

**Projektbericht**  
**Research Report**

**Perspektiven 2021**  
Wirtschaftspolitische Handlungsfelder  
in Österreich

**Bernhard Felderer**  
**Thomas Czypionka**  
**Helmut Hofer**  
**Ulrich Schuh**  
**Klaus Weyerstraß**



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN  
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES  
Vienna



**Projektbericht**  
**Research Report**

# **Perspektiven 2021**

## Wirtschaftspolitische Handlungsfelder in Österreich

**Bernhard Felderer, Thomas Czypionka, Helmut  
Hofer, Ulrich Schuh, Klaus Weyerstraß**

Endbericht

Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich

**August 2011**

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien**  
**Institute for Advanced Studies, Vienna**

**Kontakt:**

Bernhard Felderer  
☎: +43/1/599 91-125  
email: felderer@ihs.ac.at

Tanja Gewis  
☎: +43/1/599 91-122  
email: gewis@ihs.ac.at

---

# Inhalt

<b>1. Executive Summary</b>	<b>1</b>
<b>2. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>3. Projektion der Staatsausgaben bis 2021</b>	<b>7</b>
<b>4. Wirtschaftspolitische Handlungsfelder in Österreich</b>	<b>10</b>
4.1. Die Finanzmarkt- und Budgetreform der EU („six-pack“)	10
4.1.1. Darstellung der Reformvorschläge	10
4.2. Europa 2020	13
4.3. Finanzpolitische Implikationen für Österreich	15
4.4. Verwaltungsreform	17
4.5. Gesundheitswesen	21
4.5.1. Ausgangspunkt und Projektionen	21
4.5.2. Reformnotwendigkeiten 2021	29
4.6. Pensionen	30
<b>5. Literaturverzeichnis</b>	<b>37</b>



## Abbildungen

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum in Österreich 2006-2021 .....	8
Abbildung 2: Defizit und Staatsverschuldung in % des BIP 2001-2021 .....	9
Abbildung 3: Staatseinnahmequote in Prozent des BIP, 2009 .....	16
Abbildung 4: Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich .....	21
Abbildung 5: Verhältnis zwischen stationären und ambulanten Ausgaben und Präventionsausgaben .....	22
Abbildung 6: Spitalskostenentwicklung, Preise 2000, indiziert .....	23
Abbildung 7: Spitalskosten Top 8 in Europa .....	24
Abbildung 8: Kennwerte des Spitalswesens in einzelnen Bundesländern, Index Österreich=100.....	25
Abbildung 9: Spitalskostenprojektion 2021 .....	26
Abbildung 10: Saldenentwicklung der Krankenversicherung.....	27
Abbildung 11: Projektion der Kassenausgaben mit und ohne Konsolidierung, bis 2021.....	28
Abbildung 12: Altersstandardisierte Sterblichkeiten wichtiger Krankheiten, Vergleich mit EU15 .....	29
Abbildung 13: Entwicklung des Pensionsantrittsalters .....	32
Abbildung 14: Ausgabenentwicklung in der gesetzlichen Pensionsversicherung .....	34





## 1. Executive Summary

Österreich hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise überraschend schnell überwunden. Im Gefolge der weltweiten Wirtschaftskrise ist das reale Bruttoinlandsprodukt in Österreich im Jahr 2009 um knapp 4 % zurückgegangen. Bereits im Jahr 2010 verzeichnete die österreichische Wirtschaft ein Wachstum von 2,1 %, für das laufende Jahr wird eine weitere Zunahme der Wirtschaftsleistung von 3,0 % prognostiziert. Das impliziert, dass Österreich bereits heuer auf das Outputniveau des Vorkrisenjahres 2008 zurückkehren wird.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat deutliche Spuren im österreichischen Staatshaushalt hinterlassen. Lag die Nettoneuverschuldung des Gesamtstaates im Jahr 2008 noch bei 0,9 % des Bruttoinlandsprodukts, so stieg dieser Wert im Jahr 2009 auf 4,1 % bzw. 4,6 % im Jahr 2010. Im Jahr 2007 lag Staatsverschuldung bei 60,7 % des Bruttoinlandsprodukts. In nur drei Jahren ist die Schuldenquote bis 2010 auf einen historischen Höchststand von 72,2 % angestiegen.

