung einer für alle Wirtschaftssektoren geltenden CO<sub>2</sub>-Steuer kreisen um die Befürchtung, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Branchen könnten durch die Verfolgung inländischer Umweltziele einen Teil ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland einbüßen, was letztlich eine Verlagerung von Arbeitsplätzen ohne globale Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Folge hätte<sup>1</sup>. Infolgedessen wurden 1996 bei der Einführung der österreichischen Energiesteuer auf Erdgas und Strom relativ moderate Steuersätze sowie für Unternehmen des warenproduzierenden Gewerbes eine Obergrenze von 0,35% des Nettoproduktionswerts festgelegt, während Kohle und erneuerbare Energiequellen ganz von der Steuer befreit sind<sup>2</sup>.

Der Hauptzweck einer CO<sub>2</sub>-Steuer besteht jedoch darin, die Aktivitäten der die Umwelt am stärksten belastenden Unternehmen zu verringern bzw. sie zu einer Änderung ihrer Produktionsmethoden zu veranlassen. Die Beschäftigungseinbußen (sowie regionale Aspekte) sind dabei ebenso zu behandeln wie im Fall sonstiger struktureller Veränderungen in der Volkswirtschaft. Außerdem ist es wichtig, sich darüber klar zu sein, dass Steuerbefreiungen für Großemittente mit hohen Kosten verbunden sind; denn andere inländische Unternehmen bzw. Wirtschaftsaktivitäten sind gegenüber dem geschützten Industriezweig benachteiligt, und die Gesamtkosten der Maßnahmen zur Lösung des Umweltproblems werden dadurch in die Höhe getrieben. Um ein gegebenes Umweltschutzniveau zu erreichen, muss bei Steuerbefreiungen für bestimmte Wirtschaftsaktivitäten der Steuersatz bzw. der Regulierungsgrad in den anderen Sektoren entsprechend höher sein. Damit kommt es in den nicht von der Steuer befreiten Branchen zu einer noch stärkeren Kontraktion, als es sonst der Fall gewesen wäre, und die Produktionseinbußen dürften letztlich (angesichts der verstärkten Notwendigkeit einer Reduzierung weniger schadstoffintensiver Wirtschaftsaktivitäten) insgesamt größer sein als bei einem System ohne Steuerbefreiungen. Die Simulationsrechnungen mit Hilfe des allgemeinen Gleichgewichtsmodells ergeben, dass für den Fall, dass die Exportwirtschaft einen Ausgleich zur Wahrung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit erhält, die Erreichung eines gegebenen CO<sub>2</sub>-Reduktionsziels eine um 40% höhere CO<sub>2</sub>-Steuer erfordert<sup>3</sup>.

Bei einer kleinen wettbewerbsoffenen Volkswirtschaft wie Österreich ist in der Tat die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, dass eine substantielle CO<sub>2</sub>-Steuer für einige Unternehmen den Konkurs bedeuten bzw. sie dazu veranlassen könnte, ihren Standort unnötigerweise in ein anderes Land zu verlegen. Unnötig könnte ein solcher Entschluss insofern sein, als ja auch andere Länder in der Folge nachziehen dürften, so dass die Betriebe dann wieder in Österreich rentabel wären. Zur Abschwächung der Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und zur Wahrung der Umweltschutzanreize bietet sich eine Reihe alternativer ökonomischer Instrumente an. In anderen OECD-Ländern wurden

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

z.B. Steuergutschriften eingeführt (so etwa in Schweden für NO<sub>x</sub>-Emissionen); andere wettbewerbsverzerrende Steuern wurden reduziert (z.B. die Steuer auf Arbeit), oder es wurden Emissionshandelssysteme (z.B. in den Vereinigten Staaten für Schwefel und – in einigen Staaten – für NO<sub>x</sub>) eingerichtet. All diese Maßnahmen verringern den durch Umweltsteuern für Großemittente entstehenden Wettbewerbsnachteil, ohne dass dadurch die Umweltschutzanreize abgeschwächt würden. Das letztgenannte System ließe sich durch Schaffung eines internationalen Markts für Treibhausgas-Emissionsrechte erweitern, was die mit der Einhaltung der Kyoto-Reduktionsziele verbundenen globalen Kosten insofern verringern würde, als die Emissionsminderung dort erfolgen könnte, wo die entsprechenden Kosten am niedrigsten sind.

Je nach den Modalitäten kann eine CO<sub>2</sub>-Steuer unterschiedliche Effekte auf die Wirtschaft haben; letztere hängen davon ab, ob die Steuer durch eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung kompensiert wird, so dass sie einkommenneutral wäre<sup>4,5</sup>. Eine Reduzierung der marginalen Umweltschutzanreize für besonders große Umweltsünder aus Wettbewerbsgründen stellt jedoch keine effiziente Maßnahme dar, und es gibt fast immer andere Wege zur Senkung der Anpassungskosten.

1. Es sei jedoch daran erinnert, dass relativ niedrige Steuern bereits die gewünschte Wirkung haben können und dass auch andere Faktoren wie Wechselkurse oder Tariflöhne die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen können.
2. Insofern die Energiebesteuerung darauf abzielt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren, erklärt sich die Steuerbefreiung für erneuerbare Energien lediglich aus der Tatsache, dass sie CO<sub>2</sub>-neutral sind.
3. Angesichts der nicht linearen Reaktionen auf die einzelnen Maßnahmen könnte der jeweilige Maßnahmenmix wechselnde Effekte in Bezug auf die negativen Auswirkungen haben. So könnte beispielsweise eine Vergrößerung des Energieangebots aus Biomasse eine Senkung der für die Erreichung eines gegebenen CO<sub>2</sub>-Emissionsminderungsziels erforderlichen Steuer um ein Drittel bzw. die Hälfte ermöglichen. Vgl. Breuss und Steininger (1998).
4. Einigen Berechnungen zufolge sind die Wohlfahrtskosten einer CO<sub>2</sub>-Steuer ohne Ermäßigungen sehr viel höher, als wenn Ermäßigungen in Form einer Senkung der Arbeitgeber-Sozialabgaben oder in Form branchenspezifischer Subventionen vorgesehen werden. Bei diesen Berechnungen blieben jedoch die Wohlfahrtsaspekte, die durch die Vergrößerung des künftigen fiskalpolitischen Handlungsspielraums entstehen, unberücksichtigt. Vgl. Farmer und Steininger (1999).
5. Solche Maßnahmen werden meist als naturgemäß komplementär betrachtet, obwohl dies nicht immer der Fall sein muss. Zum Beispiel würde eine Wirkungsgradverbesserung der Heizsysteme die Rentabilität von Wärmedämmungsinvestitionen verringern. Vgl. Wirl und Infanger (1985) wegen einer ausführlicheren Erörterung.

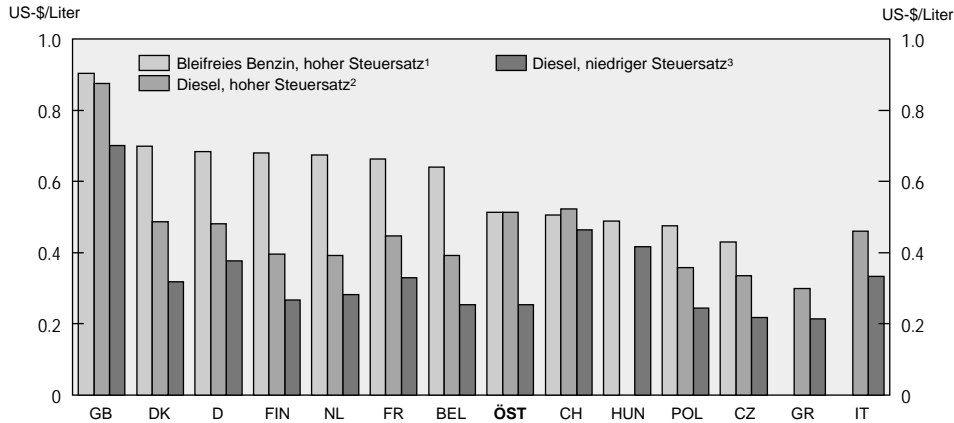
der Instandhaltung des ausgedehnten österreichischen Fernstraßennetzes zu decken. Für die bemauteten Autobahnen ist die 1997 gegründete ASFINAG, ein zu 100% bundeseigenes Unternehmen, zuständig, das dafür gesorgt hat, dass seit Erhöhung des Aktienkapitals im Jahr 1997 keine Bundestransfers mehr notwendig sind<sup>132</sup>. Um der derzeitigen umweltschädlichen Subventionierung des Straßenverkehrs in Öster-

reich ein Ende zu setzen, sollte ein System der Gebührenfestsetzung eingeführt werden, das eine vollständige Kostendeckung gewährleistet. Die Erreichung der Umweltschutzziele des Kfz-Steuersystems wird zudem durch die Steuerbefreiungen für Sektoren bzw. Fahrzeugtypen, wie landwirtschaftliche Nutzfahrzeuge, Taxis und Mietwagen, beeinträchtigt, die keinerlei sichtbare positiven Umwelteffekte haben. Diese Steuerbefreiungen sollten allesamt abgeschafft werden.

Um die durch die externen Effekte des Straßenverkehrs auf die Umwelt entstehenden Verzerrungen auf ein Mindestmaß zu begrenzen, muss darauf hingewirkt werden, dass die Grenzkosten der Benutzung von Kraftfahrzeugen den von diesen Fahrzeugen verursachten Umweltschäden entsprechen, was z.B. durch Instrumente wie die Mineralölsteuer geschehen kann<sup>133</sup>. Dem Einsatz dieser Instrumente wurden jedoch dadurch Grenzen gesetzt, dass es für notwendig befunden wurde, die Benzinsteuern niedrig genug anzusetzen, um den so genannten „Tanktourismus“ zu verhindern<sup>134</sup>. Tanktourismus bedeutet, dass österreichische Bürger zum Tanken in Nachbarländer mit niedrigeren Benzinpreisen fahren, wodurch sich das Steueraufkommen verringert, ohne dass es zu einer entsprechenden Emissionsminderung kommt<sup>135</sup>. Bedingt durch die Einschränkungen wurde für die Mineralölsteuer schließlich ein Niveau festgelegt, das unter dem der EU-Nachbarländer und der Schweiz und über dem anderer Nicht-EU-Nachbarländer liegt (Abb. 19).

Dass die Steuern für Diesel niedriger sind als für andere Kraftstoffe (was noch durch die Einführung einer Kraftstoffverbrauchsabgabe im Jahr 1992 und deren Erhöhung im Jahr 1996 gefördert wurde), hat den steigenden Trend des Anteils dieselbetriebener Fahrzeuge verstärkt, die nunmehr zwei Drittel der Neuzulassungen und mehr als ein Drittel der gesamten Kfz-Flotte ausmachen; das hat zugleich zu einer Erhöhung des Dieselanteils am Gesamtverbrauch an Straßenverkehrskraftstoffen von 36% Anfang der achtziger Jahre auf nahezu 60% gegen Mitte der neunziger Jahre geführt. Unter ökologischen Gesichtspunkten sollte Dieseldieselkraftstoff indessen höher besteuert werden als Benzin, da Diesel einen höheren CO<sub>2</sub>-Gehalt hat und die NO<sub>x</sub>-Emissionen bei Dieselmotoren um rund ein Drittel höher sind als bei Motoren, die für bleifreies Benzin ausgelegt und mit einem Katalysator ausgerüstet sind<sup>136</sup>. Dieselmotoren geben zudem auch Schadstoffpartikel ab, obgleich der Ausstoß leichtflüchtiger organischer Verbindungen (VOC) bei Benzinmotoren größer ist<sup>137</sup>. Andererseits ist es schwierig, die Steuersätze so festzulegen, dass sie die Emissionsmenge in vollem Umfang berücksichtigen, da diese Emissionen bei Partikeln – ebenso wie bei anderen wichtigen Schadstoffen wie z.B. NO<sub>x</sub> und organischen Verbindungen – jeweils von der spezifischen Motortechnologie und den Fahrbedingungen abhängen<sup>138</sup>. Die Festlegung der Steuersätze für Dieseldieselkraftstoff basiert großteils auf sektorspezifischen Erwägungen. Die Dieseldieselsteuersätze weichen zwischen den einzelnen Ländern nicht wesentlich voneinander ab, was sich daraus erklären mag, dass das Gütertransportgewerbe moderne Fernfahrzeuge einsetzt, die die Möglichkeit haben, Dieseldieselkraftstoff an jedem beliebigen Ort des internationalen

Abbildung 19 **Treibstoffsteuersätze in den europäischen OECD-Ländern**  
2. Quartal 2001 oder letzte verfügbare Daten, US-Dollar



1. Bleifreies Benzin Super-Plus (98 Oktan) für private Haushalte.
  2. Dieseldieselloststoff für nicht kommerziellen Gebrauch.
  3. Dieseldieselloststoff für kommerziellen Gebrauch.
- Quelle: IEA, *Energy prices and taxes*, zweites Quartal 2001.

Straßennetzes zu tanken<sup>139</sup>. Angesichts der derzeitigen geringen Kraftstoffbesteuerung in Österreich könnten indessen ökologische Aspekte bei der Festlegung der Steuer durchaus stärker berücksichtigt werden, ohne dass verzerrende Effekte in Form von „Tanktourismus“ zu befürchten sind.

Das gegenwärtige Energiesteuersystem ist darauf angelegt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen durch allgemeine Nachfragedrosselung zu reduzieren. In Bezug auf die Kosten der Emissionsminderung ist das derzeitige System jedoch diskriminierend, denn die Höhe der daraus resultierenden impliziten CO<sub>2</sub>-Besteuerung ist je nach Kraftstofftyp sehr unterschiedlich. So werden Energieträger, die in erster Linie für Verkehrszwecke verwendet werden, in der Regel wesentlich höher besteuert als solche, die hauptsächlich zu Zwecken der Raumheizung und der industriellen Produktion eingesetzt werden (Tabelle 14). Die relativen Unterschiede spiegeln jedoch nicht die Konzentration anderer Schadstoffe, wie z.B. Partikel, oder sonstiger Abgaskomponenten wider. Dennoch hat das derzeitige Energiesteuersystem zur Folge, dass der Verkehrssektor, was die CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung betrifft, fünf- bis zehnmals so stark belastet wird wie die Bereiche Raumheizung und Industrieproduktion. Diese Differenz lässt sich nicht durch den relativen Gehalt an anderen Schadstoffen



Tabelle 14 Implizite CO<sub>2</sub>-Steuersätze für verschiedene Brenn- und Treibstoffe

|                 | €/t CO <sub>2</sub> |
|-----------------|---------------------|
| Benzin          | 127                 |
| Dieselöl        | 85                  |
| Gasöl           | 21                  |
| Schweres Heizöl | 11                  |
| Flüssiggas      | 12                  |
| Erdgas          | 23                  |
| Kohle           | 0                   |
| Strom           | ..                  |

Anmerkung: Vorfinanzierung der Industrie, um die Energiesteuer auf 0,35% der Wertschöpfung zu beschränken.  
 Quelle: Österreichische Bundesregierung.

erklären, könnte aber z.T. sonstige externe Kosten widerspiegeln. Zur Erreichung der Kyoto-Zielvorgabe sollte daher eine Umschichtung bei den Steuern ins Auge gefasst werden, um die Unterschiede bei den Emissionsminderungskosten zu reduzieren.

Wenn die Energiesteuern Schadstoffemissionen auch mit gewissen Kosten belasten, wird doch lediglich eine Emissionssteuer die Umweltschutzkosten hinreichend begrenzen können. Seit ihrer Einführung in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden finden CO<sub>2</sub>-Steuern im OECD-Raum zunehmend Anwendung. Auch Österreich sollte die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer ins Auge fassen, da dies die Erreichung der angestrebten Emissionsminderung weniger kostenaufwendig machen würde. In dem Maße, wie Wettbewerbsüberlegungen die Implementierung einer CO<sub>2</sub>-Steuer behindern, könnten zur Vereinheitlichung der marginalen Umweltschutzkosten ein *Cap-and-Trade*-System bzw. Steuergutschriften eingeführt werden<sup>140</sup>. Steuergutschriften können die Auswirkungen von Umweltsteuern auf die Anlagekapitalrenditen mildern. Beim schwedischen System der NO<sub>x</sub>-Steuergutschriften, das für Betreiber stationärer Anlagen wie z.B. industrielle Energiegroßverbraucher und Kraftwerke gilt und bei dem eine Abgabe auf das tatsächliche Emissionsvolumen erhoben wird, werden die entsprechenden Einnahmen auf die Emittenten gemäß ihrem jeweiligen Anteil an der Energieerzeugung verteilt. Dieses System sichert mithin Erzeugern, deren Emissionen unter dem Branchendurchschnitt liegen, Vorteile, während umgekehrt für Unternehmen mit hohem Emissionsvolumen Nettokosten entstehen. Der Vorteil des Systems liegt darin, dass die Anreize im Grenzbereich gehalten werden und gleichzeitig eine plötzliche Verschlechterung der Gewinnraten vermieden wird. Bei einem *Cap-and-Trade*-System hingegen wird die zulässige Emissionsmenge festgesetzt, wobei anschließend die Möglichkeit des Emissionshandels besteht, um die entsprechenden Umweltschutzkosten auf ein Minimum zu reduzieren. Die Einführung eines solchen Systems, bei dem sich die Zuteilung der Emissionsrechte möglicherweise am Prinzip der „angestammten

Rechte“ oder anders gesagt am Emissionsvolumen der Vergangenheit orientiert, würde eine stärkere Vereinheitlichung der Umweltschutzkosten ermöglichen und im Unterschied zur Plafondierung der Steuerschuld im Rahmen der derzeitigen Energiebesteuerung die marginalen Umweltschutzanreize aufrechterhalten. Sowohl die Steuergutschriften als auch die *Cap-and-Trade*-Systeme eignen sich aber am ehesten für große stationäre Schadstoffquellen. Mobile Emissionsquellen bestimmter Schadstoffe, wie namentlich NO<sub>x</sub>, sind schwer zu überwachen und zu messen, so dass z.B. Katalysatoren das einzige wirksame Mittel zur Minderung des NO<sub>x</sub>-Ausstoßes dieser Quellen darstellen. Daher sollte sich eine kosteneffektive Emissionsminderungspolitik auf eine allgemeine CO<sub>2</sub>-Steuer stützen, darüber hinaus aber auch mit ordnungsrechtlichen Instrumenten kombiniert werden, um andere schwer messbare Emissionen reduzieren zu können.

Die relativ niedrige CO<sub>2</sub>-Intensität Österreichs bedeutet, dass eine Minderung der Emissionen wahrscheinlich nur zu relativ hohen Kosten möglich ist. Die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer scheint daher aus Effizienzgründen besonders sinnvoll. Ein entsprechender Vorschlag wurde bereits einer Evaluierung unterzogen, deren Ergebnisse insofern vielversprechend sind, als die Verwirklichung der Umweltschutzziele keine Beeinträchtigung der Wirtschaft zur Folge hätte. Die makroökonomische Evaluierung des Steuervorschlags umfasst Simulationsrechnungen, die von einer Senkung der Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge und einer zeitlich begrenzten Steuerermäßigung für energieintensive Sektoren nach dem Prinzip der „angestammten Rechte“ sowie von Finanzhilfen zur Verbesserung der Energieeffizienz ausgehen<sup>141, 142</sup>. Die Studie legt den Schluss nahe, dass die Verringerung des CO<sub>2</sub>-Emissionsvolumens infolge technologischer Anpassungen in der Industrie – Umstellung auf weniger CO<sub>2</sub>-intensive Produktionsverfahren – genügen würde, um das Reduktionsziel der Regierung zu erreichen, und dies bei insgesamt nur begrenzten negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit. Hingegen würde die Produktion in den exportorientierten Sektoren zurückgehen, da diese relativ kapitalintensiv sind und sie ihre Wettbewerbsfähigkeit durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge nicht wesentlich verbessern können.

### ***Ordnungsrechtliche Instrumente***

Umweltregulierungen spielen in den Bereichen Fahrzeuge und Heizungsanlagen eine zentrale Rolle. Es wurden Standards und Kontrollintervalle festgelegt, und es gibt genaue Vorschriften für das Recycling von Fahrzeugen. Was die Reduzierung der NO<sub>x</sub>-Emissionen betrifft, so wurden die Vorschriften mit einem ökonomischen Instrument in Form einer erhöhten Mineralölsteuer kombiniert. Angesichts der in Österreich relativ großzügigen Straßenverkehrsregelungen mit relativ niedrigen Kraftstoffpreisen und nur geringem Rückgriff auf *Road-pricing*-Maßnahmen, überrascht es nicht, dass das zunehmende Verkehrsvolumen, vor allem im Transitverkehr, zu einem Umweltproblem wird. Der Straßenverkehr trägt in relativ hohem

Maße zum CO<sub>2</sub>-Emissionsvolumen bei. Daher ist es wichtig, die Maßnahmen so auszutarieren, dass die entsprechenden wirtschaftlichen Kosten auf ein Minimum beschränkt werden. Der folgende Abschnitt konzentriert sich ausschließlich auf mobile Schadstoffquellen, was nicht bedeuten soll, dass diesen ein besonders großes Gewicht beigemessen wird. Vielmehr sollen anhand dieser Ausführungen lediglich die Grundprinzipien des österreichischen Ansatzes skizziert und Bereiche aufgezeigt werden, in denen die Kosteneffizienz der Maßnahmen weiter verbessert werden könnte.