Die österreichische Bundesregierung hat zur Rückführung des stark gestiegenen Budgetdefizits ein Bündel an Maßnahmen vorgelegt. Durch ein Konsolidierungsvolumen von 15 Mrd. Euro wird die Nettoneuverschuldung in Prozent des BIP auf 1,6 % im Jahr 2015 zurückgehen und die Schuldenquote unter die 70-Prozent-Marke gedrückt.

Das Institut für Höhere Studien hat eine Prognose für den weiteren Verlauf des öffentlichen Defizits und der Staatsverschuldung bis 2021 durchgeführt. Es ist zu erwarten, dass die fiskalpolitischen Maßnahmen zwar ausreichen, die Nettoneuverschuldung unter die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Obergrenze von 3 Prozent zu senken, das strukturelle Defizit wird jedoch im Jahr 2021 bei etwa 1,8 % zu liegen kommen. Die Staatsschuldenquote wird daher nur sehr langsam auf 65 % des BIP absinken.

Um die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts („six-pack“) vorgesehenen Zielvorgaben eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts und einer raschen Rückführung der Staatsverschuldung zu respektieren, sind daher zusätzliche Maßnahmen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte erforderlich.

Auf der Einnahmenseite ist gegenwärtig kein Spielraum gegeben. Die Einnahmenquote in Prozent des BIP liegt deutlich über dem Durchschnitt der Europäischen Union und die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist bedrohlich hoch. Vor diesem Hintergrund ist es vielmehr angezeigt, die Steuer- und Abgabenbelastung in Österreich in den nächsten Jahren zurückzunehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft zu stärken und das Wachstumspotenzial zu erhöhen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich auf eine gemeinsame Strategie für nachhaltiges Wirtschaftswachstum – *Europa 2020* – verständigt. Diese Wachstumsstrategie sieht Anstrengungen für verstärkte Investitionen in Forschung- und Entwicklung, erhöhte Beschäftigungsquoten, die Verringerung von Treibhausgasemissionen, erhöhten Einsatz erneuerbarer Energie, die Stabilisierung des Energiekonsums, Verringerung der Drop-Out-Raten von Jugendlichen aus dem Schulsystem und die Verringerung der Armutsgefährdung vor.

Für Österreich impliziert diese Wachstumsstrategie entsprechende Maßnahmen in den genannten Bereichen, die eine entsprechende Umschichtung öffentlicher Mittel erfordern wird. Prinzipiell erfordert die gemeinsame europäische Wachstumsstrategie die Stärkung von Investitionen der öffentlichen Hand bei gleichzeitiger Dämpfung der öffentlichen Konsumausgaben.

Das Institut für Höhere Studien ortet erhebliche Effizienzpotenziale in drei Kernbereichen des Staatshaushalts – Verwaltungsreform, Gesundheitswesen und öffentliche Pensionen:

Im Bereich der Verwaltungsreform hat die Expertengruppe bestehend aus IHS, Rechnungshof, Wifo, Staatsschuldenausschuss und KDZ eine Vielzahl von Reformvorschlägen unterbreitet, die zu beträchtlichen Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung beitragen sollten. Schwerpunkte der Reformvorschläge sind dabei Verwaltungskooperationen, Verwaltungssteuerung und E-Government. Die zügige Umsetzung dieser Vorschläge wird dringend empfohlen. Erfolge bei der Hebung von Effizienzpotenzialen in der öffentlichen Verwaltung sind unabdinglich mit der Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung der Gebietskörperschaften verbunden. Es bedarf daher einer grundlegenden Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften. Dabei sollte das Prinzip verfolgt werden, für einzelne öffentliche Handlungsfelder eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverantwortung zu erzielen. Das öffentliche Gesundheitswesen und das Bildungssystem stehen exemplarisch für öffentliche Aufgaben, die einer grundlegenden Neuordnung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften bedürfen.

Das zentrale Problem des österreichischen Gesundheitswesens ist seine Trennung in den Wirkungsbereich der Sozialversicherung und den Spitalsbereich, der vor allem den Ländern obliegt. Notwendige Leistungs- und Finanzierungsverschiebungen erfolgen dadurch nicht automatisch. Das langfristige Ziel der Finanzierung aus einer Hand wird mittelfristig kaum erreicht werden können. Jedoch sollten die notwendigen Vorbereitungen jetzt eingeleitet werden.

Mittelfristig muss die Kostenkonsolidierung anhand eines vereinbarten Finanzplans für das gesamte Gesundheitswesen durch alle Akteure erfolgen. Zeitgleich ist die Entwicklung von Gesundheitszielen vorzunehmen, damit für die Vielzahl handelnder Akteure klar ist, welche

Prioritäten im Gesundheitswesen zu setzen sind. Ohne gleichzeitige gesundheitsbezogene Zielsetzungen drohen Einsparungen auf Kosten der Gesundheit, wo stattdessen Effizienzgewinne zu lukrieren wären.

Flankierend sollte der Umbau des Gesundheitswesens nach modernen gesundheitswissenschaftlichen Kriterien eingeleitet werden, insbesondere durch die Stärkung des Primärversorgungsbereichs und sinnvolle Präventivmaßnahmen. Dafür muss auch die Ausbildung der Allgemeinärzte verbessert werden (Facharzt für Allgemeinmedizin), damit diese eine stärkere Leitfunktion wahrnehmen und die vielfältigen Anforderungen erfüllen können, die das heutige Spektrum an Tätigkeiten verlangt.

Das staatliche österreichische Pensionssystem weist eine Reihe von gravierenden Schwächen auf. Innerhalb der OECD weist Österreich das zweitniedrigste effektive Pensionsantrittsalter auf. Der Zustrom in die Invaliditätspension steigt bei höheren Altersjahrgängen (ab 50 Jahren) massiv an. Die Regeln des Pensionssystems weisen ein unzumutbares Maß an Intransparenz auf, sodass selbst Fachexperten in der Regel überfordert sind. Die finanzielle Stabilität des Pensionssystems ist nicht gegeben; die daraus folgende Notwendigkeit laufender Reformmaßnahmen untergräbt das Vertrauen der Versicherten in die Pensionsversicherung. Schon gegenwärtig weist Österreich weltweit die zweithöchsten öffentlichen Ausgaben für die Altersversorgung auf. Der demografische Wandel wird die Belastung des Staatshaushalts weiter erhöhen, wenn notwendige Reformmaßnahmen unterlassen werden.

Angesichts der vorhersehbaren finanziellen Belastungen der gesetzlichen Pensionsversicherung ist rasches und entschlossenes Handeln geboten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Institut für Höhere Studien tiefgreifende und entschlossene Reformen, die ausschließlich auf der Ausgabenseite der Pensionsversicherung ansetzen und zu einer deutlichen und nachhaltigen Erhöhung des Pensionsantrittsalters in Österreich führen.

## 2. Einleitung

Österreich hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise überraschend schnell überwunden. Im Gefolge der weltweiten Wirtschaftskrise ist das reale Bruttoinlandsprodukt in Österreich im Jahr 2009 um knapp 4 % zurückgegangen. Bereits im Jahr 2010 verzeichnete die österreichische Wirtschaft ein Wachstum von 2,1 %, für das laufende Jahr wird eine weitere Zunahme der Wirtschaftsleistung von 3,0 % prognostiziert. Das impliziert, dass Österreich bereits heuer auf das Outputniveau des Vorkrisenjahres 2008 zurückkehren wird.

Günstig gestaltet sich auch die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Aufgrund der raschen und entschlossenen Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung konnte ein dramatischer Einbruch bei der Beschäftigung und ein massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden werden. Bereits im zweiten Quartal des Jahres 2010 konnte ein Anspringen des Beschäftigungswachstums verzeichnet werden und die Arbeitslosigkeit ist ebenfalls seit mehr als einem Jahr rückläufig. Analog zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts wird das Beschäftigungsniveau bereits heuer das Rekordniveau des Jahres 2008 übersteigen. Der Rückgang der Arbeitslosenquote ist aufgrund der Reaktion des Arbeitsangebots weniger spektakulär, ist aber dennoch als sehr erfreulich zu beurteilen.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat deutliche Spuren im österreichischen Staatshaushalt hinterlassen. Lag die Nettoneuverschuldung des Gesamtstaates im Jahr 2008 noch bei 0,9 % des Bruttoinlandsprodukts, so stieg dieser Wert im Jahr 2009 auf 4,1 % bzw. 4,6 % im Jahr 2010. Im Zuge der Wirtschaftskrise ließ die österreichische Bundesregierung die automatischen Stabilisatoren wirken und hat zudem mit expansiven Maßnahmen (Investitionen in die Infrastruktur, staatlich geförderte Kurzarbeit, Vorziehen der Steuerreform) gezielt dem massiven Konjunkturinbruch entgegengewirkt. Die Fiskalpolitik hat mit dem Ziel der Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung einen deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung in Kauf genommen. Im Jahr 2007 lag Staatsverschuldung bei 60,7 % des Bruttoinlandsprodukts. In nur drei Jahren ist die Schuldenquote auf einen historischen Höchststand von 72,2 % angestiegen.