#### *Transportwesen und Transitverkehr*

Die österreichische Verkehrspolitik hat sich zur Aufgabe gesetzt, ein umweltfreundliches Verkehrswesen zu fördern, das den Erfordernissen der Wirtschaft gerecht wird und der Tatsache Rechnung trägt, dass Österreich einen Verkehrsknotenpunkt in Mitteleuropa darstellt. Das findet in der Praxis seinen Niederschlag in Maßnahmen, die darauf abzielen, den öffentlichen Verkehr (ÖV) auszuweiten und die ÖV-Infrastrukturen auszubauen (siehe weiter unten) und zugleich die vom Güterverkehr (insbesondere vom Transitgüterverkehr) verursachten Umweltschäden auf ein Minimum zu beschränken, indem stärker auf den Schienen- und den Schiffsverkehr (z.T. durch eine verbesserte Kooperation der Verkehrsträger) sowie ordnungsrechtliche Beschränkungen zurückgegriffen wird<sup>143</sup>.

Der in Österreich – gegenüber anderen europäischen Ländern – geringere Anteil des Straßengüterverkehrs macht den *Modal Split* des inländischen Güterverkehrs mit einer Transportleistung von 44% Tonnenkilometern per Straße, 27% per Schiene, 4% per Binnenschifffahrt und 25% per Pipeline relativ umweltfreundlich. Bei einem der Umweltprobleme im Zusammenhang mit dem Gütertransport handelt es sich um ein importiertes Problem; es entsteht durch den Gütertransit im Alpengebiet, durch den sich Abgas- und Lärmemissionen auf ökologisch sensible und geographisch begrenzte Gebiete konzentrieren<sup>144</sup>. Maßnahmen zur Begrenzung des Transitgüterverkehrs konzentrierten sich bislang in erster Linie auf quantitative Beschränkungen. Bei künftigen Maßnahmen zur Einschränkung des Transitverkehrs wird im Rahmen eines liberalisierten EU-Verkehrsmarkts und angesichts der projizierten starken Zunahme des Ost-West-Transitverkehrs nach der EU-Erweiterung stärker auf ökonomische Instrumente wie z.B. *Road pricing* (vgl. Kasten 5) zurückgegriffen werden müssen. Auch in anderen Bereichen des grenzüberschreitenden Verkehrs sollten zur Minderung der Schadstoffemissionen ökonomische Instrumente eingesetzt werden, um die Anreize auf die Externalitäten abzustimmen<sup>145</sup>.

### Kasten 5 Transitverkehr

Im Rahmen der EU-Beitragsverhandlungen wurde das „Transitabkommen“ von 1992 in den Beitrittsvertrag von 1994 aufgenommen. Das Abkommen regelt den gesamten Transitverkehr durch Österreich (entgegen dem EU-Grundprinzip der Freizügigkeit des Verkehrs innerhalb der Europäischen Union) mittels des so genannten Ökopunktesystems. Kernpunkt des Systems ist die Ökopunktepflicht für die Durchreise durch Österreich – wobei die erforderlichen Ökopunkte den NO<sub>x</sub>-Emissionen (in Gramm/kWh) des betreffenden Lkw entsprechen. Die Zuteilung der Ökopunkte an die einzelnen Unternehmen, für die die jeweiligen Länder zuständig sind, basiert größtenteils auf dem Besitzstandsprinzip, d.h. die Emissionsgenehmigungen werden auf der Basis historischer Transitemissionswerte ausgestellt. Das jährliche Gesamtvolumen an Ökopunkten wird im Hinblick auf das Ziel festgelegt, die NO<sub>x</sub>-Emissionen im Zeitraum 1992-2003 schrittweise um 60% zu reduzieren. Die Gültigkeitsdauer des Abkommens wurde bis Ende 2003 verlängert. Nach Ablauf des Abkommens ist eine vollständige Liberalisierung des Transitverkehrs durch Österreich vorgesehen.

Das Transitabkommen war insofern erfolgreich, als das Ökopunkte-Kontingent zu keinem Zeitpunkt voll ausgeschöpft wurde und die NO<sub>x</sub>-Emissionen um 50% sanken. Dennoch hat der Transitverkehr im Alpenraum weiter zugenommen. Zum Teil war dies durch ordnungsrechtliche Änderungen in anderen Alpenländern bedingt. Jedoch hat sich die Nutzung von Ökopunkten stärker auf die Alpen transitstraßen konzentriert, und die Zahl der für Transitzwecke eingesetzten Leichtlasten (die von der Ökopunktepflicht ausgenommen sind) hat sich erhöht. Hinzu kommt, dass für einen Großteil des Transitverkehrs die parallel existierenden Genehmigungen der Europäischen Verkehrsministerkonferenz (CEMT) („CEMT-Ausweise“) benutzt werden, die nicht der Ökopunktregelung unterliegen<sup>1</sup>. Die nicht handelbaren CEMT-Genehmigungen, die mehrmalige Einreisen und den Transit durch mehrere Länder gestatten, wurden ursprünglich ausgestellt, um den internationalen Handel sowie in jüngerer Zeit auch die Marktintegration neuer CEMT-Mitglieder (vor allem Nicht-EU-Länder) zu erleichtern. Mit den CEMT-Genehmigungen sollen die Umweltfolgen stabilisiert werden; die Zahl der erteilten Genehmigungen nimmt mit dem Einsatz umweltfreundlicherer Kraftfahrzeuge durch die Speditionsunternehmen zu.

Die Tatsache, dass bei der Zuteilung von Ökopunkten nicht nach ökonomischen Kriterien vorgegangen wird, sowie das Fehlen eines Sekundärmarkts haben die Entwicklung hin zu einem verstärkten Rückgriff auf die für Transitzwecke verfügbaren saubersten Technologien behindert<sup>2</sup>. Da die Ökopunkte effektiv nach dem Besitzstandsprinzip vergeben werden, haben Spediteure mit einem Park relativ veralteter, emissionsstarker Lkws die daraus resultierenden Restriktionen und Negativanreize für den weiteren Einsatz ihrer Fahrzeugflotte nur in begrenztem Umfang zu spüren bekommen, zumal es keinen Sekundärmarkt für Emissionsrechte gibt<sup>3</sup>. Wären 1996 effektiv nur die neuesten und saubersten Lkw-Technologien zum Einsatz gekommen, so hätte die NO<sub>x</sub>-Emissionsreduktion gegenüber dem Basisjahr 40% erreicht, was etwa zwei Dritteln der angestrebten Reduktion entsprochen hätte. Auf Grund der Ökopunkte-Verknappung gegen Saisonende konnten zudem einige Transportunternehmen ihre Speditionstarife erhöhen und sich so dank der Umweltbestimmungen persönliche Einkommensvorteile verschaffen.

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

Da das Ökopunktesystem bald ausläuft und der Versuch einer Verringerung des Verkehrsaufkommens im Alpengebiet fehlgeschlagen ist, bedarf es gemäß EU-Vorschriften eines anderen Systems zur Regulierung des Transitverkehrs. Die EU-Vorschriften verlangen den Verzicht auf quantitative Beschränkungen z.B. in Bezug auf die Lkw-Größe bzw. die Zahl der Transitsfahrten, wohingegen Nachtfahrverbote für lärmintensive Lkw und spezielle Geschwindigkeitsbegrenzungen für Lkw und Busse beibehalten werden dürfen. An die Stelle des Ökopunktesystems sollte daher eine Ausweitung der existierenden *Road-pricing*-Regelungen treten, so dass die Preise die transitbedingten Kosten einschließlich der Umweltkosten widerspiegeln<sup>5</sup>. Die derzeitige EU-Reglementierung gestattet jedoch nicht die Berücksichtigung der Umweltkosten, obgleich in einem jüngst veröffentlichten Weißbuch [Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, COM (2001)370] die Einbeziehung aller externen Kosten einschließlich der Umweltkosten bei der Festlegung der Straßenbenutzungsgebühren befürwortet wird. Die bestehenden *Road-pricing*-Systeme basieren auf der Transitsfahrt als solcher und nicht auf den damit verbundenen Emissionen. In Zukunft könnte ein neues *Road-pricing*-System eingeführt werden, bei dem die Länge der Transitsfahrten, die spezifischen Transitrouten sowie die NO<sub>x</sub>-Emissionen zu Grunde gelegt werden, um so den örtlichen Umweltkosten Rechnung zu tragen – wozu es im letzteren Fall einer Änderung der betreffenden EG-Richtlinie bedarf. Für die Kontrolle der zurückgelegten Fahrtstrecke und des tatsächlichen Emissionsvolumens könnte auf den administrativen Rahmen des Ökopunktesystems zurückgegriffen werden.

1. Puwein (1998).
2. Die Einführung handelbarer Emissionszertifikate wurde vorgeschlagen von Kerschner und Binder (1998).
3. Im Jahr 1996 war der Schadstoffausstoß der emissionsstärksten Transportunternehmen (errechnet als Durchschnitt der von Spediteuren unterschiedlicher Nationalität benötigten Ökopunkte) um rd. 60% höher als der Durchschnitt sämtlicher Transportunternehmen.
4. Die elektronische Geschwindigkeitsbegrenzung wurde 1995 eingeführt, wobei die Höchstgeschwindigkeit für Lkws (über 12 Tonnen) 85 km/h und für Busse (über 10 Tonnen) 100 km/h betrug.
5. Seit Mitte der neunziger Jahre haben sich die Brenner-Autobahngebühren für Lkws, die den Mindestnormen für Geräusch- und Schadstoffemissionen gerecht werden, von 36 € auf 76 € erhöht, wohingegen sich die Gebühren für die übrigen Lkws und für Nachtfahrten auf 101 € bzw. 151 € belaufen. Im selben Zeitraum haben sich die jährlichen Straßenbenutzungsgebühren auf rund ein Drittel ihres Niveaus von Mitte 1995 verringert.

### **Subventionen**

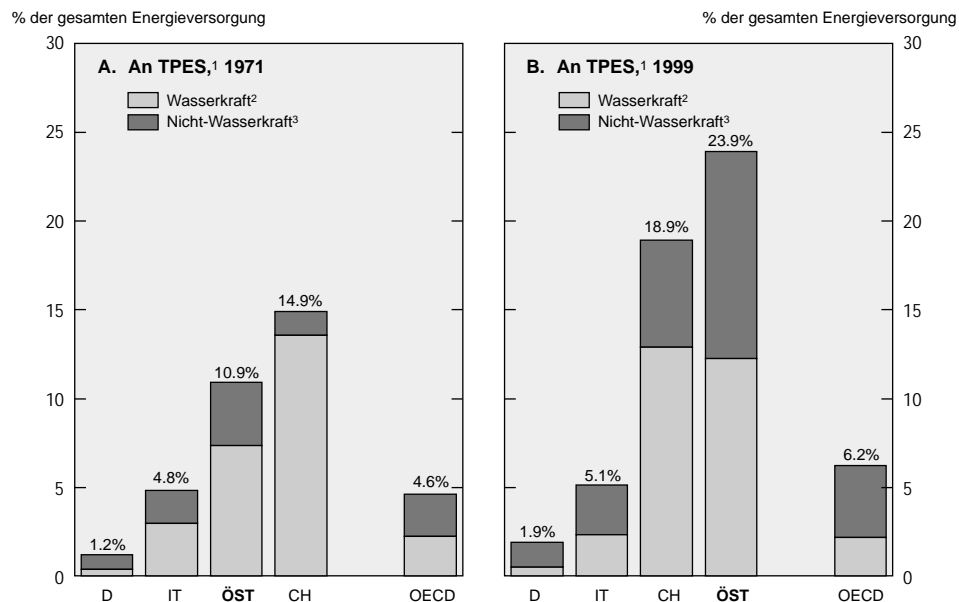
In der österreichischen Umweltpolitik wird als Ersatz für die fehlenden monetären Anreize stärker auf Finanzhilfen und ordnungsrechtliche Instrumente zurückgegriffen, deren Zweck nicht darin besteht, das Verfehlen eines vorgegebenen Ziels zu bestrafen, sondern vielmehr Bemühungen um die Erreichung eines solchen Ziels durch Finanzhilfen zu vergüten. Oft werden diese Subventionen nicht auf spezifische Umweltergebnisse abgestellt, sondern kommen vielmehr Aktivitäten zugute, von denen angenommen wird, dass sie umweltfreundliche Effekte haben. Der fol-

gende Abschnitt enthält verschiedene Beispiele hierfür, die aus den Bereichen Energiegewinnung aus Biomasse und Nutzung anderer erneuerbarer Energieträger, öffentlicher Verkehr, Verkehrsinfrastrukturen und Wohnungswesen stammen. Subventionen sind im Allgemeinen vor allem deswegen besonders problematisch, weil sie Ausgabenerhöhungen zur Folge haben und oft nicht hinreichend treffsicher sind.

### *Biomasse und andere erneuerbare Energieträger*

Ein besonderes Merkmal der österreichischen Energieversorgung ist der relativ hohe Beitrag erneuerbarer Energieträger, was sich großteils durch den hohen Anteil der Wasserkraft an der Stromerzeugung erklärt (Abb. 20). Bisher sind rund zwei Drittel des Wasserkraftpotentials erschlossen, der weitere hydroenergetische Ausbau

Abbildung 20 **Anteile erneuerbarer Energien**



1. Die gesamte Primärenergieversorgung (TPES) setzt sich zusammen aus der heimischen Energieerzeugung plus Importe minus Exporte minus Bunker für die internationale Seeschifffahrt plus/minus Bestandsveränderungen.
2. Wasserkraft bezeichnet den Energieanteil der in Wasserkraftwerken erzeugten Elektrizität. Bei der in Wasserkraftwerken erzeugten Energie ist die Stromerzeugung in Speicherkraftwerken ausgeschlossen.
3. Umfasst brennbare erneuerbare Energien und Abfälle (feste Biomasse und tierische Produkte, Gas/Flüssigkeiten aus Biomasse, kommunale und Industrieabfälle), geothermische, Solar- und Gezeitenenergie sowie Wärmepumpenkraftwerke.

Quelle: IEA, *Energy Balances of OECD countries*, 2001.

stößt jedoch auf erheblichen Widerstand aus ökologischen Gründen. Was die Nutzung der Flüsse betrifft, so scheint der österreichischen Öffentlichkeit mehr am Schutz der heimischen Umweltgüter, wie z.B. der Flusshabitats, zu liegen als am potentiellen Nutzen eines Ausbaus der Wasserkraft zur Lösung der Erderwärmungsproblematik<sup>146</sup>. Trotz des ehrgeizigen Ziels, das sich Österreich im Rahmen des Kyoto-Protokolls gesteckt hat, werden keine Anstrengungen unternommen, um die Akzeptanz für eine verstärkte Nutzung der komparativen Vorteile zu erhöhen, über die das Land im Hinblick auf große Wasserkraftanlagen verfügt. Die erneuerbaren Energiequellen (ohne Wasserkraft) tragen mit rd. 1% zur Stromversorgung bei, wobei es sich hauptsächlich um Biomasse sowie in geringerem Maße um Solar- und Windenergie und Wärmepumpen handelt. Darüber hinaus spielen erneuerbare Energien (ohne Wasserkraft) eine wichtige Rolle für die Gewinnung thermischer Energie.

Trotz des technischen Fortschritts sind die durchschnittlichen Kosten der Energieerzeugung aus Biomasse immer noch um fast die Hälfte höher als die entsprechenden Kosten konventioneller Kraftwerke. Die Expansion der Energieerzeugung aus Biomasse erfolgte daher mit Hilfe öffentlicher Subventionen, die im Jahr 2000 etwa ein Viertel des gesamten Investitionsvolumens von nahezu 18 Mio. € deckten<sup>147</sup> (Tabelle 15). Angesichts der bevorstehenden Liberalisierung der Energiemärkte werden jedoch in Österreich gegenwärtig zur Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energieträger neue Instrumente eingeführt.

Der Elektrizitäts- und Gasmarkt wird derzeit gemäß den einschlägigen EG-Richtlinien dereguliert. Der Elektrizitätsmarkt wurde im Herbst 2001 vollständig für den Wettbewerb geöffnet (wegen näherer Einzelheiten vgl. Kapitel III). Vom gesamten Elektrizitätsangebot entfallen gegenwärtig 7½% auf kleine Wasserkraftanlagen und 1% auf Anlagen, die mit anderen erneuerbaren Energieträgern, hauptsächlich Biomasse, betrieben werden. Bis Oktober 2001 soll sich der Anteil der kleinen Wasserkraftwerke (mit einer Kapazität von weniger als 10 MW pro Jahr) auf 8% und der Anteil der mit sonstigen erneuerbaren Energien betriebenen Anlagen bis 2007 schrittweise auf 4% erhöhen. Die Kapazitätsgrenze für kleine Wasserkraftwerke beruht auf einer EU-Norm. In Anbetracht der Skalenvorteile bei Wasserkraftwerken ist nicht klar, warum kleine Anlagen weniger umweltbelastend sein sollen als große. Der Anteil der übrigen erneuerbaren Energiequellen soll auf 4% ausgeweitet werden. Hierzu gehören Windkraft, Biogas (größtenteils aus Abfalldeponien), Biomasse, Solarenergie und geothermische Energie. Die genannten Zielvorgaben gelten für alle Bundesländer – was den Möglichkeiten der Nutzung komparativer Vorteile Grenzen setzt –, doch liegt die Entscheidung über die relativen Anteile der verschiedenen erneuerbaren Energiequellen (ohne Wasserkraft) im Ermessen des jeweiligen Landes, um so eine gewisse Flexibilität im Hinblick auf die Erreichung der Ziele zu ermöglichen. Zu diesem Zweck sollen die Stromversorger zu einem erhöhten Bezug von Energie aus kleinen Wasserkraftwerken und die Netzbetreiber zur Abnahme von Strom aus anderen erneuerbaren Energiequellen (außer Wasserkraft) verpflichtet

Tabelle 15 Umweltbezogene Subventionen in Tsd. Euro nach Kategorie, 2000

| Kategorie   | Projektanzahl | Förderung | Investitionen | Förderungsanteil <sup>1</sup> (%) |
|---|---------------|-----------|---------------|-----------------------------------|
| Solarenergie  | 162           | 1 234     | 4 321         | 28,5                              |
| Windkraft   | 7             | 2 206     | 33 955        | 6,4                               |
| Biomasse – Fernwärme                                    | 267           | 5 108     | 17 642        | 28,9                              |
| Biogasanlagen   | 4             | 178       | 739           | 24,0                              |
| Kleinwasserkraftwerke                                   | 39            | 2 585     | 10 527        | 24,5                              |
| Wärmepumpen, Wärmerückgewinnung                         | 12            | 189       | 668           | 28,3                              |
| Zentralheizungsanlagen                                  | 8             | 308       | 1 099         | 28,0                              |
| Umstellung auf Fernwärme                                | 73            | 476       | 1 746         | 27,2                              |
| Wärmedämmung von Gebäuden                               | 37            | 1 778     | 6 793         | 26,1                              |
| Energiesparende Investitionen von Unternehmenseinheiten | 7             | 366       | 1 435         | 25,4                              |
| Biomasse-Zentralheizungssysteme                         | 10            | 6 194     | 35 233        | 17,5                              |
| Photovoltaikanlagen                                     | 5             | 36        | 120           | 30,3                              |
| Klimarelevante Investitionen zur Emissionsverringerung  | 2             | 5 890     | 48 703        | 12,0                              |
| Investitionen zur Umstellung auf Biomasse               | 27            | 527       | 2 341         | 22,5                              |
| Energie insgesamt                                       |               | 27 075    | 165 323       |                                   |
| EMAS-System-Kampagne                                    | 54            | 893       | 3 153         | 28,3                              |
| Gießereikampagne  | 1             | 282       | 942           | 29,9                              |
| Halonkampagne   | 3             | 60        | 301           | 20,0                              |
| Lackfabrikkampagne                                      | 1             | 21        | 103           | 20,0                              |
| Abfallverminderung                                      | 1             | 201       | 573           | 34,9                              |
| Luftschadstoffverringerung                              | 6             | 983       | 7 913         | 12,4                              |
| Insgesamt   |               | 29 515    | 178 307       |                                   |

1. Förderung in Prozent der Investitionen.

Quelle: Österreichische Bundesregierung.

werden, wobei vom jeweiligen Land festzulegende Mindesteinspeisetarife garantiert werden<sup>148</sup>. Die regionalen Elektrizitätsverteiler – die die (über den Marktpreisen liegenden) garantierten Einspeisetarife zahlen – können ihre Kosten durch einen allen Kunden berechneten Netztarifzuschlag decken (Tabelle 16)<sup>149</sup>. Um die Verwirklichung der Ziele für kleine Wasserkraftwerke flexibler zu gestalten, soll ein System „grüner Zertifikate“ für den von ihnen erzeugten Strom eingeführt werden. Dieses System gestattet es Netzbetreibern, deren Produktionsvolumen die Zielvorgabe überschreitet, den Überschuss an erneuerbaren Energien in Form derartiger „grüner Zertifikate“ an andere Betreiber zu veräußern<sup>150</sup>. Sofern die vorgegebenen Ziele nicht erreicht werden, müssen die Netzbetreiber eine Ausgleichsabgabe in einen Fonds einzahlen, der eigens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen eingerichtet wurde. Da jedoch die Elektrizitätserzeugung kleiner Wasserkraftwerke bereits nahe an der Zielvorgabe liegt, dürfte das neue Fördersystem größtenteils der Aufrechterhaltung ihres Anteils an der Stromerzeugung dienen. Ferner ist bundesgesetzlich geregelt, dass die Länder den Netzbetreibern die Abnahme von Strom aus kombinierten Kraft-Wärme-Anlagen zu einem Mindest-



**Tabelle 16 Überblick über die garantierten Einspeisetarife für Strom aus erneuerbaren Energieträgern (Sommer 2001)**

| €1000 kWh <sub>el</sub><br>netto | Stromerzeugung aus Geothermie |      | Feste oder flüssige Biomasse |      | Biogas |      | Deponiegas |      | Klärgas |      | Windkraft |      | Photovoltaik |      |
|----------------------------------|-------------------------------|------|------------------------------|------|--------|------|------------|------|---------|------|-----------|------|--------------|------|
|                                  | Min.                          | Max. | Min.                         | Max. | Min.   | Max. | Min.       | Max. | Min.    | Max. | Min.      | Max. | Min.         | Max. |
| Burgenland                       | 23                            | 94   | 23                           | 94   | 23     | 94   | 23         | 94   | 23      | 94   | 23        | 65   | 73           | 145  |
| Kärnten                          | 0                             | 0    | 52                           | 174  | 30     | 94   | 34         | 58   | 34      | 58   | 57        | 97   | 545          | 727  |
| Niederösterreich                 | 36                            | 124  | 36                           | 124  | 73     | 94   | 73         | 94   | 73      | 94   | 36        | 89   | 129          | 129  |
| Oberösterreich                   | 39                            | 93   | 26                           | 168  | 26     | 156  | 26         | 81   | 26      | 62   | 26        | 118  | 559          | 653  |
| Salzburg                         | 31                            | 83   | 31                           | 83   | 31     | 83   | 31         | 83   | 31      | 83   | 31        | 83   | 31           | 83   |
| Steiermark                       | 44                            | 99   | 45                           | 135  | 45     | 135  | 45         | 135  | 45      | 135  | 53        | 118  | 363          | 363  |
| Tirol                            | 83                            | 83   | 55                           | 83   | 69     | 83   | 55         | 55   | 55      | 55   | 83        | 83   | 276          | 276  |
| Vorarlberg                       | 39                            | 111  | 38                           | 111  | 39     | 111  | 39         | 111  | 39      | 111  | 39        | 111  | 111          | 111  |
| Wien                             | 30                            | 124  | 30                           | 124  | 36     | 92   | 36         | 92   | 36      | 92   | 36        | 85   | 110          | 110  |

Quelle: *Einspeisungen elektrischer Energie aus erneuerbaren Energieträgern in das öffentliche Netz*, E.V.A. (Cervený, Veigl), 2001.

preis pro kWh vorschreiben können, solange die betreffende Anlage gleichzeitig das öffentliche Fernwärmesystem versorgt, wenn hierfür auch keine zahlenmäßigen Vorgaben existieren<sup>151</sup>. Die impliziten Kosten der CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion durch garantierte Einspeisetarife ist je nach Technologie und Bundesland unterschiedlich und weicht auch von dem in anderen Politikbereichen zu Grunde gelegten rechnerischen Wert ab. Die für die CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung angesetzten Werte sind mindestens rund doppelt so hoch wie der von der OECD für den Emissionsrechtehandel gemäß dem Kyoto-Protokoll geschätzte Wert<sup>152</sup>.

Wenn auch das System zur Förderung erneuerbarer Energiequellen durch die individuelle (länderspezifische) Implementierung und den Handel mit grünen Zertifikaten bis zu einem gewissen Grade flexibler gestaltet wurde, hat doch die Festlegung von Zielvorgaben für erneuerbare Energien insofern etwas Willkürliches an sich, als es an entsprechenden Kosten-Nutzen-Analysen fehlt. Außerdem haben die Ziele nur einen indirekten Bezug zur Umwelt, und es wurden keine Anreize zur Angleichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionskosten vorgesehen. Eine vergleichbare CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung dürfte sich auch auf andere, potentiell kostengünstigere Weise erreichen lassen, z.B. durch den Ersatz von Kohlekraftwerken durch Anlagen, die mit weniger CO<sub>2</sub>-intensiven Energien betrieben werden. Durch die Beschränkung des Emissionshandels mit „grünen Zertifikaten“ auf Strom aus kleineren Wasserkraftanlagen wird zudem die potentielle Flexibilität solcher Programme nicht vollständig genutzt. Es sollte zumindest erwogen werden, alle Formen der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien mit einzubeziehen, und in Anbetracht der weltweiten Priorität, die der Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen beigemessen wird, vor allem auch die Möglichkeit des internationalen Emissionshandels in Erwägung zu ziehen.

Die Unterschiede bei den von den Ländern festgelegten garantierten Einspeisetarifen bedeuten, dass die Anreizstrukturen für die Förderung erneuerbarer Energieträger je nach Bundesland und je nach Technologie erheblich variieren, was standortbedingt und der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten unterschiedliche Technologien begünstigt. Die Einführung optimal auf die örtlichen Gegebenheiten zugeschnittener Technologien ist in der Tat nur bei einem neutralen System garantierter Einspeisetarife realisierbar, denn allein dieses gewährleistet eine den komparativen Vorteilen entsprechende lokale Spezialisierung. Selbst wenn die Unterschiede zwischen den garantierten Stromabnahmepreisen durch örtlich jeweils anders geartete Umwelthanliegen bedingt sein sollten, kann die Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Einspeisetarif, die bei der am stärksten verbreiteten Form erneuerbarer Energien, nämlich Biomasse, 100% beträgt, nicht auf einen ebenso hohen Unterschied bei den örtlichen Gegebenheiten zurückzuführen sein. Außerdem sind die mit garantierten Abnahmepreisen verbundenen impliziten Reduktionskosten hoch. In Niederösterreich wird die Ausweitung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien den CO<sub>2</sub>-Emissionsausstoß voraussichtlich um rd. 55 000 t verringern. Bei einem vergleichbaren Emissionsvolumen ist es mit konventionellen Kraftwerken möglich (je nach Primärenergieträger und Kraftwerkstechnologie), 60-140 GWh zu produzieren. Das bedeutet, dass bei Förderung der Energiegewinnung aus Biomasse durch garantierte Einspeisetarife die impliziten gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionskosten, gemessen an den Mehrkosten (d.h. der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Einspeisetarif und den Produktionskosten konventioneller Kraftwerke), in Niederösterreich zwischen 58 €/t CO<sub>2</sub> (bei Nutzung erneuerbarer Energien an Stelle älterer Kohlekraftwerke) und 134 €/t CO<sub>2</sub> bei Erdgaskraftwerken mit besonders hohem Wirkungsgrad liegen (Tabelle 17)<sup>153</sup>. Bei diesen Schätzungen blieb die öffentliche Subventionierung des Baus von Kraftwerken, die mit erneuerbaren Energieträgern betrieben werden, unberücksichtigt. Sofern die Ausweitung der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energiequellen zu Lasten der Expansion anderer Kraftwerksarten, womöglich moderner Erdgaskraftwerke, ginge, würden hieraus sehr hohe Emissionsminderungskosten resultieren (vgl. den folgenden Abschnitt über die Wärmedämmung im Wohnungssektor), was die Notwendigkeit einer Kosten-Nutzen-Analyse für die Auswahl unter den verschiedenen Politikoptionen verdeutlicht. Einen bestimmten Anteil der Elektrizitätserzeugung von vornherein für Strom aus Biomasse vorzusehen, ist doch eine eher willkürliche Maßnahme. Darüber hinaus würde die Gewährung von Finanzhilfen für die Ausweitung der Stromerzeugung aus einer gegebenen Energiequelle in jedem Fall eine Zunahme des Energieverbrauchs bewirken, sofern nicht die gleiche Menge Elektrizität anderer (emissionsintensiver) Energieanbieter vom Markt genommen wird. Hinzu kommt, dass das System der Subventionierung erneuerbarer Energiequellen durch einen bürokratischen Entscheidungsprozess in Bezug auf die technologischen Optionen gekennzeichnet ist. Eine andere und wahrscheinlich effizientere Politik bestünde darin, eine entsprechend modifizierte CO<sub>2</sub>-Steuer einzuführen, bei der weder anderweitige Umwelthanliegen noch Wettbewerbserwägungen im Kraft-

Tabelle 17 Produktionskosten und Einspeisetarife in Niederösterreich

|                                 | Klein-<br>kraftwerke | Biomasse | Biogas | Windenergie | Sonnenenergie |
|---------------------------------|----------------------|----------|--------|-------------|---------------|
| Produktionskosten<br>€/1000 kWh | 29-102               | 109      | 109    | 73          | 727           |
| Einspeisetarife<br>€/1000 kWh   |                      | 36-124   | 73-94  | 36-89       | 129           |
| Durchschnitt                    |                      | 87       | 87     | 67          |               |

*Quelle:* Niederösterreichische Landesregierung, OECD.

werkssektor in Rechnung gestellt werden und bei der die Wahl der Technologie zur Nutzung erneuerbarer Energien dem Markt überlassen bleibt (vgl. Kasten 6). Das System der garantierten Einspeisetarife hat insofern einen ähnlichen Effekt wie die Besteuerung der Strompreise, als die damit verbundenen Kosten an den Verbraucher weitergegeben werden. Daher dürfte die Ablösung des Systems der garantierten Abnahmepreise durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer nicht auf den Widerstand der Verbraucher stoßen und zudem auch eine wirksamere Politik darstellen.

#### *Öffentlicher Verkehr*

Im internationalen Vergleich hat der öffentliche Verkehr in Österreich (gemessen in Personen-km) einen recht hohen Marktanteil von 20% am gesamten Personenverkehr, wovon 12% auf den Schienenverkehr und 8% auf den Busverkehr entfallen, so dass die Pkw-Straßenverkehrsdichte (im Verhältnis zur verfügbaren Straßennetzlänge und zum BIP) weiterhin etwas unter dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder verharrt<sup>154</sup>. Wie weiter unten erläutert, erklären die dem öffentlichen Verkehr zugeschriebenen positiven Umwelteffekte zu einem Teil die beträchtlichen Investitionszuschüsse für die Erweiterung der öffentlichen Verkehrsdienste. Jedoch hängen die Umweltwirkungen bestimmter Verkehrsträger für die Personenbeförderung von der Primärenergiequelle, der eingesetzten Technologie und dem durchschnittlichen Besetzungsgrad des betreffenden Verkehrsmittels ab. Die öffentlichen Verkehrsmittel zeichnen sich im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern durch ein relativ geringes Emissionsvolumen aus. Die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen des öffentlichen Verkehrs (ohne Busse) je Personen-km erreichen nur 10% des entsprechenden Werts für Personenkraftwagen, was sich daraus erklärt, dass die öffentlichen Verkehrsmittel großteils elektrisch betrieben werden und die Österreichischen Bundesbahnen sogar eigene Wasserkraftwerke besitzen. Der im Schienenverkehr durchschnittlich eher niedrige Besetzungsgrad resultiert aus der Verpflichtung des öffentlichen Sektors, die Beförderung mit öffentlichen Verkehrsmitteln auch außerhalb der Hauptverkehrszeiten und in dünn besiedelten Gebieten sicherzustellen. Das führt dazu, dass die Gesamtkosten nur etwa zur Hälfte durch die

OECD 2001

### Kasten 6 Der erneuerbare Energieträger Biomasse

Die reichhaltigen forstwirtschaftlichen Ressourcen Österreichs und seine relativ geringe Bevölkerungsdichte im Alpengebiet machen Biomasse zu einer der wichtigsten natürlichen Stützpfeiler der österreichischen Strategie für die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen (ohne Wasserkraft). Es wird davon ausgegangen, dass Biomasse im Hinblick auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen neutral ist, solange die zur Stromerzeugung genutzte Biomasse voll durch nachwachsende neue Biomasse ersetzt wird. Biomasse ist ein Sammelbegriff für die Energie, die aus verschiedenen Quellen, von der Verbrennung von Stroh bis hin zur Nutzung des – oft als Biogas bezeichneten – Methans aus städtischen Mülldeponien, gewonnen wird. In Österreich liegt das Schwergewicht auf Abfallprodukten aus dem forstwirtschaftlichen Sektor. Bislang ist die Biomassetechnologie jedoch noch nicht genügend ausgereift, um Energie zu Kosten zu produzieren, die mit denen konventioneller Kraftwerke vergleichbar sind. Das hatte zusammen mit der Tatsache, dass die Herstellung von Biomasseverbrennungsanlagen noch in den Kinderschuhen steckt, eine massive Subventionierung der Energie aus Biomasse zur Folge (siehe weiter oben).

Wenn die Biomassetechnologie durch Einführung einer CO<sub>2</sub>-Besteuerung gegenüber konventionellen Kraftwerken konkurrenzfähig werden soll, müssten die CO<sub>2</sub>-Steuersätze Schätzungen zufolge zwischen 54 € und 73 € je Tonne CO<sub>2</sub> liegen, was mindestens eine Verdreifachung der derzeitigen (kalkulatorischen) CO<sub>2</sub>-Steuer auf Energie für Stromerzeugung bedeuten würde (vgl. Tabelle 17)<sup>1</sup>. Energiepreissteigerungen dieser Größenordnung würden wahrscheinlich zu einer über die Zielvorgaben hinausgehenden CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung führen, zum einen, weil der Energieverbrauch insgesamt zurückgehen, und zum anderen, weil sich die Nachfrage weg von Energieträgern mit relativ hohem Kohlenstoffgehalt, wie Kohle und Diesel, und hin zu kohlenstoffärmeren Brennstoffen, wie z.B. Wasserkraft und Erdgas, verlagern würde. Darüber hinaus würde eine CO<sub>2</sub>-Steuer dieser Größenordnung um mindestens 50% über dem geschätzten Preis einer international gehandelten CO<sub>2</sub>-Emissionsgenehmigung liegen.

1. Pichl et al. (1998).

Einnahmen gedeckt werden und das Defizit durch Zuschüsse der Bundesregierung finanziert werden muss. Bei der Förderung umweltfreundlicher öffentlicher Verkehrsmittel treten offenbar vor allem zwei Probleme auf:

- Das derzeitige geringe CO<sub>2</sub>-Emissionsvolumen des öffentlichen Verkehrs ist weitgehend dadurch bedingt, dass der verbrauchte Strom aus den eigenen Wasserkraftwerken der Österreichischen Bundesbahnen stammt. In dem Maße, wie diese Anlagen voll ausgelastet sind, können die öffentlichen Verkehrsleistungen nur mit Hilfe von Strom aus dem wettbewerbs-offenen Elektrizitätsmarkt ausgeweitet werden, auf dem die CO<sub>2</sub>-Intensität durchschnittlich höher ist. Darüber hinaus kann die Versorgung des Schienenverkehrs mit Strom aus eigenen Wasserkraftwerken – bei fehlen-

den Preissignalen während des Planungsprozesses – sowohl intern im Schienenverkehrssektor als auch extern, durch Verdrängung anderer Energieverbraucher, zu einer Fehlallokation der Ressource Elektrizität führen.

- Die Erweiterung der Schienenverkehrskapazitäten muss nicht unbedingt das Verkehrsaufkommen anderer Verkehrsträger reduzieren. Die Maßnahmen sollten sich daher in erster Linie auf eine Erhöhung des Besetzungsgrads konzentrieren, was vermutlich erfordert, dass die vorhandenen öffentlichen Verkehrsmittel für die Benutzer attraktiver gemacht werden.

Eine Evaluierung der Umweltwirkungen der derzeitigen Maßnahmen ist insofern schwierig, als keine umfassenden Statistiken über die CO<sub>2</sub>-Emissionen der einzelnen öffentlichen Verkehrsträger verfügbar sind<sup>155</sup>. Das Fehlen geeigneter Kosten- und Preissignale macht es schier unmöglich, Angebot und Nachfrage des öffentlichen Transportwesens unter ökologischen Gesichtspunkten zu optimieren. Der örtliche Busverkehr ist von der Mineralölsteuer befreit, was bedeutet, dass die von der Regierung ermittelten kalkulatorischen Schadstoffemissionskosten nicht als Kriterium bei der Bereitstellung öffentlicher Verkehrsleistungen berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass sich die Festsetzung der Fahrpreise nicht an den tatsächlichen Beförderungskosten orientiert. Die Emissionsreduktionskosten im öffentlichen Verkehr sind folglich weitgehend unbekannt, so dass keine entsprechenden Überlegungen in die Planungsentscheidungen einfließen. Für eine weitere Begrenzung der Umwelteffekte des öffentlichen Verkehrs gibt es daher noch Handlungsspielraum, und sei es nur durch Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Verkehrsplanung mittels besserer Datenerfassung und Steigerung der Preistransparenz durch Abschaffung von Steuerbefreiungen und Subventionen. Ein effizienteres Mittel zur Verwirklichung der Umweltziele würde jedoch darin bestehen, dass der Markt für das öffentliche Transportwesen voll für den Wettbewerb geöffnet wird, wozu auch die Privatisierung der öffentlichen Verkehrsbetriebe gehört, und zugleich eine CO<sub>2</sub>-Steuer eingeführt wird. Die Gemeinwohlverpflichtungen des öffentlichen Verkehrswesens könnten ebenso wie die Verwirklichung der Umweltziele Gegenstand öffentlicher Ausschreibungen sein, wodurch sich die Auswahl an Technologien vergrößern würde. Sozialen Anliegen sollte nicht durch Subventionierung der Transportleistungen an sich, sondern vielmehr dadurch Rechnung getragen werden, dass Personen, für die die Einführung kostendeckender Preise eine zu hohe finanzielle Belastung darstellt, einkommensabhängige Leistungen erhalten.

### *Verkehrsinfrastruktur*

Österreich verfügt über eine gut entwickelte Verkehrsinfrastruktur, und seine Straßen- und Schienennetzdichte ist mit der der meisten anderen europäischen Länder vergleichbar. Um die negativen Umweltfolgen der Nord-Süd-Polarisierung des Verkehrs zu vermindern, bestand einer der wichtigsten Pfeiler der österreichischen

Tabelle 18 **Öffentliche Infrastrukturinvestitionen**

|                | Mio. Euro |       |       |      |      |       |
|----------------|-----------|-------|-------|------|------|-------|
|                | 1992      | 1993  | 1994  | 1995 | 1996 | 1997  |
| Bahnverkehr    | 1 315     | 1 459 | 1 207 | 922  | 892  | 1 074 |
| Straßenverkehr | 1 031     | 1 042 | 1 102 | 985  | 988  |       |

*Quelle:* Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1999), Beschäftigungseffekte umweltrelevanter Verkehrsinvestitionen, Wien.

Verkehrspolitik bislang darin, auf eine Verlagerung des Güter- und Personenverkehrs von der Straße zur Schiene hinzuwirken, u.a. durch ein umfangreiches Investitionsprogramm für den Ausbau der Schienenwege. Zur Finanzierung dieses Ausbaus hat die österreichische Regierung die hierfür bereitgestellten Finanzmittel erhöht und eine Ressourcenverteilung zu Lasten anderer Infrastrukturprogramme vorgenommen. Seit 1990 wurden für die Erweiterung der Bahnverkehrsdienste (insbesondere Fernstrecken) rd. 6,5 bis 7,3 Mrd. € vornehmlich für Investitionen bereitgestellt. Abgesehen von Umwelterwägungen erhoffte man sich von diesem Ausbau eine Verringerung der Betriebsverluste, die zu dieser Zeit (ohne kalkulatorische Zinsen) bei etwa einem Drittel der gesamten Betriebskosten lagen. Dennoch ist der Schienenverkehr weiterhin auf staatliche Zuschüsse angewiesen (Tabelle 18). Da parallel dazu die Straßeninfrastrukturinvestitionen schrittweise gekürzt wurden, lag das Schwergewicht der Investitionen vorwiegend auf dem Schienenverkehr, obwohl der Marktanteil der Bahn an der Personen- und Güterbeförderung rückläufig war. Die in Zukunft ganz sicher noch zunehmende wirtschaftliche Verflechtung mit den EU-Beitrittsstaaten (die sich bei einer EU-Erweiterung noch beschleunigen würde) deutet auf die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaus der Straßen- und, in geringem Maße, der Schienenverbindungen, in östlicher Richtung hin<sup>156</sup>.

Ein Ausbau der Schieneninfrastruktur (in erster Linie durch Kapazitätserweiterungen auf bereits existierenden Strecken) könnte eine verstärkte Nutzung der Bahn zur Folge haben und auf Grund ähnlicher Netzwerkeffekte wie im Flugverkehr zu einer besseren Kostendeckung führen. Der Ausbau der Schieneninfrastruktur soll teilweise zur Substitution des Straßengüterverkehrs im Alpengebiet beitragen. Ein Ausbau der Container-Umschlagterminals würde die Interaktionen mit anderen Verkehrsträgern verbessern helfen, auch wenn dies entsprechende Investitionen in den Nachbarländern voraussetzen würde. Ein damit verbundenes Problem ist die geringe und saisonal schwankende Kapazitätsauslastung eines Teils des Schienennetzes. Die in jüngerer Zeit zu beobachtende Tendenz, selten benutzte Strecken mit nur geringer Kapazitätsauslastung stillzulegen, dürfte auch vom Umweltstandpunkt aus gesehen zu begrüßen sein. Eine generellere Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen könnte auch hier zu einem kosteneffektiveren Einsatz der für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung stehenden Mittel beitragen.