Die fiskalpolitische Reaktion der österreichischen Bundesregierung ist retrospektiv positiv zu beurteilen und hat jedenfalls zur vergleichsweise erfolgreichen Bewältigung der Wirtschaftskrise beigetragen. Die expansive Fiskalpolitik hat allerdings zu einer nicht nachhaltig tragfähigen Budgetsituation geführt. Sowohl die Nettoneuverschuldung als auch die Staatsschuldenquote lagen im Jahr 2010 weit über den im Europäischen Stabilitätspakt zulässigen Obergrenzen.

Die österreichische Bundesregierung hat zur Rückführung des stark gestiegenen Budgetdefizits ein Bündel an Maßnahmen vorgelegt. Beginnend mit dem Jahr 2011 (2,4 Mrd. Euro) wird bis zum Jahr 2014 (4,9 Mrd. Euro) ein Konsolidierungsvolumen von beinahe 15

Mrd. Euro angestrebt. Im Jahr 2014 wird die Nettoneuverschuldung um 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verringert. Das Konsolidierungspaket sieht vor, dass 64 Prozent der Budgetentlastung über ausgabenseitige Maßnahmen erreicht werden, die verbleibenden 36 Prozent erfolgen über Erhöhungen von Steuern und Abgaben.

Auf der Ausgabenseite verfolgt die Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung den Ansatz einer breit angelegten Dämpfung des Ausgabenwachstums über alle Ausgabenbereiche bzw. Ressorts. Die Konsolidierung beinhaltet jedoch strukturelle Reformansätze, die über die Legislaturperiode hinausreichen. So werden im Rahmen der Budgetkonsolidierung dringend notwendige Schritte zur Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich der Pensionsversicherung und der Pflegeleistungen eingeleitet, die zur nachhaltigen Finanzierbarkeit des Sozialsystems beitragen werden.

Durch die im Vorjahr eingeleitete Budgetkonsolidierung des Bundes wird eine schrittweise Rückführung von gesamtstaatlicher Nettoneuverschuldung und Staatsschuldenquote erreicht werden. Um allerdings mittelfristig einen über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Budgetsaldo und eine rasche, deutliche Verringerung der Staatsschulden zu erzielen, werden weitere Maßnahmen unausweichlich sein. Zudem ist zu bemerken, dass die Eindämmung des öffentlichen Defizits teilweise über eine Erhöhung der Staatseinnahmenquote erkaufte wurde. Angesichts der im europäischen Vergleich bereits sehr hohen Abgabenbelastung, die insbesondere den Faktor Arbeit belastet, sollte in dieser Hinsicht eher eine Rücknahme der öffentlichen Einnahmen in Prozent der Wirtschaftsleistung angestrebt werden.

Ziel des Hintergrundpapiers ist es, die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen für den Zeitraum bis zum Jahr 2021 darzustellen und die zentralen wirtschaftspolitischen Handlungsfelder zu identifizieren. Für diese Handlungsfelder sollen entsprechende Empfehlungen für wirtschaftspolitische Weichenstellungen in den nächsten zehn Jahren erarbeitet werden.

In einem ersten Schritt der Studie wird daher die Entwicklung des Staatshaushalts für den Zeitraum 2011-2021 modelliert. Ausgangspunkt sind dabei die vorliegenden Daten zur Gebarung der öffentlichen Gebietskörperschaften und gesetzlich beschlossene Maßnahmen. Basierend auf den Maßnahmen des Finanzrahmenplans der österreichischen Bundesregierung werden die zukünftige Entwicklung von staatlichen Einnahmen und Ausgaben, der Nettoneuverschuldung des Gesamtstaates und der Staatsschuldenquote geschätzt. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Erstellung des Pfades für die genannten Variablen werden aus der mittelfristigen Prognose des Instituts für Höhere Studien, sowie aus dem langfristigen Simulationsmodell A-LMM entnommen.

Bei der Projektion des Staatshaushaltes bis zum Jahr 2021 wird insbesondere auf die demografische Entwicklung Bedacht genommen. Diesbezüglich werden die öffentlichen Gesundheitsausgaben und die öffentlichen Ausgaben für Pensionen gesondert modelliert.