### *Verbesserung der Wärmedämmung im Wohnungsbestand*

Die Strategie zur Verbesserung der *thermischen Effizienz* des Wohnungsbestands stützt sich auf verschärfte Baunormen für Neubauten sowie auf Zuschüsse für Wärmedämmungsinvestitionen und den Ausbau von Fernwärmesystemen. Alle Länder stellen Finanzhilfen für die Verbesserung der thermischen Qualität des vorhandenen Wohnungsparks zur Verfügung, wobei der Bund die verschiedenen Programme im Rahmen eines Wohnbauförderprogramms von insgesamt 2,5 Mrd. € unterstützt<sup>157</sup>. Die Subventionen werden von den einzelnen Ländern selbst ausgestaltet und in Form direkter Finanzhilfen (entweder als Pauschbeträge oder als prozentualer Anteil an den Sanierungskosten) bzw. in Form bezuschusster Kredite bereitgestellt. Sie sind von verschiedenen Kriterien abhängig, jedoch müssen die Investitionen generell dem Ziel der CO<sub>2</sub>-Reduktion dienen. In einem der Bundesländer (Wien) wird sich das Gesamtvolumen der Hilfen für die thermische Gebäudesanierung voraussichtlich auf jährlich 36 Mio. € belaufen und den Projektionen zufolge eine CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung von 15 000 bis 20 000 Tonnen pro Jahr bewirken<sup>158</sup>. Bei unterstellten Abschreibungssätzen von 1-3% belaufen sich die innerhalb eines Zeithorizonts von dreißig Jahren anfallenden öffentlichen CO<sub>2</sub>-Minderungskosten – nach Schätzungen des Sekretariats – auf 80 € bis 102 € je Tonne CO<sub>2</sub><sup>159</sup>. Es sind weitere Untersuchungen notwendig, um die zweckmäßigste Kombination von Baunormen, Subventionierung von Wärmedämmungsinvestitionen und Lockerung der Mietpreisbindung (indem den Vermietern die Möglichkeit eingeräumt wird, die zur Verbesserung der Wärmedämmung erforderlichen Investitionen über die Mieten wieder hereinzuholen) in Verbindung mit einer CO<sub>2</sub>-Steuer zu ermitteln.

Im Rahmen der Strategie zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Wohnungssektors werden *Fernwärme- und Kraft-Wärme-Anlagen* gefördert, die über 10% des Wohnungsbestands und nahezu die Hälfte aller öffentlichen Gebäude mit Wärme versorgen<sup>160</sup>. Der relativ hohe Prozentsatz der Anschlüsse an das Fernwärmenetz ist namentlich den Finanzhilfen zu verdanken, die Bund und Länder in Form von direkten Investitionshilfen und Zuschüssen gewähren, um den unentgeltlichen Zugang der Kunden zum Netz zu gewährleisten (wobei der Fernwärmeanschluss von Neubauten in einigen Fällen obligatorisch ist)<sup>161</sup>. Bei den mit Biomasse betriebenen kleinen Fernwärmeanlagen wurden die Förderbeträge so angesetzt, dass die individuellen Heizkosten nicht höher sind als bei ölbefeuerten Anlagen<sup>162</sup>. Durch die Stromerzeugung in Kraft-Wärme-Anlagen ist die Wärmeerzeugung zu Heizzwecken zudem insofern doppelt subventioniert, als die garantierten Strommindestpreise zur Kostendeckung ausreichen, so dass die Heiztarife unter dem die Kosten voll deckenden Niveau angesetzt werden können<sup>163</sup>. Hinzu kommt, dass Raumwärme aus Kraft-Wärme-Anlagen nur geringen effektiven Energiesteuern unterliegt. Die Kombination aus unentgeltlichem Netzzugang und niedrigen, nicht der Steuer unterliegenden Heizkosten hat mithin entscheidend zum Ausbau des Fernwärmenetzes beigetragen, der möglicherweise sogar über das optimale Maß hinaus gegangen ist.

## Landwirtschaft und Umwelt

Der *Agrarsektor* basiert in Österreich auf einer großen Zahl kleiner landwirtschaftlicher Familienbetriebe und stützt sich in starkem Maße auf biologische Landwirtschaft<sup>164</sup>. Infolgedessen konnte Österreich viele der mit der modernen großbetrieblichen Landwirtschaft verbundenen Umweltprobleme vermeiden, insbesondere im Bereich der Grundwasser- und Oberflächengewässerverschmutzung, und die Landwirtschaft fungiert zusammen mit der Forstwirtschaft als eine wichtige CO<sub>2</sub>-Senke. Andererseits bedarf es zur Erhaltung eines traditionellen Agrarsektors in Österreich staatlicher Zahlungen (in Höhe von rd. ½ Mrd. €), die im Rahmen des Österreichischen Umweltprogramms (ÖPUL) im Einklang mit der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik gewährt werden<sup>165, 166</sup>. Die Tatsache, dass es überwiegend kleine Landwirtschaftsbetriebe gibt, kann auch auf die ihnen zugeschriebenen externen Effekte zurückgeführt werden, denn die Agrarstruktur wird als wichtiges Element für die Erhaltung einer für den Tourismus attraktiven Landschaft betrachtet. Ungeachtet der positiven Umwelteffekte von ÖPUL, die vor allem einer hohen Teilnahmequote zu verdanken sind, könnte das Programm möglicherweise durch eine direkte Ausrichtung auf Umweltergebnisse verbessert werden (vgl. Kasten 7).

Öffentliche Finanzhilfen zur Förderung der biologischen Landwirtschaft erhalten etwa 8½% aller landwirtschaftlichen Betriebe, und damit mehr als in jedem anderen EU-Land, wobei diese Zuschüsse im Durchschnitt annähernd 20% höher sind als jene für konventionelle Betriebe<sup>167</sup>. Die Ernteerträge im biologischen Landbau sind durchschnittlich um 20-30% geringer als die konventioneller Betriebe, während die biologische Viehhaltung in etwa den gleichen Ertrag abwirft wie die herkömmliche Wirtschaftsweise und auf einen höheren Anteil (rd. 15%) an der gesamten Produktion von Schafen, Rindern und Milchkühen kommt. Das durchschnittliche Einkommen je Familienarbeitskraft ist in biologisch wirtschaftenden Betrieben um etwa 15% höher als in konventionellen Betrieben, was eine Expansion dieser Bewirtschaftungsform zur Folge hat. In der Tat wird die Produktion von Milch aus biologischer Tierhaltung in einem solchen Maße gefördert, dass das Angebot die Nachfrage übersteigt. Dies hat dazu geführt, dass die Molkereien die überschüssige Produktionsmenge als konventionelle Milcherzeugnisse vermarkten. Normalerweise entsteht ein Überangebot, wenn die Preise über dem Marktausgleichsniveau liegen, beim Absatz biologischer Lebensmittel ergibt sich indessen insofern ein besonderes Problem, als Warenkennzeichnung und Vermarktung den Verbrauchern die Unterscheidung zwischen biologischen und anderen Erzeugnissen ermöglichen müssen. Der Informationsgehalt der existierenden Umweltgütesiegel wird jedoch durch die vielen unterschiedlichen Zeichen (von Vereinigungen biologischer Landwirte, Direktvermarktungsorganisationen, Biokampagnen und Einzelhandelsketten mit eigenen Umweltzeichen) begrenzt. Da es für die Verbraucher schwierig ist, Inhaltsstoffe und Herkunft biologischer Nahrungsmittel zu überprüfen, dürfte eine zentrale Normung der Umweltgütesiegel angebracht sein. Überdies wird die Produktion



### Kasten 7 Förderung der Landwirtschaft in Österreich

Die Agrarprogramme zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaftsentwicklung in Österreich wurden unter dem Dach von ÖPUL (einem 1995 in Verbindung mit dem EU-Beitritt eingerichteten und im Jahr 2000 erneuerten Programm) zusammengefasst. Damit soll eine breit angelegte Politik für ganz Österreich verfolgt werden, die (in Verbindung mit einer Reihe sektorspezifischer Maßnahmen) einen über die vorgeschriebenen Mindestnormen hinausgehenden Schutz der Umwelt gewährleistet. ÖPUL trug entscheidend dazu bei sicherzustellen, dass die durchschnittlichen Agrareinkommen nach dem EU-Beitritt nicht zurückgingen. Der einzelne Landwirt hat die Wahl zwischen 34 miteinander kombinierbaren Einzelmaßnahmen, die – unabhängig von der geographischen Lage des landwirtschaftlichen Betriebs – größtenteils auf die landwirtschaftlichen Produktionsverfahren abzielen, wobei die Maßnahmen den meisten Anklang finden, die eine extensive Landwirtschaft fördern (durch Prämien für die Reduzierung von Düngemittelseinsatz oder die Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche)<sup>1</sup>. Nahezu drei Viertel aller landwirtschaftlichen Betriebe nehmen an dem Programm teil, das somit rd. 90% der landwirtschaftlichen Fläche abdeckt<sup>2</sup>. Mehr als zwei Drittel aller landwirtschaftlichen Unternehmen werden im Nebenerwerb betrieben, wobei jeder, der mehr als 0,5 ha Land besitzt, am Agrar-Umweltprogramm teilnehmen kann, sofern eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind.

Die positiven Umwelteffekte der extensiven Bewirtschaftungsmethoden in Österreich lassen sich an einem im internationalen Vergleich niedrigen durchschnittlichen Stickstoffanteil von nur 29 kg/ha messen; in den Niederlanden z.B., einem Land mit besonders intensiver Landwirtschaft, ist dieser Anteil achtmal so hoch. Auf Grund des hohen Anteils biologisch wirtschaftender Betriebe liegt auch der Handelsdüngereinsatz weit unter dem EU-Durchschnitt, und seit Einführung des Programms hat sich der Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln generell verringert und der anderer Wirkstoffe stabilisiert. Hinter den gemeldeten niedrigen Durchschnittswerten verbergen sich jedoch große regionale Schwankungen. Die Tatsache, dass zur Lösung im Grunde lokaler Probleme das breit angelegte, auf die Produktionsmethoden gerichtete ÖPUL-Programm eingesetzt wird, birgt die Gefahr mangelnder Treffsicherheit, und bei stärkerer Berücksichtigung lokaler Erwägungen könnte die Kostenwirksamkeit verbessert werden. Eine alternative Möglichkeit, solche Probleme zu lösen, bestünde darin, eine direkte Verknüpfung zwischen dem Politikinstrument und dem angestrebten Umweltziel herzustellen, z.B. durch eine Besteuerung der Nährstoffüberschüsse (wie in den Niederlanden). Hierzu ist die Erstellung von Nährstoffbilanzen auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe in den betreffenden Gebieten erforderlich, damit der Nährstoffeintrag in Oberflächen- oder Grundwasser ermittelt werden kann.

Die Leistungsabgeltung richtet sich größtenteils nach den verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionsmethoden und berücksichtigt spezifische Umweltziele nur indirekt. Somit dient ÖPUL der Erhaltung bestimmter landwirtschaftlicher Technologien und ist nicht auf die Förderung neuer oder bereits existierender Verfahren ausgerichtet, die bessere Umwelteffekte haben könnten.

1. Sinabell (2001).
2. Das von der EU geförderte „SERIEE“-Projekt ist darauf angelegt, die umweltrelevanten Zahlungen für die Land-, Forst- und Wasserwirtschaft den verschiedenen Förderbereichen zuzuordnen, und nach den entsprechenden Angaben sind im Falle Österreichs alle an den Agrarsektor gehenden Fördermittel an Umweltzielen, einschließlich biologische Landwirtschaft, orientiert. 1999 wurde ÖPUL voll in „SERIEE“ integriert.

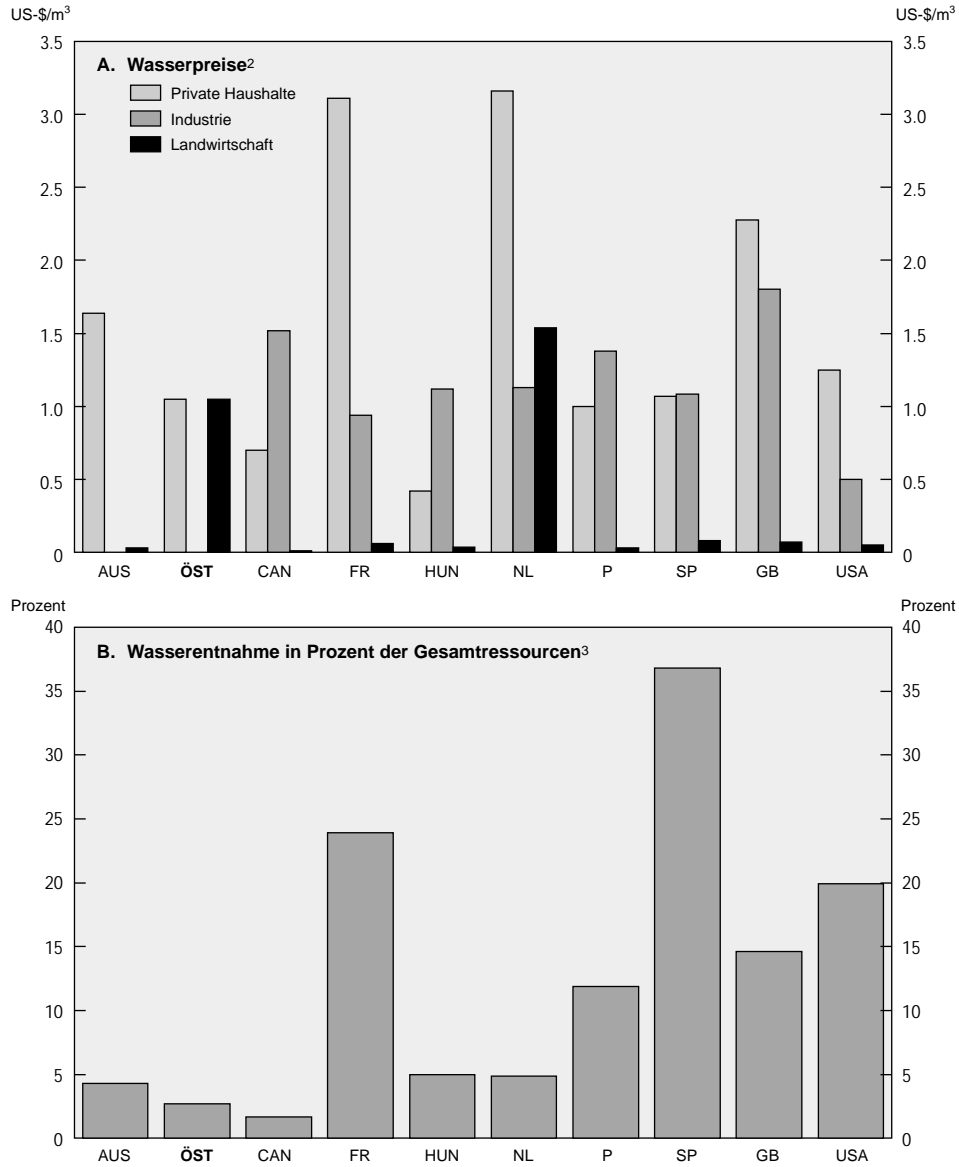
biologischer Erzeugnisse vom Staat aktiv gefördert, wo das derzeitige Überangebot an einigen biologischen Nahrungsmitteln doch darauf hindeuten könnte, dass der Markt für teure biologische Qualitätsprodukte gesättigt ist. Der Staat sollte sich mit- hin auf die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen konzentrieren.

Der *Tourismus* weist in Österreich eine relativ uneinheitliche regionale Verteilung auf, wobei das Alpengebiet eine besonders wichtige Rolle spielt. Umweltprobleme entstehen hier dadurch, dass die Anfahrt zu den Fremdenverkehrsgebieten überwiegend mit dem Auto erfolgt, was Lärmbelästigung und Luftverschmutzung verursacht, während die Umweltprobleme auf lokaler Ebene meist in Zusammenhang mit Infrastrukturinvestitionen in Hotels, Skilifte und Pisten sowie mit dem hohen Wasserverbrauch für touristische Zwecke stehen<sup>168, 169</sup>. Auf der anderen Seite trägt das Bodenmanagement auch zur Reduzierung und Begrenzung der Folgen von Naturkatastrophen wie z.B. Lawinen und im Frühjahr einsetzenden Überschwemmungen bei. Mit der schwerpunktmäßigen Ausrichtung von ÖPUL auf eine umweltfreundliche Nutzung von Agrarland soll der Erhalt einer entsprechenden Alpenlandschaft gefördert werden. Außerdem stellen die Landwirte Beherbergungsdienste für Touristen bereit (das Angebot umfasst nahezu ein Drittel aller Privatunterkünfte, was 18% der Gesamtbettenzahl entspricht. Ein besonderes Anliegen war die Erhaltung der Weideflächen in den Hochalpengebieten und die Verhinderung einer Entvölkerung der Randgebiete, und dies führte zu dem gegenwärtigen Einkommensstützungssystem, obwohl die entsprechenden Zuwendungen nur in geringem Maße unmittelbar an die erbrachten Dienstleistungen geknüpft sind. In einigen Fällen leistet die Tourismuswirtschaft Zahlungen an lokale landwirtschaftliche Betriebe für die Erbringung von tourismusbezogenen Dienstleistungen. Zweifellos dient der Erhalt kleiner landwirtschaftlicher Betriebe im Alpengebiet der Verhinderung von Naturkatastrophen und der Bewahrung eines landschaftlich attraktiven Umfelds für den Tourismus. Um solche möglichen Synergieeffekte zwischen Landwirtschaft und Tourismus zu optimieren, sollte die Einrichtung eines Mechanismus erwogen werden, der einen systematischeren Einsatz von kompensatorischen Zahlungen (von der Tourismuswirtschaft an die Landwirte) für positive Externalitäten dieser Art erlaubt.

## **Wasserwirtschaft**

Österreich hat einen relativ geringen Wasserverbrauch je Einwohner (Abb. 21). Die Nutzung der Wasserressourcen – in erster Linie Quell- und Grundwasser – fällt ebenso wie die Preisfestlegung für Wasser und Wasserinfrastrukturen in die Zuständigkeit der Gemeinden (mit einem Anteil von 85% an der Wasserversorgung). Für umweltrechtliche Bestimmungen ist dagegen der Bund zuständig, der auch Kapitalkostensubventionen für die Wasserversorgungsinfrastruktur bereitstellt<sup>170</sup>. Der größte Wasserverbraucher ist der Industriesektor, auf den rund zwei Drittel der gesamten Wasserentnahme entfallen (der höchste Anteil in allen OECD-Ländern). Der Anteil der privaten Haushalte an der Wasserentnahme ist mit dem anderer

Abbildung 21 **Wasserpreise und Wasserentnahme<sup>1</sup>**



1. Die Daten beziehen sich auf 1997 oder das letzte verfügbare Jahr.  
 2. Medianwert der Preisspanne für jede Kategorie.  
 3. Gesamtentnahme geteilt durch die erneuerbaren Energiequellen insgesamt.  
 Quelle: Umweltdatenbank und OECD, 2001, *The price of water*.

Länder vergleichbar, so dass für den Agrarsektor ein relativ geringer Anteil von weniger als 10% des gesamten Wasserverbrauchs verbleibt. Letzteres erklärt sich aus einem nur geringfügigen Bewässerungsbedarf, wobei die Landwirte normalerweise für Bewässerungszwecke selbst direkt Wasser entnehmen und hierfür lediglich eine in der Regel gebührenfreie Erlaubnis benötigen. Wasser für die Viehzucht kommt von den öffentlichen Wasserversorgungsbetrieben zum selben Preis wie für Privathaushalte<sup>171</sup>.

Die Zusammensetzung der *Wassergebühren* wird auf Gemeindeebene festgelegt, was zu großen Unterschieden in den Gebührensystemen zwischen und innerhalb der einzelnen Bundesländer führt (z.B. gibt es in der Steiermark 29 verschiedene Modelle)<sup>172</sup>. Die relativ weite Verbreitung von Wasserzählern (größtenteils in Eigenheimen) ermöglicht es einer Reihe von Gemeinden, eine mengenbezogene Abrechnung vorzunehmen. Andere Gebührenmodelle legen die Gebührenhöhe in Abhängigkeit von der Wohnfläche, auf der Basis der vorhandenen Toiletten oder nach Einwohnergleichwerten fest. Dies führt zu einer erheblichen Schwankungsbreite bei den Wassergebühren pro Kubikmeter von 0,36 € bis 1,82 €, trotz eines im Vergleich zu anderen OECD-Ländern relativ niedrigen Durchschnittsniveaus. Die Subventionierung der Aufwendungen für Infrastrukturinvestitionen bedeutet, dass die Kosten der Dimensionierung des Systems möglicherweise nicht vollständig internalisiert werden und Wasserversorgungsbetriebe mit relativ hohen Fixkosten auf dem Markt verbleiben.

Die *Abwasserabgaben* werden von den Gemeinden festgelegt und können auf dem Verbrauch von Frischwasser oder Haushaltsgrößen basieren oder als Pauschalbetrag erhoben werden. Die Variationsbreite zwischen den jährlichen Kosten eines durchschnittlichen Abwasserursachers ist daher beträchtlich und reicht von 58 € bis 487 € pro Jahr. Vor allem wegen der hohen Qualitätsstandards sind die Abwasserabgaben im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ hoch<sup>173</sup>. Industrieabwässer müssen im Betrieb vorbehandelt werden, damit sie einen ähnlichen Standard wie Haushaltswasser erreichen, andernfalls fällt eine zusätzliche Sonderabgabe an, die die Intensität der Schadstoffbelastung des industriellen Abwassers widerspiegelt. Dagegen darf das Abwasser, wenn es durch die betriebsinterne Vorbehandlung strengen Umweltnormen entsprechend hinreichend gereinigt ist, ohne Entrichtung von Abwasserabgaben in die natürlichen Habitate (Flüsse, Seen usw.) zurückgeleitet werden<sup>174</sup>.

Die *Gebühren für Wasser und Abwasser* basieren nicht auf dem Prinzip der vollen Kostendeckung, denn sie decken nur etwas mehr als die Hälfte der Gesamtkosten der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung<sup>175</sup>. Die Investitionszuschüsse des Bundes für die Wasserversorgungsinfrastrukturen sind recht breit gefächert, sie belaufen sich auf 20-60% der Investitionskosten über 25 Jahre für Abwasserbehandlungsanlagen und auf rd. 20% für Trinkwasserinvestitionen<sup>176</sup>. Der größte Teil dieser Zuschüsse wurde für Investitionen in neue Abwasserentsorgungssysteme

und Abwasserreinigungsanlagen verwendet, zum Teil im Zusammenhang mit einer EU-Vorgabe, wonach solche Wasserentsorgungsinfrastrukturen bis zum Jahr 2005 für alle Gemeinden mit mehr als 2 000 Einwohnern zur Verfügung stehen müssen<sup>177</sup>. Damit ist die Wasserqualität sicherlich verbessert worden, möglicherweise aber zu höheren Kosten als notwendig gewesen wäre. Die weit verbreitete Subventionierung und die Beschränkung der Versorgung auf Verwaltungsbezirke bedeuten auch, dass sich relativ kleine Einheiten im Hinblick auf die Einhaltung hoher Standards für die Infrastrukturen einer großen Belastung gegenübersehen, was auf eine mögliche Fehlallokation von Ressourcen hindeutet. Bis vor kurzem wurde die Situation zusätzlich dadurch kompliziert, dass es an Anreizen für Kosteneffizienz fehlte. Im Lauf des Jahres 2000 hat die österreichische Bundesregierung durch Änderung des Wasserrechtsgesetzes und der entsprechenden Richtlinien jedoch eine Initiative zur Verbesserung der Kosteneffizienz gestartet. Angesichts der hohen Priorität, die die österreichische Bevölkerung sauberem Oberflächen- und Grundwasser beimisst, ist die österreichische Bundesregierung bestrebt, ein hinreichendes Niveau von Investitionen in die Wasserver- und -entsorgungsinfrastruktur sicherzustellen. Dieses Ziel könnte durch einen schrittweisen Abbau der Kapitalkostensubventionen mit gleichzeitigem Übergang zu einer kostendeckenderen Preisgestaltung gefördert werden. Ferner könnten Benchmarking-Gebühren eingeführt werden, um die Kosteneffizienz in der Wasserwirtschaft zu verbessern. Die Wasserver- und -entsorgungsbetriebe sollten ermutigt werden, Skalenvorteile für eine Steigerung der Kosteneffizienz zu nutzen. Einen Schritt in diese Richtung würden größere Möglichkeiten für einen Zusammenschluss von Wasserwerken zu effizienteren Wasserverbänden darstellen.

### **Abfallentsorgung**

Die österreichische Abfallpolitik hat sich, was die Reduzierung des Abfallvolumens auf Abfalldeponien und die Erhöhung der verwerteten Menge betrifft, als recht erfolgreich erwiesen. Im Zeitraum 1989-1996 erhöhte sich der Anteil der der Verwertung zugeführten Haushaltsabfälle von 14% auf 50%, und der Anteil der – nach Aufbereitung oder Verbrennung – auf Endlager gebrachten Abfälle verringerte sich von drei Vierteln auf 43%<sup>178</sup>. Diese Entwicklung ist auf eine Kombination von legislativen Maßnahmen, ökologischen Instrumenten und „Selbstverpflichtungen“ zurückzuführen. Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen für die Entsorgung von Haushaltsabfällen betreffen u.a. Verpackungen sowie die Sammlung von biogen abbaubaren Abfällen, während die wichtigste Vorschrift für die Industrie in der Pflicht besteht, in Verkehr gesetzte Verpackungen zurückzunehmen und aufzubereiten. Die Gebühren für die Müllabfuhr werden entweder nach pauschal (je Person oder Haushalt) festgelegten Sätzen oder nach variablen Sätzen (die sich nach dem Gewicht oder Volumen der entsorgten Einheiten richten) berechnet und sind, vor allem im ersten Fall, kaum darauf angelegt, Anreize für eine Abfallminimierung zu schaffen<sup>179</sup>. Überdies orientiert sich die Gebührenfestsetzung nicht strikt an dem

Prinzip der vollen Kostendeckung, denn die Gesamteinnahmen können die Kosten übersteigen<sup>180</sup>. Hinzu kommt, dass die Abfalltrennung durch die privaten Haushalte größtenteils auf freiwilliger Basis erfolgt.

Zur Sicherstellung eines umweltverträglichen und effizienten Abfallmanagements sind Recyclingquoten verantwortungsbewusst festzulegen, wie auch eine vom Umweltministerium in Auftrag gegebene Kosten-Nutzen-Analyse über die Verwertung von Kunststoffen aus Haushaltsabfällen deutlich macht<sup>181</sup>. Diese Analyse kam zu dem Schluss, dass die jährlichen Kosten des gegenwärtigen Systems seinen Nutzen übersteigen. Wichtige Interdependenzen mit anderen umweltpolitischen Maßnahmen, wie z.B. der Besteuerung von Brenn- und Kraftstoffen, werden möglicherweise nicht immer berücksichtigt. Wenn die Herstellung eines bestimmten Produkts eine höhere Transportintensität hat als die, die mit dem Recycling desselben Produkts verbunden ist, so würde eine zu geringe Kraftstoffbesteuerung dem Ziel des Recycling zuwiderlaufen<sup>182</sup>. Vielleicht wäre der Einsatz anderer Systeme (statt Recyclingquoten) überlegenswert, wie etwa gestaffelte Gebühren, die sich unmittelbar an den externen Effekten orientieren<sup>183</sup>. In der Tat weisen die österreichischen Erfahrungen mit steigenden Deponieabgaben bereits in diese Richtung. Ihre Höhe richtet sich nach dem Gefahrenpotential der betreffenden Abfälle und der Ausstattung der Deponie, was die tendenzielle Abkehr von der direkten Deponierung und eine zunehmende Verlagerung des verbleibenden Deponiemülls auf technologisch fortgeschrittenere Deponien fördert.

Im Falle kontaminierter, nicht mehr genutzter Industriestandorte verlangt das Gesetz, dass das verantwortliche Unternehmen – ohne zeitliche Begrenzung – finanziell für die Sanierung aufkommen muss. Besteht nicht die Möglichkeit, das verantwortliche Unternehmen heranzuziehen, so kann der Liegenschaftseigentümer hierzu aufgefordert werden, und erst wenn auch dies nicht möglich ist, fällt die Sanierung in den Zuständigkeitsbereich des Bundes<sup>184</sup>. Bislang wurden nur 57 von 158 registrierten kontaminierten Standorten vollständig saniert, und bei weiteren 53 ist derzeit eine Sanierung im Gange. 1997 wurden nahezu 80% der gesamten Sanierungskosten aus öffentlichen Mitteln bestritten, 1999 verringerte sich dieser Anteil auf knapp über 50%.

### **Schlussbemerkungen und Gesamtbeurteilung**

Umweltanliegen sind in Österreich fester Bestandteil der politischen Debatte und fließen in verschiedene Aspekte der Politikgestaltung ein, besonders bei der Formulierung von Umweltschutzbestimmungen, der Planung größerer Infrastrukturprojekte und der Festlegung ehrgeiziger Umweltziele und internationaler Verpflichtungen. Bei einer Beurteilung der österreichischen Umweltpolitik müssen die hohen Umweltqualitätsstandards Österreichs und die umfangreichen finanziellen und ökonomischen Ressourcen berücksichtigt werden, die Österreich für die Realisierung

seiner Umweltziele aufwendet. Es fehlt jedoch an einer systematischen Bewertung der Umwelteffekte der jeweiligen Maßnahmen und mithin einer Integration von Umweltbelangen in die Politikformulierung, und so werden ehrgeizige Ziele gesetzt ohne die damit verbundenen Kosten zu berücksichtigen, und ohne viel Möglichkeiten zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen. Außerdem sind auf vergleichbare Ziele gerichtete Maßnahmen nicht gut aufeinander abgestimmt, wie sich an der Strategie zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und den hohen und voneinander abweichenden kalkulatorischen Kosten zeigt, die mit den einzelnen Maßnahmen, die zu CO<sub>2</sub>-Emissionsminderungen führen sollen, verbunden sind. Die Einführung systematisch durchgeführter Kosten-Nutzen-Analysen unter Einbeziehung aller Politikbereiche würde die Basis für einen integrierten Politikplanungsprozess bilden<sup>185</sup>. Somit könnten die einzelnen Politikmaßnahmen der CO<sub>2</sub>-Minderung einen ähnlichen Wert beimessen, was dazu beitragen würde, die Umweltschutzkosten insgesamt zu senken und die Effektivität der Maßnahmen sowie die Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu verbessern. Kosten-Nutzen-Analysen könnten zudem als ein effizientes Feedback- und Evaluierungsinstrument dienen.

Maßnahmen zur Verfolgung von Umweltzielen im Zusammenhang mit CO<sub>2</sub>-Emissionen stützten sich bislang überwiegend auf Subventionen und ordnungsrechtliche Instrumente. Für eine kosteneffiziente Realisierung der ehrgeizigen Umweltziele Österreichs müsste jedoch stärker auf ökonomische Instrumente zurückgegriffen werden, wie die Einbeziehung einer angemessen modifizierten CO<sub>2</sub>-Steuer in das derzeitige System der Energie- und Mineralölbesteuerung, die die Anreize für den Einsatz weniger CO<sub>2</sub>-intensiver Energiequellen erhöhen würde. Zusätzlich zu dieser Änderung sollten die verschiedenen derzeit geltenden Steuerbefreiungen, die nicht umweltpolitisch motiviert sind, abgeschafft werden, um zu gewährleisten, dass alle Wirtschaftsbereiche vergleichbare Umweltschutzkosten zu tragen haben. Damit würden auch die gegenwärtig bestehende Steuerbegünstigung von Dieselmotoren beseitigt und erneuerbare Energiequellen konkurrenzfähiger gemacht werden. Im spezifischen Kontext Österreichs würde eine CO<sub>2</sub>-Steuer jedoch einen wirtschaftlichen Vorteil für die großen wettbewerbsfähigen Wasserkraftwerke mit sich bringen, und auf Grund der Bestimmungen, die den Bau neuer Wasserkraftanlagen beschränken, wäre es nicht möglich, diesen Effekt durch eine Ausweitung des Stromangebots aus Wasserkraftanlagen und eine entsprechende Wettbewerbsverschärfung aufzuheben. Ein solcher durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer entstehender wirtschaftlicher Vorteil müsste dann durch eine zusätzliche Besteuerung kompensiert werden. Soweit sich die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer aus Wettbewerbsgründen als schwierig erweist, kämen als alternative Lösungen, die den mit einer CO<sub>2</sub>-Steuer verbundenen Wettbewerbsnachteil abschwächen ohne die Umweltschutzanreize zu schmälern, Steuergutschriften in Betracht oder die Ausweitung des Systems „grüner Zertifikate“, Emissionshandelsprogramme einschließlich so genannter *Cap-and-Trade*-Systeme, bei denen Emissionsrechte nach dem Prinzip der angestammten Rechte

(*grandfathering*) in Relation zu den historischen Anteilen bei der Stromerzeugung und auf der Basis der durchschnittlichen Industrieemissionen zugeteilt werden<sup>186</sup>. Der Emissionshandel würde es den an diesem System teilnehmenden Unternehmen ermöglichen, die ihnen für die mit der Einführung neuer umweltfreundlicher Technologien verbundenen Kosten einen finanziellen Ausgleich zu erhalten, da die erzielte CO<sub>2</sub>-Reduktionsmenge veräußert werden kann, was sicherstellt, dass für die größten Emittenten die stärksten Anreize zur Emissionsminderung gegeben sind und somit eine kosteneffiziente Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen gewährleistet ist<sup>187</sup>.

Das System zur Förderung erneuerbarer Energien stützte sich bislang vornehmlich auf die Gewährung von Investitionszuschüssen. Es ist zu begrüßen, dass bei dem neuen Fördersystem im Rahmen eines liberalisierten Elektrizitätsmarkts stärker auf den Einsatz marktbasierter Instrumente zurückgegriffen wird. Die Deregulierung der österreichischen Energiemärkte bringt auch aus ökologischer Sicht Vorteile, da wettbewerbsgerechte Preisstrukturen im Verein mit der Besteuerung von Schadstoffemissionen wie z.B. CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> und SO<sub>x</sub> dazu beitragen würden, die Umweltschutzkosten für die verschiedenen Arten von Primärenergiequellen anzugleichen.

Die Förderung erneuerbarer Energiequellen auf einem liberalisierten Elektrizitätsmarkt ohne eine CO<sub>2</sub>-Steuer stellt ein nicht unerhebliches Problem dar, da die Technologien noch nicht bis zu einem Grad ausgereift sind, bei dem die Kosten der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen direkt mit denen konventioneller Kraftwerke, die (mit Ausnahme großer Wasserkraftwerke) an der Rentabilitätsgrenze operieren, konkurrieren können. Die Zielvorgaben für die Größe des Anteils erneuerbarer Energiequellen an der Stromerzeugung sind etwas willkürlich und im Zusammenhang mit spezifischen Umweltprobleme formuliert. Die fehlende Kostenorientierung der garantierten Einspeisetarife wird an den hohen und unterschiedlichen kalkulatorischen CO<sub>2</sub>-Werten deutlich, die in Österreich für die verschiedenen Maßnahmen angesetzt werden. Einer der Hauptvorteile der Umstellung der Förderung erneuerbarer Energien von Subventionen auf marktbasierende Instrumente ist darin zu sehen, dass damit eine Angleichung der Umweltschutzkosten für die einzelnen Projekte möglich wird und dies die Realisierung eines Umweltziels mit der geringstmöglichen ökonomischen Belastung gewährleistet. Die Variationsbreite bei den garantierten Einspeisetarifen verzerrt die Anreizstruktur in komplexer Weise. Daher sollten an die Stelle des derzeitigen Systems, bei dem die Länder die garantierten Einspeisetarife festlegen, einheitliche Einspeisetarife für ganz Österreich treten. Andererseits bietet die Möglichkeit des Handels mit „grünen Zertifikaten“, durch die sich z.B. unnötige Übertragungskosten vermeiden lassen, ein begrüßenswertes Maß an Flexibilität. Die Beschränkung des Handels mit „grünen Zertifikaten“ auf Strom aus kleinen Wasserkraftwerken scheint jedoch zu restriktiv, denn sie verhindert eine Kostenminimierung der Ausweitung des Stromangebots aus erneuerbaren Energiequellen. Geprüft werden sollte zudem die Frage einer dynamischen Anpassung der garantierten Mindesteinspeisetarife entsprechend der technolo-



gischen Entwicklung anderer Stromerzeugungsanlagen als Wasserkraftwerke, um zu gewährleisten, dass die Fördersätze in realer Rechnung konstant bleiben, so dass eine übermäßige Ausweitung des Stromangebots aus bestimmten Arten erneuerbarer Energiequellen vermieden wird.

Mit dem Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente konnten die Umwelteffekte des Verkehrs – insbesondere des Transitverkehrs – begrenzt, die Zunahme des Transitverkehrs über die Alpen jedoch nicht verhindert werden. Außerdem hängt der Erfolg von Bemühungen, den Güterverkehr auf die Schiene zu verlagern, indem Infrastrukturen zur Förderung des Kombi-Verkehrs geschaffen werden, davon ab, dass andere Länder ähnliche Investitionen vornehmen, was die Umsetzung solcher Verkehrslösungen in großem Stil verzögert. Die Regulierung des Transitverkehrs sollte daher darauf ausgerichtet sein, die Grenzkosten des Transits mit den entsprechenden externen Kosten in Einklang zu bringen. Dies könnte durch ein *Road-pricing*-System erreicht werden, das den Umweltkosten Rechnung trägt, die durch den Lkw-Transitverkehr in ökologisch sensiblen Alpenregionen verursacht werden, was eine Anpassung der einschlägigen EU-Gesetzgebung erfordern würde. Dies würde die Anreize für Transportunternehmen erhöhen, in diesem besonderen Gebiet nur die modernsten und effektivsten Fahrzeuge einzusetzen.

Die Politik der CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion durch Stadterneuerungsprojekte ist sehr kostspielig, was sich auch nicht durch andere hiermit verbundene Nutzeffekte rechtfertigen lässt. Außerdem bringen Subventionen zur Verbesserung der thermischen Effizienz von Gebäuden den Eigentümern einen doppelten Gewinn, nämlich einmal Einsparungen bei den Heizkosten (die sich Eigentümer und Mieter möglicherweise teilen) und zum anderen eine qualitative Verbesserung der Immobilie, durch die ihr Wert steigt. Was den letztgenannten Effekt betrifft, so würde eine Lockerung der Mietpreisbindung den Vermietern die Möglichkeit geben, die Investitionskosten für eine Verbesserung der thermischen Effizienz wieder hereinzuholen. Die ergänzende Politik des Ausbaus von Fernwärme- und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK) mittels groß angelegter Förderprogramme könnte zu einer Ausweitung des Netzes über ein Effizienz gewährleistendes Maß hinaus geführt haben. Die fortschreitende Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte impliziert zudem, dass die KWK-Anlagen einen wettbewerbsfähigen Strommarkt und einen nicht wettbewerbsfähigen Heizungsmarkt beliefern werden. Strukturen dieser Art könnten zu einer Quersubventionierung vom nicht wettbewerbsfähigen zum wettbewerbsbestimmten Segment führen. Solche Wettbewerbsprobleme sollten vor einer Ausweitung der KWK-Kapazitäten gelöst werden.

In der öffentlichen Debatte herrscht die Auffassung vor, dass der öffentliche Verkehr umweltfreundlicher ist als der Pkw-Verkehr, so dass ein umweltpolitisches Ziel darin besteht, zu einem ausgewogeneren Verhältnis zwischen motorisiertem Individualverkehr und öffentlichem Verkehr zu gelangen. Maßnahmen zur Minimierung der Umwelteffekte des Personenverkehrs sollten darauf ausgerichtet sein, die

Grenzkosten der Nutzung von Privatfahrzeugen durch eine geeignete Besteuerung sowie durch die Minimierung der Umwelteffekte je Passagier im öffentlichen Verkehr auf die Umweltexternalitäten abzustimmen.

Der erhebliche Einsatz von Subventionen zur Erreichung von Umweltzielen sollte überdacht werden. Die relativ hohen Kosten der Wasserver- und -entsorgungsdienste sind durch hohe Standards sowie die Tatsache bedingt, dass die einzelnen Wasserwerke eher klein und nicht mit der Notwendigkeit konfrontiert sind, die Kosten zu begrenzen. Ein schrittweiser Abbau der Kapitalkostensubventionen würde die Umstellung auf eine Preisgestaltung nach dem Prinzip der vollen Kostendeckung ermöglichen, wodurch sich insbesondere zeigen würde, welche Wasserver- und -entsorgungsbetriebe unwirtschaftlich arbeiten, und eine bessere Ressourcenallokation gewährleistet werden könnte. Der Druck zu Kostensenkungen könnte auch mit der Einführung einer einheitlichen Abgabenstruktur einhergehen. Soweit die hohen Kosten die Folge größenbedingter Unwirtschaftlichkeit sind, sollten zudem die Möglichkeiten für Kostenreduzierungen durch Zusammenschluss von Wasserwerken zu Verbänden weiter ausgelotet werden. Die Gebühren für Abfallentsorgung und -behandlung sollten nach dem Prinzip der vollen Kostendeckung – unter Einbeziehung der Umweltkosten – festgelegt werden, um Quersubventionierungen und eine entsprechende Fehlallokation von Ressourcen zu vermeiden. Überdies könnten Quotenregelungen insofern zu unwirtschaftlichen Abfallentsorgungs- und -behandlungskonzepten führen, als die Einführung neuer Technologien hierdurch möglicherweise gehemmt wird.

Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern verursacht die Landwirtschaft in Österreich keine allgemeinen Umweltprobleme. Die Ressourcenallokation könnte jedoch verbessert werden, wenn das Fördersystem dahingehend geändert würde, dass es nicht mehr auf die Produktionsmethoden, sondern auf spezifische Umwelt-ergebnisse abstellt. Eine Bewertung der erzielten Ergebnisse kann mittels Kosten-Nutzen-Analysen erfolgen. Die jüngsten Erfahrungen mit dem Überangebot an einigen Nahrungsmitteln aus biologischem Landbau könnten die Notwendigkeit eines gemeinsamen einheitlichen Ökozeichensystems, aber auch eine Sättigung des Markts für hochpreisige biologische Qualitätsprodukte signalisieren. Beides verweist darauf, dass dem Spiel der Marktkräfte mehr Raum gegeben werden muss und sich administrative Maßnahmen auf die Rahmenbedingungen konzentrieren sollten. Die als positiv empfundenen Effekte einer umweltfreundlichen Nutzung von Agrarland auf den Tourismus sollten durch die Einführung von Kosten-Nutzen-Analysen evaluiert werden, die die Basis für einen Mechanismus bilden könnten, der einen systematischen Einsatz von Ausgleichszahlungen für solche positiven Externalitäten und damit eine Optimierung derartiger Synergieeffekte ermöglicht. In Verbindung mit einer Neuorientierung der Vergabe von Finanzhilfen, die unmittelbar an die Erbringung von Tourismusdienstleistungen und Landschaftsschutz geknüpft sein sollte, würde dies die Zielgenauigkeit der Stützungsmaßnahmen insofern verbessern, als die Mittel in die Gebiete gelenkt würden, die über das größte Potential für

den Tourismus verfügen. Obwohl es grundsätzlich keine Probleme mit Nährstoffeinträgen gibt, müssen für lokal auftretende, durch die Landwirtschaft bedingte Umweltprobleme lokale Lösungen gefunden werden, wie z.B. das Erstellen einer Nährstoffbilanz auf der Ebene jedes landwirtschaftlichen Betriebs in Verbindung mit einer Besteuerung des Nährstoffüberschusses, anstatt im Rahmen allgemeiner Programme nach Lösungen zu suchen.