Das Ergebnis der Berechnungen aus Studienteil 1 bildet den fiskalpolitischen Rahmen für die Überlegungen zu den wirtschaftspolitischen Handlungsprioritäten, die in Studienteil 2 behandelt werden.

Nachdem die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise überwunden sind, steht die österreichische Wirtschaftspolitik vor der Aufgabe, Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu schaffen. In den nächsten zehn Jahren stellen sich prinzipiell folgende zentrale Herausforderungen:

- Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss konsequent fortgesetzt werden um fiskalpolitischen Spielraum zurückzugewinnen.
- Den Folgen des demografischen Wandels, der über die Alterung der Bevölkerung schrittweise den Staatshaushalt belastet, muss mit strukturellen Maßnahmen begegnet werden.
- Im Rahmen der gesamteuropäischen Wachstumsstrategie wurde vereinbart, in wirtschaftspolitischen Schlüsselbereichen (Innovation, Bildung, Umwelt, Armut) durch die öffentliche Hand Akzente zu setzen.
- Die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft muss im globalen Wettbewerb erhalten werden. In dieser Hinsicht sollte angestrebt werden, die derzeit relativ hohe Abgabenbelastung zu dämpfen.

Ausgehend von den Ergebnissen von Studienteil 1 werden Prioritäten für wirtschaftspolitische Schwerpunkte im nächsten Jahrzehnt identifiziert.

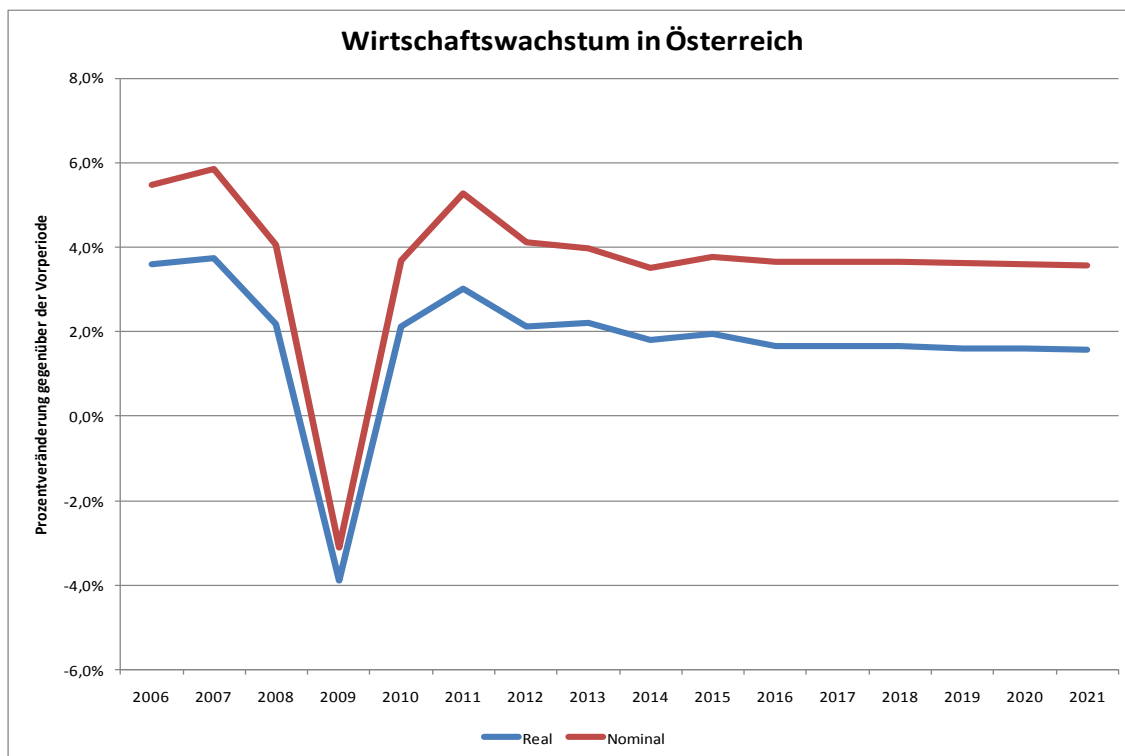
### 3. Projektion der Staatsausgaben bis 2021