## Anmerkungen

1. Die Ergebnisse von Simulationsrechnungen mit Hilfe des INTERLINK-Modells des OECD-Sekretariats (das die traditionellen internationalen Übertragungsmechanismen darstellt) zeigen, dass sich etwa 50% der Auswirkungen eines Aufschwungs in den USA auf das österreichische Wachstum nach sechs Monaten bemerkbar machen, während der volle Effekt erst mit einer Verzögerung von 18 bis 24 Monaten zum Tragen kommt. Auf Grund des relativ begrenzten direkten Handels zwischen Österreich und den Vereinigten Staaten entsprechen die Effekte eines Aufschwungs in den USA auf das österreichische Wachstum allerdings nur zwei Dritteln derselben Effekte im Euroraum.
2. Wenn man ausschließlich Industriegüter betrachtet, belief sich das Exportmarktwachstum seit 1995 auf über 9½%, im Vergleich zu knapp über 6¼% in den zehn Jahren zuvor.
3. Czerny et al. (2001).
4. In den österreichischen Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden die Beschäftigungsdaten nicht in Vollzeitäquivalenten erfasst. Entsprechende Informationen können nur anhand der jährlichen Arbeitsmarkterhebungen abgeleitet und folglich nicht zur Beobachtung von Entwicklungen im Jahresverlauf herangezogen werden.
5. Der Konsum von Schweinefleisch ist etwa dreimal so hoch wie der von Rindfleisch, woraus sich eine vergleichsweise stärkere Gewichtung des Schweinefleischs im Verbraucherpreisindex ergibt.
6. Vgl. OECD (1999a).
7. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden die Erlöse aus dem Verkauf der Mobiltelefonlizenzen als Negativaufwendungen verbucht.
8. Vgl. Breuss (2001).
9. Vgl. OECD (1998a und 1999a).
10. Vgl. Van den Noord und Heady (2001). Vgl. ebenfalls Leibfritz et al. (1997).
11. Vgl. Joumard (2001).
12. Dieser Projektion liegen folgende Annahmen zugrunde: Anstieg der Geburtenhäufigkeit auf eine Fertilitätsrate von insgesamt 1,50, Anstieg der Lebenserwartung auf 82,0 Jahre für Männer und 87,0 Jahre für Frauen bis zum Jahr 2050, langfristige Zuwanderung von 80 000 Menschen pro Jahr, die sich in einem Zuwanderungssaldo von 20 000 Menschen jährlich niederschlägt. Für die Gesamtbevölkerung wird in den kommenden 30 Jahren ein Anstieg auf 8,386 Millionen Menschen unterstellt (+3,4%); ab 2032 wird jedoch mit einer Abnahme der Bevölkerung gerechnet, da die Todesfälle dann die Geburten überwiegen dürften.
13. Ein internationaler Vergleich der projizierten Altenquotienten und der pensionsabhängigen Ausgaben findet sich in OECD (2001a). Vgl. ebenfalls Guger und Mayrhuber (2001).
14. Schätzungen der impliziten Besteuerung bei Fortsetzung der Erwerbstätigkeit legen den Schluss nahe, dass das österreichische Pensionssystem auch nach den Reformen der vergan-

genen Jahre noch immer signifikante Anreize für Frühpensionierungen bietet. Vgl. Hofer und Koman (2001).

15. Die wichtigsten Annahmen sind: Rückgang der Arbeitslosigkeit von 5,9% im Jahr 2000 auf etwa 4% im Jahr 2050; Steigerung der Arbeitsproduktivität um 1,9% jährlich, was angesichts der rückläufigen Erwerbspersonenzahl ein jährliches BIP-Wachstum von 1,7% ergibt; Anstieg der Erwerbsbeteiligungsquote von etwa 18% in den nächsten fünf Jahrzehnten, wobei in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen mit einer Erhöhung um rd. 33½ Prozentpunkte für Männer und rd. 44 Prozentpunkte für Frauen gerechnet wird.
16. Vgl. OECD (1998a).
17. Vgl. OECD (1998a). In der Pensionsreform von 1997 wurde die Pensionsbemessungsgrundlage für Frühpensionisten auf die 18 besten Jahre des Erwerbslebens ausgeweitet, doch soll diese Bestimmung erst ab 2003 schrittweise eingeführt werden.
18. Die österreichische Ersatzquote (Anfangsrente im Vergleich zum vorangegangenen Lohn) wird als großzügig erachtet. Vgl. Hofer und Koman (2001).
19. Auf Zahlungen zur Finanzierung der privaten Altersvorsorge sind keine Einkommensteuern, Kapitalzuwachssteuern oder Spekulationssteuern zu entrichten. Außerdem wird eine zinsabhängige Prämie gewährt (3,5% für 2000 und 4,5% für 2001). Mit der Steuerreform von Oktober 2000 wurde der allgemeine Steuerfreibetrag abgeschafft und stattdessen eine neue Zusatzprämie für die private Pensionsvorsorge von 5,5% eingeführt. Die Gesamtprämie beläuft sich mithin im Jahr 2001 auf 10% bis zu einer Obergrenze der privaten Vorsorgeaufwendungen von 1 000 € jährlich. Als das System 1999 eingeführt wurde, war ursprünglich davon ausgegangen worden, dass die privaten Haushalte in Notfällen die Möglichkeit haben sollten, die investierten Mittel aus dem Pensionsfonds zu entnehmen, vorbehaltlich der Rückerstattung der Prämien und Steuereinsparungen an den Staat. Diese Möglichkeit wurde aber bald danach wieder abgeschafft, da die Pensionsinvestmentfonds dadurch als gegenüber den Pensionskassen bevorzugt empfunden wurden. Das könnte z.T. auch erklären, weshalb der Erfolg der Pensionsinvestmentfonds so stark hinter den Erwartungen zurückbleibt.
20. Anfang 2001 musste die Autobahnvignette erhöht werden, um zu verhindern, dass die kommerziellen Einnahmen der ASFINAG unter die 50%-Grenze sanken.
21. OECD (1998a und 1999a).
22. Dass die finanzielle Verantwortung letztlich beim Staat liegt, zeigt sich schon daran, dass Privatisierungen öffentlicher Unternehmen in Österreich ebenso wie in anderen OECD-Ländern häufig mit einer Schuldenübernahme durch den Staat einhergehen. Wenn es nicht zu einer derartigen Übernahme kommt, wird der Verkaufspreis des öffentlichen Unternehmens entsprechend gesenkt.
23. Vgl. Fiedler (2001).
24. FGG (2000).
25. Kropf et al. (2001).
26. Vgl. Aufgabenreformkommission (2001).
27. Vgl. insbesondere OECD (1996 und 1997).
28. Eine Beschreibung des neuen Finanzausgleichsabkommens findet sich in Lehner (2001).
29. Im Falle Deutschlands wurden derartige Auswirkungen von Barette und Lichtblau (2000) sowie von Berthold et al. (2001) festgestellt. Vgl. ebenfalls Zhuravskaya (2001).
30. Vgl. OECD (1999a).

31. Vgl. Pollan (2001).
32. Außerdem werden allgemeine Fort- und Weiterbildungskurse der Arbeitnehmer z.T. vom Arbeitsmarktservice finanziert.
33. Vgl. Walther (1999).
34. Vgl. Mayrhuber (2000).
35. 1997 dauerten 23½% aller Beschäftigungsverhältnisse in Österreich weniger als ein Jahr. Vgl. Mayrhuber (2000).
36. Gemäß dem Mikrozensus von 2000. Teilzeitarbeit bezieht sich auf Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 36 Arbeitsstunden pro Woche.
37. Vgl. Evans et al. (2001). Vgl. auch OECD (2001*b*).
38. Statistiken über freie Dienstverträge sind erst ab Juni 1998 verfügbar, was Vergleiche mit der Expansion dieser Vertragsform vor Anhebung der Sozialversicherungsabgaben unmöglich macht. Die gesamten Sozialabgaben sowohl für die geringfügige Beschäftigung als auch für freie Dienstverträge sind nach wie vor niedriger als bei einer regulären Beschäftigung.
39. Andere Bildungskarenzen für die Teilnahme an spezifischen Fortbildungsprogrammen verpflichten nicht zu Neueinstellungen, wie z.B. Karenzen für ältere Arbeitnehmer, für die Vorzugsfördersätze gelten.
40. Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Orientierung des Arbeitslosengelds am Lohn- bzw. Gehaltsniveau des letzten Beschäftigungsverhältnisses die Arbeitslosen davon abhalten könnte, eine niedriger bezahlte Beschäftigung anzunehmen. Dieses Argument ist jedoch insofern nicht stichhaltig, als die vorangegangenen Bestimmungen für ein gleichbleibendes Reservationslohniveau gesorgt hatten.
41. Vgl. Winter-Ebmer (1998).
42. Vgl. OECD (2000*b*) sowie OECD (2001*c*).
43. Die Wiederbeschäftigungsgarantie für zuvor beschäftigte Leistungsempfänger beträgt unverändert zwei Jahre.
44. Biffl (2000).
45. Vgl. OECD (1994) und OECD (2001*c*).
46. Vgl. Biffl (2000).
47. Vgl. Riggs (2001); OECD (2001*d*); OECD (2001*e*).
48. Vgl. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für höhere Studien (2000).
49. Die Studien zur Evaluierung der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik umfassen: Biffl et al. (1996). Lechner et al. (2000). Fehr-Duda et al. (1996). Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (1999). Lechner et al. (2000). Lassnigg et al. (1999). Blumberger (2000). Huber und Walterskirchen (1999). Lassnigg und Steiner (2000). Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für höhere Studien (2000).
50. Vgl. Fay (1996). Martin (1998). Mitterauer et al. (1999). Hagen und Steiner (2000). OECD (2001*c*).
51. Vgl. OECD (1999*b* und 2001*f*). Vgl. auch Hagen und Steiner (2000).
52. Der Anteil der Neueinstellungen ohne finanzielle Unterstützung fällt niedriger aus, wenn auch die Antworten der Arbeitnehmer berücksichtigt werden. Vgl. Mitterauer et al. (1999).

53. Vgl. Black et al. (2001).
54. Indessen geht die Integration lokaler Arbeitgeber in die Territorialen Beschäftigungspakte offenbar nur schleppend voran. Vgl. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für höhere Studien (2000).
55. Im Jahr 2000 waren 10,2% der abhängig Beschäftigten Ausländer. Rund 10% der abhängig beschäftigten Ausländer sind EU-Bürger. Vgl. Biffl (2001).
56. Walterskirchen und Biffl (2001).
57. 14- bis 15-jährigen Schülerinnen und Schülern stehen im oberen Sekundarbereich folgende Optionen offen: Allgemeinbildende Höhere Schulen (die derzeit 20% der Schüler einer Alterskohorte aufnehmen), Berufsbildende Mittlere Schulen, die sowohl die Ausbildung zu Berufen des jeweiligen Fachgebiets auf Facharbeiterniveau als auch eine Erweiterung der Allgemeinbildung vermitteln sollen (rd. 15% einer Alterskohorte); Berufsbildende Höhere Schulen, die eine fundierte Allgemeinbildung und volle Ausbildung zu Berufen des jeweiligen Fachgebiets auf höherem Fachniveau vermitteln sollen (rd. 25% einer Alterskohorte); das System der dualen Berufsausbildung, das eine berufliche Ausbildung in einem Betrieb mit einer theoretischen Ausbildung in einer Berufsschule kombiniert.
58. Das Bundesgesetz über die Studien an den Universitäten (Universitäts-Studiengesetz) von 1997 ermächtigt die Universitäten, neue Curricula autonom zu erstellen.
59. Vgl. OECD (2001g).
60. Die Gebühren liegen bei 363 € pro Semester (5 000 öS). Schätzungen der Regierung zufolge werden sich die entsprechenden Einnahmen (die für Investitionen in das Hochschulsystem verwendet werden sollen) auf insgesamt über 145 Mio. € pro Jahr belaufen.
61. Im Vereinigten Königreich wird der Vereinfachung der vielschichtigen Struktur des institutionellen Rahmens der Wettbewerbspolitik große Bedeutung im Hinblick auf die Förderung einer effizienten Regulierung beigemessen. Vgl. OECD (2001h).
62. Das Beispiel der Vereinigten Staaten zeigt, dass eine Vielzahl von Institutionen und Methoden im Bereich der Durchsetzung des Wettbewerbs eine ständige Herausforderung für die Wahrung von Koordination und Konsistenz darstellt. Wenn institutionelle Konflikte bisher auch noch nicht an der Tagesordnung waren, gilt das System doch als aufwendig. Vgl. OECD (1999c).
63. Diese Bußgelder sollten, wenn sie die Einhaltung der Vorschriften gewährleisten sollen, hinreichend hoch sein, damit diese Bußgelder von den betreffenden Unternehmen – insbesondere Großunternehmen – nicht als bloße Verwaltungskosten abgetan werden können. In mehreren Ländern – Kanada, Irland, Japan, Vereinigte Staaten und möglicherweise auch bald im Vereinigten Königreich – gibt es Bestimmungen, die zwecks größerer Wirksamkeit auch Gefängnisstrafen vorsehen. Bisher haben nur die Vereinigten Staaten aktiv von diesen Bestimmungen Gebrauch gemacht. In den Vereinigten Staaten werden die Bußgelder außerdem in der Regel auf Tagesbasis verhängt, was dazu führt, dass diese sich in manchen Fällen auf insgesamt mehrere Millionen Dollar belaufen können.
64. Der Elektrizitäts- und der Telekommunikationssektor verfügen über eigene unabhängige Regulierungsbehörden, die Elektrizitäts-Control GmbH und die Telecom-Control GmbH. Deren Feststellungen werden an sektorspezifische Kommissionen, die Elektrizitäts-Control-Kommission und die Telekom-Control-Kommission, weitergeleitet, die dann administrative Sanktionen verhängen können, wenn den Unternehmen ein Verstoß gegen die Vorschriften nachgewiesen werden konnte. Gegen die Entscheidungen der Elektrizitäts-Control-Kommission kann vor dem Kartellgericht Einspruch erhoben werden, während jene der Telekom-Control-Kommission vor den Verwaltungsgerichtshof oder den Verfassungs-

gerichtshof gebracht werden können. Die Trennung von Regulierungsbehörde und Kommission ist eingeführt worden, weil die österreichische Verfassung Verwaltungsbehörden die Verhängung von Bußgeldern über ein gewisses Ausmaß hinaus untersagt.

65. Vgl. OECD (2001i).
66. Die Vereinnahmung des Regulierers bezieht sich auf eine Situation, in der die Regulierungsbehörden – oft unbeabsichtigt – die Interessen der Hersteller verteidigen, die sie regulieren sollen. Die Gefahr einer Regulierungsvereinnahmung kann – mit oder ohne sektorspezifische Regulierungsbehörde – durch eine Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regulierungsentscheidungen gemindert werden.
67. Die angemessene Rolle sektorspezifischer Regulierungsinstanzen und allgemeiner Wettbewerbsbehörden wird erörtert in OECD (1999d) und OECD (2001f).
68. Wegen näherer Einzelheiten vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2001).
69. Eine ausführliche Erörterung der einschlägigen Fragen findet sich in Steiner (2001).
70. Wenn der Verbraucher seinen Lieferanten auch frei wählen kann und die ihm berechneten Strompreise von diesem bestimmt werden, stammt der „tatsächliche“ Stromverbrauch doch aus dem Pool aller Lieferanten, die Strom in das Netz einspeisen.
71. Das nationale Hochspannungs-Verbundnetz befindet sich im Besitz eines regulierten Monopolinhabers, wobei die Durchleitungsentgelte vom Regulator festgelegt werden.
72. Außerdem sind die Entgelte in den einzelnen Ländern sowie auf Grund der mehr oder minder starken Netzverluste unterschiedlich, so dass sich insgesamt kein klares Bild ergibt.
73. Die derzeitigen Regeln für die Entflechtung folgen den EU-Richtlinien. Vgl. Europäische Kommission (2001).
74. Am 26. April 2001 nahm der Rat der OECD eine Empfehlung an, in der die Mitgliedsländer dazu angehalten wurden, die Vor- und Nachteile struktureller gegenüber verhaltensorientierten Maßnahmen zur Lösung solcher Probleme in Betracht zu ziehen und gegeneinander abzuwägen, die dort entstehen, wo ein reguliertes Unternehmen gleichzeitig eine wettbewerbliche und eine potentiell nicht wettbewerbliche Nebenaktivität betreibt bzw. in Zukunft möglicherweise betreiben wird.
75. Steiner (2001), a.a.O.
76. Beispiele finden sich in OECD (2001j).
77. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2000).
78. Ein Teil des österreichischen Telekommunikations-Regulierers, die Telekom-Control GmbH, existiert formell nicht mehr seit dem 31. März 2001, wo sie in die österreichische Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Rundfunk integriert wurde, die unter anderem auch die Funktion der Telekom-Control GmbH als Geschäftsstelle der Telekom-Control-Kommission übernahm. Die RTR ist auch für die Rundfunkregulierung zuständig.
79. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a).
80. Mitte 2000 waren über 200 Zusammenschaltungsverträge geschlossen worden, und in nahezu 50 Fällen hatte die Regulierungsbehörde die Zusammenschaltungsentgelte festgelegt.
81. EZB (2001).
82. Die UMTS-Auktion von November 2000 brachte Erlöse in Höhe von 828,5 Mio. € und vergab sechs Lizenzen an sechs Bieter im „gepaarten“ Marktsegment, was für mehr Wettbewerb am Mobilfunkmarkt sorgen dürfte, wenn das System erst einmal entwickelt ist.



83. OECD (2001*k*).
84. Das bezieht sich auf Direktgespräche von einem Festnetz- oder Mobiltelefon- ins Mobilfunknetz.
85. Ausführlicher erörtert wird die Frage der hohen Tarife für Gespräche vom Festnetz ins Mobilnetz wie auch der Roaming-Gebühren in OECD (2001*l*).
86. Vgl. EU-Kommission (2000*b*).
87. OECD (2001*m*).
88. Fünf Netzbetreiber haben die Genehmigung für die Nutzung elektronischer Signaturen erhalten, und die Telekom-Control-Kommission ist in diesem Bereich das Aufsichtsorgan.
89. In Dänemark, Frankreich, Niederlande, Schweden und im Vereinigten Königreich wurde eine unternehmerische Trennung von Netz und Betrieb vorgenommen. OECD (2001*j*).
90. Vgl. OECD (2001*f*).
91. Die Kommission hat den Vorschlag unterbreitet, die Grenze bis 2007 auf 50 Gramm herabzusetzen, vgl. Europäische Kommission (2000*c*).
92. OECD (1999*e*).
93. Wegen einer Erörterung von Wettbewerbsfragen im Postsektor, darunter auch von Problemen im Zusammenhang mit der Universaldienstleistungspflicht, vgl. OECD (1999*f*).
94. Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2001.
95. Der Wortlaut der öffentlichen Ausschreibungen ist den Internetseiten der „Wiener Zeitung“ zu entnehmen.
96. Vgl. Boyland und Nicoletti (2001).
97. Nicht alle Länder bieten weiterhin derartige Ausfall-, also De-facto-Insolvenzbürgschaften an.
98. Das Rating der Bank Austria (zu diesem Zeitpunkt noch teilweise im Besitz der Stadt Wien) wird in Verbindung mit dem Abschluss der Veräußerung an die Deutsche HypoVereinsbank von Aa2 auf Aa3 herabgestuft.
99. Bis dahin nicht identifizierte Kontoinhaber mit Sparguthaben von mehr als 14 535 € können ab Mitte 2002 nur noch Zugang zu ihren Konten bekommen, wenn ihre Personaldaten an die Einsatzgruppe zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (EDOK) weitergeleitet worden sind und diese keinen Einspruch erhebt.
100. Die nachfolgende internationale Kurskorrektur der Telekommunikationsaktien betraf auch die Aktien der Telekom Austria, die in den ersten Monaten nach der Privatisierung ungefähr ein Drittel an Wert verloren, wenn sich der Kurs seither auch wieder gefestigt hat.
101. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2001).
102. Das Gesetz schafft ferner die Rechtsgrundlage für die Teilnahme der österreichischen Finanzmarktaufsichtsbehörde an der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Finanzmarktaufsicht und ermöglicht die Zulassung neuer geregelter Märkte, die auf alternativen Handelsplattformen fußen.
103. BÜRGES vergibt ferner nicht datierte handelbare Inhaberpapiere mit einer Mindestfälligkeit von zehn Jahren, die KMU verstärkt mit langfristigem Kapital ausstatten sollen, doch scheint

- dieses Instrument bislang am Markt noch nicht auf Interesse gestoßen zu sein. Möglicherweise fehlte es den privaten Haushalten auch an dem nötigen Vertrauen für den Erwerb von Aktien anlässlich der Privatisierungen.
104. Gemessen am BIP ist die österreichische Grundsteuer die zweitniedrigste im EU-Raum. Vgl. Joumard (2001).
  105. Für die volle Unabhängigkeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde wäre eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit im Parlament notwendig gewesen, die jedoch nicht zustande kam.
  106. Die weitgehende Beteiligung des Bundesministeriums für Finanzen an der Finanzmarktaufsicht ist im Vergleich zur Praxis der meisten anderen OECD-Mitgliedsländer ungewöhnlich.
  107. Die Finanzmarktaufsichtsbehörde wird über einen Verwaltungsrat mit zwei, einen Aufsichtsrat mit sechs und einen Beratenden Ausschuss mit acht Mitgliedern verfügen. Die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs- und des Aufsichtsrats werden von der Oesterreichischen Nationalbank nominiert, die andere Hälfte vom Bundesministerium für Finanzen.
  108. Die Institute werden Gebühren entrichten, und die Bundesregierung wird einen festen Jahresbeitrag von 3½ Mio. € zahlen.
  109. In Deutschland hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf für die Einrichtung einer Allfinanz-Aufsichtsbehörde vorgelegt.
  110. Die FMSA kann die OeNB damit beauftragen, im Namen und auf Verantwortung der OeNB im Falle von Kredit- und Marktrisiken Untersuchungen vor Ort durchzuführen.
  111. OECD (2000j).
  112. Dieses Kapitel steht im Zusammenhang mit dem Dreijahresprogramm des OECD-Sekretariats für nachhaltige Entwicklung. Ein Überblick über dieses Programm findet sich in O'Brien und Vourc'h (2001).
  113. Vgl. OECD (1995).
  114. Im Juli 2001 wurde in Bonn zwischen allen Teilnehmerländern außer den Vereinigten Staaten ein Abkommen über einen allgemeinen Rahmen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls geschlossen. Da Entscheidungen über wichtige Fragen, wie z.B. Kontrollmechanismen und Senken, noch ausstehen, lassen sich die Wahrscheinlichkeit einer fristgerechten Ratifizierung ebenso wie die spezifischen Folgewirkungen des Protokolls für die einzelnen Vertragsparteien schwer abschätzen.
  115. In jüngster Zeit kam es mit der Schaffung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft durch die amtierende Regierung zu einer gewissen Konzentration der Zuständigkeiten des Bundes. Andere Ministerien behielten jedoch ihre Vollziehungskompetenzen in bestimmten für die Umwelt relevanten Bereichen bei; das gilt beispielsweise für die Umweltsteuern, die vom Finanzministerium im Rahmen seiner allgemeinen steuerpolitischen Generalkompetenz geregelt werden, sowie für die Regulierung im industriellen Sektor, die dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit untersteht.
  116. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2000).
  117. Eine Beschreibung der verschiedenen Evaluierungsverfahren findet sich in O'Brien und Vourc'h (2001).
  118. OECD (2000b).