In diesem Abschnitt wird ein Szenario über die Entwicklung des Staatshaushalts im Zeitraum 2011 bis 2021 präsentiert. Ausgangspunkt sind dabei die vorliegenden Daten zur Gebarung der öffentlichen Gebietskörperschaften und die gesetzlich beschlossenen Maßnahmen. Basierend auf den Maßnahmen des Finanzrahmenplans der österreichischen Bundesregierung werden die zukünftige Entwicklung von staatlichen Einnahmen, Ausgaben, der Nettoneuverschuldung des Gesamtstaates und der Staatsschuldenquote geschätzt. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Erstellung des Pfades für die genannten Variablen werden aus der mittelfristigen Prognose des Instituts für Höhere Studien vom Juli 2011 sowie aus dem langfristigen Simulationsmodell A-LMM entnommen. Die vorliegende Projektion zielt, insbesondere ab dem Jahr 2015, nicht darauf ab die Entwicklung der öffentlichen Haushalte exakt zu prognostizieren, sondern stellt vielmehr eine Status-quo-Fortschreibung dar.

Abbildung 1 zeigt die unterstellten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Nach dem starken Wachstum im diesem Jahr von 3 % wird für den Zeitraum 2012 bis 2015 eine reale Ausweitung des Bruttosozialprodukts von jährlich rund 2 % erwartet. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird sich nach 2015 das jährliche Wachstum der österreichischen Volkswirtschaft auf knapp 1,7 % abschwächen. Hinsichtlich der Preisentwicklung (BIP-Deflator) erwartet das Institut in den nächsten fünf Jahren einen durchschnittlichen Preisanstieg von knapp 2 %, ab 2016 wird eine Rate von 2 % unterstellt. Für das Budget ist die Entwicklung des nominellen Wirtschaftswachstums wesentlich. Laut unseren Berechnungen ergibt sich ein nominelles BIP-Wachstum von 5,3 % heuer, der Zuwachs des nominellen BIP schwächt sich bis 2015 auf rund  $3\frac{3}{4}$  % ab. In den folgenden Jahren beträgt es 3,7 % bzw. 3,6 %.

Aufbauend auf diese makroökonomischen Rahmenbedingungen wird nun eine Abschätzung der Budgetentwicklung vorgenommen. Die Daten der mittelfristigen Prognose bilden die Grundlage der Projektion der staatlichen Einnahmen bis 2015. Hierbei geht das Institut davon aus, dass aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen und des progressiven Charakters des Steuersystems (insbesondere Lohn- und Einkommensteuer) die Einnahmenquote in Prozent des BIP, ausgehend von 48,3 % im Jahr 2010, bis 2015 um etwa 1,3 Prozentpunkte ansteigt. Analog zu A-LMM wird ab dem Jahr 2016 die Einnahmenquote in Prozent des nominellen BIP konstant fortgeschrieben.

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum in Österreich 2006-2021



Quellen: Statistik Österreich, mittelfristige Prognose des IHS Juli 2011, langfristiges Prognosemodell A-LMM