119. Vgl. Tabelle 2 in O'Brien und Vourc'h (2001) wegen eines Überblicks über die Rechtspraxis in verschiedenen OECD-Ländern.
120. Die den Unternehmen durch die Einhaltung von Umweltvorschriften entstehenden Kosten sind gleich den Kosten der zur Erreichung der gesetzlich vorgeschriebenen Standards erforderlichen Investitionen, zuzüglich der Mehrkosten für die Absenkung der Schadstoff- bzw. Emissionsmengen unter die gesetzlichen Höchstgrenzen; das gilt jedoch nur dann, wenn ökonomische Instrumente wie z.B. Umweltsteuern eingesetzt werden.
121. Die erste zahlenmäßige Zielvorgabe für die CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion wurde nach der Toronto-Konferenz von 1988 festgelegt, als Österreich sich auf nationaler Ebene das Ziel setzte, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2005 um 20% gegenüber dem Niveau von 1988 zu verringern.
122. OECD (1999g).
123. Ökonomische Instrumente sollen im Allgemeinen sicherstellen, dass der Wert des marginalen Umweltschadens dem der marginalen Umweltschutzkosten entspricht, um auf diese Weise zu gewährleisten, dass die Umweltverschmutzer entsprechend den von ihnen verursachten Umweltschäden zur Kasse gebeten und die Kosten für die Erreichung eines bestimmten Umweltschutzniveaus auf ein Minimum reduziert werden. Mit der Einführung des internationalen Emissionshandels werden diese positiven Effekte der ökonomischen Instrumente auf die internationale Ebene ausgedehnt.
124. Unter Berücksichtigung der Temperatur- und Produktionsschwankungen waren die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Österreich 1992 und 1993 jedoch um 7½% geringer, als sie es bei normalen Produktions- und Temperaturwerten gewesen wären. Auf den gesamten Zeitraum 1990-1997 gesehen lagen die gemessenen CO<sub>2</sub>-Emissionen um 2,5% unter dem um Temperatur- und Produktionsschwankungen bereinigten Niveau. Vgl. Schleicher et al. (1999).
125. IEA (1998).
126. Von der Energiesteuer befreit sind: Kohle generell, Gas, soweit es nicht der Heizung, sondern anderen Zwecken dient, sowie Gas und Strom, die für Energieerzeugung und -transport eingesetzt werden. Von der Mineralölsteuer befreit sind Kraftstoffe für Flugzeuge, Schiffe und Züge, Brennstoffe für Raffinerien, Hochöfen, Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und Stromerzeugung.
127. OECD-Datenbank für umweltbezogene Steuern.
128. Die Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern taugen kaum als Maßstab für deren Effizienz, denn die effizientesten Umweltsteuern haben normalerweise ein Steueraufkommen, das nahe Null liegt.
129. Andere Aspekte des Steuersystems haben jedoch insofern negative Umweltfolgen, als sie Verkehrsaktivitäten fördern. Das gilt beispielsweise für die steuerliche Absetzbarkeit von Ausgaben für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. In der Tat wird der motorisierte Individualverkehr u.U. stärker gefördert als der öffentliche Verkehr, denn der Wert der Steuerabzüge für die Pkw-Benutzung ist unter Berücksichtigung von Verfügbarkeitsaspekten doppelt so hoch wie für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Um jedoch in dieser Sache ein abschließendes Urteil fällen zu können, müssten sämtliche Fördermittel für die verschiedenen Verkehrsmittelarten berücksichtigt werden. Kletzan (2000).
130. Ebenfalls von der Entrichtung der Straßenverkehrsgebühren befreit sind u.a. Armeefahrzeuge, Fahrzeuge für die Beförderung von Haushaltsmüll, Zirkus-Laster, landwirtschaftliche Nutzfahrzeuge, Taxis und Mietwagen.

131. Mitte der neunziger Jahre lag die Besteuerung des motorisierten Individualverkehrs etwas über den Kosten der entsprechenden Infrastrukturinvestitionen. Die zusätzlichen externen Kosten, die durch den Straßenverkehr, z.B. durch Verkehrsunfälle, entstehen, sowie die schwerer zu messenden Kosten z.B. auf Grund von Lärmbelästigung, Umweltschäden und Verkehrsstaus wurden zudem auf nahezu 3,6 Mrd. € geschätzt. Vor dem EU-Beitritt machten die straßenverkehrsbezogenen Steuern und Gebühren über 90% dieser Kosten aus. Infolgedessen deckten diese Steuern und Gebühren nur ungefähr die Hälfte der entsprechenden Gesamtkosten, wenn sowohl externe als auch Infrastrukturkosten hinzugerechnet werden. Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (1997).
132. Die Betriebsverluste der ASFINAG machen explizite Bürgschaften sowie die volle Trägerschaft durch den Bund unerlässlich. Vgl. ASFINAG (2001).
133. Friedl und Steininger (2001) kommen zu dem Schluss, dass explizite Kostensteigerungen in Form von *Road pricing* ein effizienteres Mittel zur Realisierung eines umweltverträglichen Verkehrs sind als die impliziten Effekte von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und Regulierungen.
134. Die derzeitige Umsetzung der ökologischen Steuerreform in Deutschland führt zu einer steigenden Mineralölsteuer, wodurch sich der Spielraum für eine Anhebung der österreichischen Kraftstoffsteuern vergrößert (vgl. OECD, 2001f).
135. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte eines 10%igen Anstiegs der Differenz zwischen den deutschen und den österreichischen Kraftstoffpreisen verringern den Benzin- und Dieselmotorkraftstoffabsatz Schätzungen zufolge um 3,0% bzw. 3,4%. Vgl. Puwein (1996).
136. Die Tatsache, dass die Preise für bleifreies Benzin und Dieselmotorkraftstoff in Österreich (vor Steuern) allgemein höher liegen als in anderen europäischen OECD-Ländern, könnte auf einen nur begrenzten Wettbewerb auf den Kraftstoffmärkten hindeuten. Ökologisch begründete Steuern dürften daher die Wettbewerbsdisparitäten auf den Produktmärkten noch verschärfen und somit auch die bereits bestehenden Unterschiede zwischen den Umweltschutzkosten der einzelnen Kraftstoffarten vergrößern.
137. Eine andere (nicht unbedingt kosteneffiziente) Lösung ist die Einführung neuer Technologien wie im Falle der Wiener Busflotte, die zu fast 80% aus mit Flüssiggas betriebenen und zu 94% aus mit Dreibegekkatalysatoren ausgerüsteten Bussen besteht. (Zentraleuropäische Initiative – CEI, 1999, *Towards Sustainable Transport in the CEI Countries*, Wien). Allgemeiner gesehen lässt sich der hohe Anteil der mit Flüssiggas betriebenen Busse wohl aus der Mineralölsteuerbefreiung für Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs erklären.
138. Vgl. OECD (2001n) sowie O'Brien et al. (2001), a.a.O., wegen einer ausführlicheren Erörterung.
139. Die Tatsache, dass andere Formen des internationalen Verkehrs, wie z.B. der Flug- und Schiffsverkehr – in Übereinstimmung mit den einschlägigen internationalen Verträgen –, von Treibstoffsteuern befreit sind, führt zu einer unzureichend auf die Externalitäten abgestimmten Anreizstruktur.
140. O'Brien und Vourc'h (2001).
141. Köppl et al. (1996).
142. Viele Energiesteuervorschläge sehen zur Abschwächung der negativen Effekte eine Rückführung der Steuereinnahmen in den Wirtschaftskreislauf vor. Die beiden meistdiskutierten Lösungen bestehen in einer Senkung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit, die normalerweise den arbeitsintensiven binnenwirtschaftlich orientierten Dienstleistungssektoren zugute kommt, bzw. in einem Ausgleich für die (kapitalintensiven) exportorientierten Sektoren. Vgl. z.B. Breuss und Steininger (1998).

143. Infolgedessen gingen die realen Bruttoinvestitionen in die Straßeninfrastruktur in den zehn Jahren bis 1997 um 40% zurück, während die Investitionen in die Bahninfrastruktur um 20% stiegen. Der 90%ige Marktanteil des Personenstraßenverkehrs blieb hiervon jedoch unberührt, und der Marktanteil des Güterstraßenverkehrs hat sich sogar erhöht (von etwas mehr als der Hälfte auf knapp zwei Drittel). Puwein (1999).
144. Wenn die niedrigen Kraftstoffpreise auch nicht der Hauptgrund hierfür sein dürften, tragen sie doch bestimmt nicht gerade zu einer Reduzierung des Transitverkehrs bei. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass Österreich in der Bilanz der internationalen Transportdienstleistungen einen positiven Saldo aufweist.
145. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie finanziert eine Reihe von Projekten zur Erforschung von Technologien für ein umweltverträglicheres Mobilitätsverhalten.
146. Berechnungen mit Hilfe der so genannten Zahlungsbereitschaftsmethode legen den Schluss nahe, dass die interne Rendite der Investitionen in einen Nationalpark östlich von Wien („Donau-Auen“-Nationalpark) ungefähr gleich hoch oder höher ist als beim Bau eines Wasserkraftwerks auf demselben Standort. Vgl. Kosz (1996), S. 109-127.
147. Die für Vorhaben im Bereich erneuerbarer Energien durchweg vergleichbaren Fördersätze können jedoch, je nach den Abschreibungssätzen und dem Anteil der Kapitalkosten an den Gesamtkosten, sehr unterschiedliche Effekte auf die Produktionskosten haben.
148. Zusätzlich vergibt der Bund Zuschüsse für den Bau von mit erneuerbaren Energiequellen (außer Wasserkraft) betriebenen Kraftwerken in Höhe von 16,9 Mio. € (2000). Weiters gewähren auch einige Länder (namentlich Wien) Investitionszulagen, die je nach Art der erneuerbaren Energie bis zu 30% bzw. 50% der Baukosten decken.
149. Abnahmeverpflichtung, garantierte Einspeisetarife und Zusatzabgabe auf die Netzgebühr bilden zusammen das so genannte „Dreisäulensystem“ zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen.
150. Die grünen Zertifikate werden von den Stromlieferanten beim Absatz der elektrischen Energie ausgestellt und bilden die Grundlage für die Überwachung. Der Handel mit grünen Zertifikaten wird derzeit auch in anderen Ländern wie Dänemark und Australien eingeführt. Vgl. OECD (2000c) und OECD (2001e).
151. Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen sind seit 1984 zusammen mit Fernwärmeprojekten durch Zuschüsse in Höhe von 109 Mio. € gefördert worden, was einem durchschnittlichen Investitionszuschuss von 10% entspricht. Im Bundesland Steiermark betrug der Fördersatz für mit Biomasse betriebene Fernwärmeanlagen bis zum Jahr 2000 bis zu 50% und wurde dann auf 30-40% herabgesetzt. Der Zuschuss für konventionelle Fernwärmeprojekte konnte vor 1993 bis zu 30% erreichen.
152. Vgl. OECD (1999h).
153. Errechnet als kalkulatorischer Zuschuss (Differenz zwischen dem durchschnittlichen garantierten Einspeisetarif und den durchschnittlichen Kosten konventionell erzeugter Elektrizität), multipliziert mit der substituierten Strommenge, die bei Gaskraftwerken nahezu 140 GWh und bei Kohlekraftwerken 62 GWh betragen würde.
154. Damit weist Österreich eine der höchsten Schienenverkehrsanteile der europäischen OECD-Länder auf. OECD (1998b).
155. Gleichwohl wird davon ausgegangen, dass die Ausweitung des öffentlichen Verkehrs in Wien die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2010 um nahezu 300 000 t reduzieren wird.

156. Schätzungen zufolge wird der Straßengüterverkehr mit den osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten innerhalb von zehn Jahren nach dem Beitritt der betreffenden Länder um mindestens das Vierfache zunehmen, während sich der entsprechende Schienenverkehr verdoppeln dürfte. Vgl. Puwein (2001).
157. Seit 1980 sind die Mindestauflagen für die Wärmedämmung von Neubauten schrittweise verschärft worden. Es gibt heute gesetzliche Mindestnormen für die Effizienz der Wärmedämmung von Gebäuden sowie von Raumheizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen; vorgeschrieben sind ferner auch die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung sowie Effizienzgütezeichen für Haushaltsgeräte.
158. Die individuellen Zuschüsse können zwischen 29 € und 58 € pro m<sup>2</sup> betragen, sind jedoch auf ein Drittel der Gesamtkosten begrenzt. Die verbleibenden Kosten müssen von Mietern oder Eigentümern getragen werden.
159. Diese Schätzungen sind systematisch nach unten verzerrt, da der Abzinsungssatz für die künftigen CO<sub>2</sub>-Reduktionen implizit mit null angesetzt wurde.
160. Was den Energieverbrauch betrifft, so werden die Anlagen jedoch nach wie vor mit relativ CO<sub>2</sub>-intensiven Brennstoffen betrieben; nahezu die Hälfte heizt mit Öl, knapp ein Drittel mit Gas, und nur die verbleibenden Anlagen nutzen Biomasse oder erzeugen Wärme durch Abfallverbrennung.
161. Die Rentabilität von Fernwärmesystemen ist von der Wohnungsdichte und der Zahl der das Netz beliefernden Anlagen abhängig, da durchschnittlich 28% der Heizenergie bei der Durchleitung des Wassers durch die Rohrleitungen verloren gehen. Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1998).
162. Im Rahmen des Fernwärmeförderungsgesetzes wurden im Zeitraum 1984-1995 rd. 52 Mio. € ausgezahlt. Das Gesetz lief 1993 aus, doch wurden die Finanzierungen anschließend fortgesetzt.
163. IEA (1998).
164. Die Zahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe liegt bei rd. 150 000 und die Durchschnittsgröße bei ungefähr 14 ha. Der durchschnittliche Förderbetrag im Rahmen von ÖPUL erreicht etwa 3 600 € je Betrieb und der Gesamtförderbetrag 5 800 € je Betrieb.
165. ÖPUL ist die Abkürzung für „Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft“.
166. Das nationale Recht regelt zudem – durch Normen, Richt- und Grenzwerte – Gewässerschutz, Naturschutz und den Einsatz von Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmitteln. Auf letztere wurde im Zeitraum 1986-1995 eine Steuer erhoben, was einen Nachfragerückgang um 10% bewirkte, mit dem EU-Beitritt wurde diese Steuer jedoch abgeschafft.
167. Wegen einer Darlegung der Wechselbeziehung zwischen biologischer Landwirtschaft und nachhaltiger Entwicklung vgl. z.B. Stagl (2001).
168. Unter weiteren Initiativen zur Minimierung der negativen Umwelteffekte des Individualverkehrs und zur Förderung eines umweltfreundlichen Tourismus sind die Pilotstudien über autofreien Tourismus zu nennen, die zurzeit in den Skigebieten Bad Hofgastein und Werfenweng durchgeführt werden, um Modelle für eine Minimierung der negativen Umwelteffekte des lokalen Pkw-Verkehrs zu entwickeln.
169. Bei etwa 10% aller Pisten waren Veränderungen der natürlichen Berghänge erforderlich.

170. Das Wasserrechtsgesetz erlaubt die Bildung örtlicher Wassergenossenschaften (WG) und Wasserverbände (WV), wenn dadurch die wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen leichter zu erfüllen sind. Etwa die Hälfte aller Gemeinden ist Mitglied in einer solchen Genossenschaft oder einem solchen Verband. Rudolph (1998).
171. OECD (1999*i*).
172. In einigen Regionen gewähren die Wasserversorgungsbetriebe finanzielle Entschädigung für einen reduzierten Einsatz von Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmitteln.
173. Rudolph (1998).
174. OECD (1999*i*).
175. Kostendeckende Preise für alle Verbraucher sollten im Prinzip die Kapitalkosten, die durch Umweltschäden entstehenden Kosten sowie Komponenten einer Knappheitsrente beinhalten. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie gibt Ziele für den Gewässerschutz vor und legt zugleich ausdrücklich fest, dass Quersubventionierung vermieden werden soll; die Richtlinie enthält aber auch Bestimmungen, die die Abgabe einer Grundversorgungsmenge an die privaten Haushalte zu einem „sozialen“ Tarif zulassen. Optimal wären normalerweise auf den Grenzkosten basierende Preise, mit steigender Rendite würde eine solche Preisgestaltungsstrategie aber bewirken, dass die Wasserwerke kontinuierlich unterfinanziert sind.
176. Die wasserspezifischen Zuschüsse erreichen 30% für die Industrie und bis zu 60% für die Gemeinden.
177. 1999 waren 90% aller Finanzierungszuschüsse aus dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds für Investitionen im Bereich Abwasserbeseitigung bestimmt. Siehe Kommunalkredit (1999).
178. Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1998).
179. Bei einer 1999 durchgeführten Erhebung stellte sich heraus, dass sich nur 8% der Wiener Bevölkerung der Abfallsammlungskosten bewusst waren.
180. Das Finanzausgleichsgesetz legt fest, dass die Jahreseinnahmen 200% der jährlichen Kosten nicht übersteigen dürfen.
181. Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1998).
182. CEMT (2000).
183. Vgl. Pearce (1998).
184. Seit 1989 wurden rd. 218 Mio. € zweckgebunden für die Sanierung kontaminierter Industriestandorte bereitgestellt.
185. Vgl. OECD (2001*o*), Kapitel VI, über die Erfahrungen der OECD-Länder mit dem Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen zur Förderung eines ökologisch nachhaltigen Wachstums.
186. Vgl. OECD (1999*j*) wegen einer Übersicht und einer Erörterung der existierenden Programme, ebenso OECD (2001*p*).
187. Vgl. Kletzan und Köppl (2001) wegen einer detaillierten Untersuchung der hiermit verbundenen Fragen.

## Literaturverzeichnis

- ASFINAG (2001),  
*Lagebericht über das Geschäftsjahr 2000*, Wien
- Aufgabenreformkommission (2001),  
*Bericht der Aufgabenreformkommission*, Mimeo, Wien
- Baretti, Christian und Karl Lichtblau (2000),  
“A tax on tax revenues”, CESifo, *Working paper*, No. 333.
- Berthold, Norbert, Stefan Drews und Eric Thode (2001),  
“Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?”, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Nr.2.
- Biffi, Gudrun (2000),  
“Deregulation of placement services – The case of Austria”, *Austrian Economic Quarterly*, No.1/2000, WIFO.
- Biffi, Gudrun (2001),  
*Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich*, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Mimeo, Wien.
- Biffi, Gudrun, Helmut Hofer und Karl Pichelmann (1996),  
“Sozialökonomische Beschäftigungsprojekte und soziale Kursmaßnahmen”, in: AMS, *Ergebnisse der innovativen Arbeitsmarktpolitik*, Wien.
- Black, D. A., M. C. Berger, J. N. Noel und J. A. Smith (2001),  
“Is the threat of training more effective than training itself? Experimental evidence from UI claimants profiling” in: M. Lechner und F. Pfeiffer (Hrsg.), *Econometric evaluation*, Heidelberg.
- Blumberger, Walter (2000),  
*Wege aus der Arbeitslosigkeit – Evaluierung des Unternehmensgründungsprogrammes des Arbeitsmarktservice Österreich für den Zeitraum 1995 bis 1997*, AMS, Wien.
- Boyland, O. und G. Nicoletti (2001),  
“Regulatory Reform in Retail Distribution”, *OECD Economic Studies*, No. 32, 2001/I.
- Breuss, F. und K. Steininger (1998),  
“Biomass Energy Use to Reduce Climate Change: A General Equilibrium Analysis for Austria”, *Journal of Policy Modeling*, 20(4), 513-535.
- Breuss, Fritz (2001),  
“Towards a political economy of zero budgeting in Austria”, *Empirica*, 28/1.



- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (1999),  
*Chancengleichheit von Frauen und Männern – Die Umsetzung des Arbeitsmarktpolitischen Zieles im europäischen Sozialfonds in Österreich*, Wien.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2000),  
*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G-2000)*, Wien.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1998),  
*Bundesabfallwirtschaftsplan 1998*, Wien.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1998),  
*Bioenergie-Cluster Österreich*, Band 39/1998.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2000),  
*Liberalisierung des österreichischen Gasmarkts*, Wien.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2001),  
*Voll-Liberalisierung des Österreichischen Elektrizitätsmarktes*, Wien.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2001),  
*Strukturelle Reformen auf den Produkt- und Kapitalmärkten, Österreich 2000, Dritter nationaler Forschungsbericht entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Cardiff im Juni 1998*, Wien.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (1997),  
*Einzel- und gesamtwirtschaftliche Wegkostenrechnung Straße/Schiene in Österreich und der Schweiz*, Wien.
- CEMT (2000),  
“Efficient transport taxes and charges”, OECD, Paris.
- Czerny, M., M. Pfaffermayr, G. Schwarz, R. Wieser (2001),  
“Konjunkturabschwächung in Europa beeinträchtigt Investitionsbereitschaft der Unternehmen”, WIFO, *Monatsberichte*, 8/2001.
- Europäische Kommission (2000a),  
*Empfehlung der Kommission zur Änderung der Empfehlung 98/5111/EG der Kommission vom 29. Juli 1998 zur Zusammenschaltung in einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2000b),  
*Sechster Bericht über die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor*, KOM 2000(814), Brüssel.
- Europäische Kommission (2000c),  
*Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2001),  
*Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 92/30/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt*, Brüssel.

- Evans, J., D. Lippoldt und P. Mariana (2001),  
“Trends in working hours in OECD countries”, *Social Policy Occasional Papers*, No. 45,  
OECD, Paris.
- EZB (2001),  
*Preiseffekte der Regulierungsreformen in ausgewählten Netzwerkindustrien*.
- Farmer, K. und K. W. Steininger (1999),  
“Reducing CO<sub>2</sub>-emissions Under Fiscal Retrenchment: A Multi-Cohort CGE-Model for  
Austria”, *Environmental and Resource Economics*, 13, S. 309-340.
- Fay, R. (1996),  
“Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme  
evaluations in OECD countries”, *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*,  
No. 18, OECD, Paris.
- Fehr-Duda, Helga, Ferdinand Lechner, Peter Neudorfer, Walter Reiter und Andreas Riesenfelder  
(1996),  
*Die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmaßnahmen in Österreich*, AMS, Wien.
- FGG (2000),  
*Evaluierungsbericht – Ergebnisse und Schlussfolgerungen*, Wien.
- Fiedler, Franz (2001),  
*Evaluierung von Ausgliederungen durch den Rechnungshof*, Mimeo, Wien.
- Friedl, B. und K. Steininger (2001),  
“An Austrian Economic model for Environmentally Sustainable Transports”, Projektpapier  
finanziert vom österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt  
und Wasserwirtschaft.
- Guger, Alois und Christine Mayrhuber (2001),  
“Labour force participation and public pension system” in: *Austrian Economic Quarterly*,  
2/2001, WIFO, Wien.
- Hagen, Tobias und Viktor Steiner (2000),  
*Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit*, Nomos, Baden-Baden.
- Hofer, Helmut und Reinhard Koman (2001),  
“Social security and retirement in Austria”, Institut für Höhere Studien, Projektbericht, Juli  
2001, Wien.
- Huber, Peter und Ewald Walterskirchen (1999),  
*Möglichkeiten einer regionalen Arbeitsmarktpolitik in Oberösterreich*, WIFO, Wien.
- IEA (1998),  
Energy Policies of IEA Countries – Austria 1998 Review, Paris.
- Joumard, I. (2001),  
“Tax Systems in European Union Countries”, *OECD Economics Department Working  
Paper*, No. 301, Paris.
- Kerschner, F. und B. Binder (1998),  
“Neues Verkehrsrecht als Instrument des Umweltschutzes”, Studie im Auftrag des Bundes-  
ministeriums für Umwelt, Jugend und Familie.

- Kletzan, D. (2000),  
*Klimarelevanz des österreichischen Förderungssystems*, WIFO.
- Kletzan, D. und A. Köppl (2001),  
“CO<sub>2</sub> emissions trading – an instrument for the Austrian climate strategy”, *Austrian Economic Quarterly*, 1/2001.
- Köppl, A, K. Kratena, C. Pichl, F. Schebeck, S. Schleicher und M. Wueger (1996),  
“Macroeconomic and Sectoral Effects of Energy Taxation in Austria”, *Environmental and Resource Economics*, 8.
- Kommunalkredit (1999),  
*Jahresbericht*.
- Kosz, M. (1996),  
“Valuing riverside wetlands: the case of the ‘Donau-Auen’ national park”, *Ecological Economics* 16.
- Kropf, Katharina, Heinz Leitsmüller und Bruno Rossmann (2001),  
*Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich*, Wien.
- Lassnigg, Lorenz und Mario Steiner (2000),  
*Evaluierung der stiftungsähnlichen Maßnahme DYNAMO für Langzeitarbeitslose*, AMS, Wien.
- Lassnigg, Lorenz, Andrea Leitner, Peter Steiner und Angela Wroblewski (1999),  
*Unterstützung beim Wiedereinstieg – Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer Maßnahmen*, AMS, Wien.
- Lechner, Ferdinand, Rainer Loidl, Lukas Mitterauer, Walter Reiter und Andreas Riesenfelder (2000),  
*Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt I: Evaluierung sozialökonomischer Betriebe*, AMS, Wien.
- Lechner, Ferdinand, Walter Reiter und Andreas Riesenfelder (2000),  
*Anforderungsgerecht – Ergebnis der Evaluierung des Beschäftigungsprogramms “Aktion 8000”*, AMS, Wien.
- Lehner, Gerhard (2001),  
“Finanzausgleich als Instrument der Budgetpolitik”, WIFO, *Monatsberichte*, 8/2001.
- Leibfritz, Willi, John Thornton and Alexandra Bibbee (1997),  
“Taxation and economic performance”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 176, Paris.
- Martin, J. (1998),  
“What works among active labour market policies: evidence from OECD countries’ experience”, *OECD Economic Studies*, No. 30, Paris.
- Mayrhuber, Christine (2000),  
“Umstellung des Abfertigungsrechts: Impuls oder Hemmnis auf dem österreichischen Arbeitsmarkt?”, WIFO *Monatsbericht* Nr. 12/2000.
- Mitterauer, Lukas, Walter Reiter und Andreas Riesenfelder (1999),  
*Endbericht, Evaluation der BESEB 1997*, Arbeitsmarktservice Österreich, Mimeo, Wien.

- O'Brien, P. und A. Vourc'h (2001),  
"Encouraging Environmentally Sustainable Growth: Experience in OECD Countries",  
*OECD Economics Department Working Papers*, No. 293, Paris.
- OECD (1994),  
*OECD-Beschäftigungsstudie, Fakten, Analysen, Strategien*, Paris.
- OECD (1995),  
*Umweltprüfbericht Österreich*, Paris.
- OECD (1996),  
*Wirtschaftsbericht Österreich*, Paris.
- OECD (1997),  
*Wirtschaftsbericht Österreich*, Paris.
- OECD (1998a),  
*Wirtschaftsbericht Österreich*, Paris.
- OECD (1998b),  
"Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Transport Policies".
- OECD (1999a),  
*Wirtschaftsbericht Österreich*, Paris.
- OECD (1999b),  
*Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (1999c),  
*Regulatory Reform in the United States*, Paris.
- OECD (1999d),  
"Relationships Between Regulators and Competition Authorities", *Series Roundtables on Competition Policy*, No. 22, Paris.
- OECD (1999e),  
*Economic Survey of Sweden*, Paris.
- OECD (1999f),  
"Promoting Competition in Postal Services", *Series Roundtables on Competition Policy*,  
No. 24, Paris.
- OECD (1999g),  
*National Climate Policies and the Kyoto Protocol*, Paris.
- OECD (1999h),  
*Action Against Climate Change: The Kyoto Protocol and Beyond*, Paris.
- OECD (1999i),  
*The Price of Water*, Paris.
- OECD (1999j),  
*Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, Paris.
- OECD (2000a),  
*Beschäftigungsausblick*, Paris.

- OECD (2000b),  
*Economic Survey of the United States*, Paris.
- OECD (2000c),  
*Economic Survey of Denmark*, Paris.
- OECD (2001a),  
"Fiskalische Konsequenzen der demographischen Alterung: Projektionen altersabhängiger Ausgaben", in: *OECD-Wirtschaftsausblick Nr. 69*, Paris.
- OECD (2001b),  
*Beschäftigungsausblick*, Paris.
- OECD (2001c),  
*Labour Market Policies and the Public Employment Service*, Paris.
- OECD (2001d),  
*Innovations in Labour Market Policies: the Australian way*, Paris.
- OECD (2001e),  
*Economic Survey of Australia*, Paris.
- OECD (2001f),  
*Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2001g),  
*Bildung auf einen Blick*, Paris.
- OECD (2001h),  
*Regulatory Review of the United Kingdom* (erscheint demnächst).
- OECD (2001i),  
"Report on leniency programmes to fight hard core cartels", *OECD Journal of Competition Law and Policy*, Vol. 3, No. 3, Paris.
- OECD (2001j),  
"Structural separation in regulated industries", in: *Restructuring Public Utilities for Competition*, Paris.
- OECD (2001k),  
*Communication Outlook*, Paris.
- OECD (2001l),  
"Competition Issues in Telecommunications", *Series Roundtables on Competition Policy*, Paris, erscheint demnächst.
- OECD (2001m),  
*The Development of Broadband Access in OECD countries*, Paris.
- OECD (2001n),  
*Economic Survey of Belgium*, Paris.
- OECD (2001o),  
*Wirtschaftsausblick Nr. 69*, Juni, Paris.
- OECD (2001p),  
*Domestic Transferable Permits for Environmental Management – Design and Implementation*, Paris.

- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Höhere Studien (2000),  
*Begleitende Bewertung der Umsetzung des nationalen Aktionsplans für Beschäftigung im Jahr 1999*, Wien.
- Pearce, Davis (1998),  
"Cost benefit analysis and environmental policy", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 4, 1998, und darin enthaltene Artikel.
- Pichl C., W. Puwein, I. Obernberger, H. Voraberger, K. Steininger (1998),  
"Erneuerbare Energieträger in Österreichs Wirtschaft", WIFO.
- Pollan, Wolfgang (2001),  
"Lohn drift und Lohnunterschiede in der Industrie seit 1981", WIFO, *Monatsberichte*, Nr. 3.
- Puwein, W. (1996),  
"Das Problem des Tanktourismus" WIFO, *Monatsberichte*, Nr. 11/1996.
- Puwein, W. (1998),  
"The Transit Agreement: A Preliminary Assessment", *Austrian Economic Quarterly*, 2/1998.
- Puwein, W. (1999),  
"Investitionen in die Bahn- und Straßeninfrastruktur", WIFO, *Monatsberichte*, Nr. 8/1999.
- Puwein, W. (2001),  
"Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den Verkehr in Österreich", WIFO, *Monatsberichte*, Nr. 8.
- Riggs, Leslie (2001),  
"Introduction of contestability in the delivery of employment services in Australia", in: OECD (2001c), *Labour market policies and the public employment service*, Paris.
- Rudolph, K.-U. (1998),  
"Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rahmen", Forschungsprojekt Nr. 30/96 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin.
- Schleicher, S., K. Kratena und K. Radunsky (1999),  
*Die österreichische CO<sub>2</sub>-Bilanz 1997 – Struktur und Dynamik der österreichischen CO<sub>2</sub>-Emissionen*, Österreichischer Klimabeirat.
- Sinabell, F. (2001),  
"Empirical work on multi-functionality – Report on Austria", nicht veröffentlichtes OECD-Papier.
- Stagl, S. (2001),  
"Local Organic Food Markets – Potentials and limitations for contributing to sustainable development", Vorlage für die Jahrestagung 2001 der Nationalökonomischen Gesellschaft (NOeG) in Graz.
- Steiner, F. (2001),  
"Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry", *OECD Economic Studies No.32*, 2001/I.

- Van den Noord, Paul und Christopher Heady (2001),  
“Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in economic surveys”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 303, Paris.
- Walterskirchen, Ewald und Gudrun Biffl (2001),  
*Knappheit an Arbeitskräften*, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, Wien.
- Walther, H. (1999),  
*Ökonomische Funktion der österreichischen Abfertigungsregelung im Lichte der Theorie und Empirie*, Wirtschaftsuniversität Wien, Mimeo.
- Winter-Ebmer, R. (1998),  
“Potential unemployment benefit duration and spell length: lessons from a quasi experiment in Austria”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60.
- Wirl, F. und G. Infanger (1985),  
“The Prospects of Energy Conservation: A Different Approach to the Fuel Demand for Space Heating”, *Empirica*, Vol. 12, No. 5.
- Zhuravskaya, Ekaterina V. (2001),  
“Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style”, *Journal of Public Economics*, Vol. 76, No. 3.

*Anhang***Wirtschaftspolitische Chronik****1999****März**

Die Regierung legt einen Steuerreformvorschlag vor, der mit 1. Januar 2000 in Kraft treten soll. Zu den wichtigsten Komponenten gehören u.a. eine allgemeine Senkung der Grenzsteuersätze, höhere Steuerfreibeträge für FuE-Ausgaben und Pensionsansparungen.

**Mai**

Die Lohnverhandlungen im Frühjahr führen zu Erhöhungen der Kollektivvertragslöhne zwischen 1,9% und 2,8%.

**Oktober**

Allgemeine Nationalratswahlen.

**November**

Die Wiener Börse tritt in Kooperation mit der Deutschen Börse AG dem internationalen elektronischen Handelssystem Xetra für den Aktien- und Wertpapierhandel bei, so dass alle Marktteilnehmer standortunabhängigen Zugang zu einem grenzüberschreitenden elektronischen Wertpapierhandel erhalten.

Die Lohnverhandlungen in den bei der Frühjahrsrunde nicht einbezogenen Bereichen führen zu Erhöhungen der Kollektivvertragslöhne zwischen 2,0% und 2,4%.

**2000****Januar**

Es tritt ein Gesetz zur Förderung der Altersteilzeit in Kraft, das bei einer Verringerung der Arbeitszeit älterer Personen durch Umstellung von Vollzeit- auf Teilzeitbeschäftigung eine Subventionierung des Arbeitsentgelts der Betroffenen vorsieht.

Die Steuerreform 2000 und die zweite Etappe des Familienpakets treten in Kraft. Damit werden die steuerliche Belastung der Lohn- und anderer persönlicher Einkommen gesenkt, die Kindergeldleistungen erhöht und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich gefördert.



## Februar

Zwischen der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei wird eine neue Koalitionsregierung gebildet.

## März

Der erste Budgetentwurf der neuen Regierung für das Jahr 2000 wird dem Parlament vorgelegt. Darin wird mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 2% des BIP gerechnet. Der Entwurf sieht Mehreinnahmen aus indirekten Steuern und eine Reihe von Einmalmaßnahmen vor. Bis zum Inkrafttreten des Budgets 2000 im Juni 2000 gilt ein gesetzliches Budgetprovisorium auf Basis der Voranschläge 1999.

## Mai

Die Lohnverhandlungen im Frühjahr führen zu Erhöhungen der Kollektivvertragslöhne zwischen 1,9% und 2,8%.

## Juni

Die folgenden indirekten Steuern wurden erhöht: Tabaksteuer, Elektrizitätsabgaben, Kfz-Versicherung und bestimmte andere Abgaben (z.B. für Reisepässe und andere amtliche Dokumente).

Entsprechend einer früheren Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs wird die Getränkesteuer abgeschafft und durch Erhöhungen anderer indirekter Steuern ersetzt, vor allem auf Getränke, die mit 1. Juni 2000 und mit 1. Januar 2001 in Kraft treten.

Das österreichische Bankwesengesetz wird novelliert, um der Abschaffung der anonymen Sparbücher (mit Wirkung von November 2000) Rechnung zu tragen.

## Juli

Das Energieliberalisierungsgesetz wird vom Parlament verabschiedet. Das Gesetz sieht bis Oktober 2001 bzw. Oktober 2002 die volle Öffnung des Elektrizitäts- und Gasmarktes vor.

## September

Die Regierung legt ein Zweijahresbudget vor, das darauf abzielt, mittels eines Haushaltskonsolidierungspakets das Defizit der öffentlichen Haushalte im Jahr 2001 auf 0,75% des BIP zu halbieren und 2002 ein Null-Defizit zu erreichen. Außerdem wird ein weiteres Familienpaket vorgelegt, das mit Januar 2002 in Kraft treten soll und großzügigere Kinderbeihilfen vorsieht, die auch nicht mehr an ein vorheriges Beschäftigungsverhältnis gekoppelt sind.

## Oktober

Die Börsenumsatzsteuer wird abgeschafft.

Die Löhne im Bundesdienst sollen 2001 um 500 öS je Monat und im kommenden Jahr um 0,8% erhöht werden. In der gleichen Zeit soll die Beschäftigung im Bundesdienst um 11 000 Vollzeitäquivalente gesenkt werden.

Bund, Länder und Gemeinden vereinbaren ein neues Finanzausgleichsabkommen bis 2004 sowie einen Pakt über die gemeinsame Erreichung des Defizitziels für alle staatlichen Haushalte 2002. In diesem Pakt wird festgelegt, dass die Länder Haushaltsüberschüsse erwirtschaften und die Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt anstreben müssen. Bei Nichterfüllung dieser Ziele werden finanzielle Sanktionen verhängt.

Pensionsreformmaßnahmen treten in Kraft, die vor allem auf eine Erhöhung des Pensionsalters abzielen.

### **November**

Die NEWEX (New Europe Exchange) Börse, die auf den Handel mit mittel- und osteuropäischen Aktien spezialisiert ist, wird eingerichtet. Die neue Börse ist ein Joint Venture der Deutschen Börse AG und der Wiener Börse AG.

Die Auktion von UMTS-Lizenzen erbringt Einnahmen von nahezu 11½ Mrd. öS (835 Mio. €), der Zuschlag erfolgt an sechs zugelassene Bieter, die jeweils zwei Frequenzpakete ersteigern.

Die Privatisierung der Postsparkasse ist abgeschlossen. Weitere Anteilsverkäufe an der Telekom Austria und dem Flughafen Wien werden vollzogen, so dass nur noch 47,8% bzw. 8,9% in staatlichem Besitz verbleiben.

Die Lohnverhandlungen in den bei der Frühjahrsrunde nicht einbezogenen Bereichen führen zu Erhöhungen der Kollektivvertragslöhne zwischen 2,5% und 3,7%.

### **Dezember**

Der Nationalrat verabschiedet den Bundesvoranschlag 2001.

## **2001**

### **Januar**

Das Arbeitslosenversicherungssystem wird reformiert.

Der Krankenanstalten- und Großräteplan tritt in Kraft und sieht Elemente einer stärkeren österreichweiten Koordinierung bei der Planung von Spitalsleistungen vor.

### **März**

Als Teil der laufenden Verwaltungsreform des öffentlichen Sektors veröffentlicht die von der Regierung beauftragte Aufgabenreformkommission eine Liste mit Vorschlägen für staatliche Dienstleistungen, die in den privaten Sektor ausgelagert oder gestrafft werden könnten.

### **April**

Das Budget 2002 wird als Gesetz verabschiedet.

**Mai**

Die Eigentümeranteile des Bundes im Post- und Telekommunikationssektor werden an die Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG) übertragen. Mit der Fortsetzung des Privatisierungsprogramms werden weitere 30% an Telekom Austria und allen Bundesbeteiligungen an Austria Tabak veräußert.

Die Lohnverhandlungen im Frühjahr führen zu Erhöhungen der Kollektivvertragslöhne zwischen 2,6% und 3,1%.

**Juni**

Die Bundesregierung legt ihren Vorschlag zur Reform des österreichischen Wettbewerbsrechts vor, durch den eine unabhängige Bundeswettbewerbsbehörde und ein Bundeskartellanwalt eingeführt werden sollen. Der Nationalrat verabschiedet ein Gesetz zur Vereinheitlichung der Finanzmarktaufsicht, das mit 1. April 2002 in Kraft treten soll.

**Juli**

Das Parlament verabschiedet das Kinderbetreuungsgesetz und weitet damit die Zulage für Familien aus. Das Gesetz tritt mit 1. Januar 2002 in Kraft.

**Oktober**

Die Studiengebühren werden erstmals mit dem Beginn des Wintersemesters 2001/02 erhoben. Der Erlös wird teilweise an die Universitäten weitergeleitet und soll für Investitionen zur Verfügung stehen.

Im Rahmen des laufenden Verwaltungsreformprozesses legt die Regierung das Verwaltungsgesetz 2001 vor.