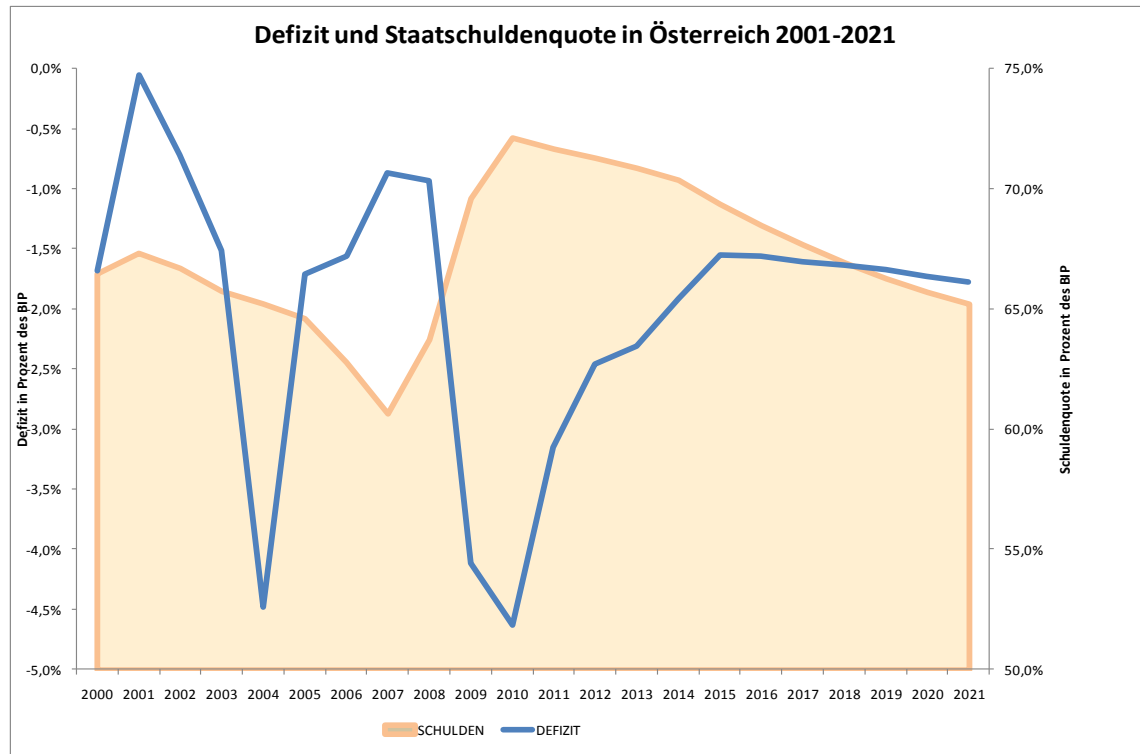
Bei der Projektion der Staatsausgaben bis zum Jahr 2021 wird insbesondere auf die demografische Entwicklung Bedacht genommen. Diesbezüglich werden die öffentlichen Gesundheitsausgaben und die öffentlichen Ausgaben für Pensionen gesondert modelliert. Zusätzlich ergeben sich die Ausgaben für Zinszahlungen des Staates endogen im Modell. Im Zeitraum 2011 bis 2015 steigen die gesamten Ausgaben um durchschnittlich 3,4 % pro Jahr. Hierbei legen die staatlichen Ausgaben für Pensionen (4,7 %) und für Gesundheit und Langfristpflege (4,0 %) überdurchschnittlich zu. Bei den Zinszahlungen wird der implizite Zinssatz der Staatsverschuldung, der 2010 4 % beträgt, über den gesamten Projektionszeitraum festgehalten. Aufgrund der Defizitentwicklung steigen die Zinszahlungen (4,4 %) auch noch kräftiger als das nominelle BIP. Auch im Zeitraum 2015 bis 2021 wachsen die Ausgaben für Pensionen (4,2 %) und Gesundheit (3,9 %) pro Jahr stärker als das nominelle BIP (3,6 %). Bei den sonstigen Ausgaben wird unterstellt, dass sie in Einklang mit dem nominellen BIP steigen. Aufgrund der Konsolidierungserfolge legen die Zinsausgaben hingegen nur unterdurchschnittlich zu (2,5 %).

Aus der Einnahmen- und Ausgabendynamik ergibt sich folgendes Bild für Defizit und Staatsschulden des Gesamtstaats (siehe Abbildung 2). Ausgehend von einem Wert von 4,6 % im Jahr 2010 fällt die Defizitquote bis 2014 unter die 2-Prozent-Marke. Laut mittelfristiger Prognose beträgt die Defizitquote im Jahr 2015 1,6 %. Unter der Annahme, dass die Nettoveränderung der Staatsschuld nur vom laufenden Defizit bestimmt wird (kein



Stock-Flow-Adjustment im Projektionszeitraum), sollten die Staatsschulden bis zum Jahr 2015 auf knapp 70 % des BIP zurückgehen. Im Zeitraum 2016-2021 beträgt das Defizit in den ersten Jahren 1,6 % und steigt dann, aufgrund der demografischen Entwicklung, bis zum Jahr 2021 auf 1,8 % an. Die Finanzschuldenquote in % des BIP liegt am Ende des Prognosezeitraums bei 65 %.

**Abbildung 2: Defizit und Staatsverschuldung in % des BIP 2001-2021**



Quellen: Statistik Austria, eigene Berechnungen

Die vorliegende Projektion zeichnet ein Bild einer erfolgreichen Bewältigung der Konsequenzen der Wirtschaftskrise für den Budgethaushalt. Bis 2021 wird das strukturelle Budgetdefizit deutlich unter die 3-Prozent-Marke auf rund 1,8 % des BIP verringert und die Staatsschuldenquote fällt auf 65 %. Damit wird zwar die im Maastricht-Vertrag vorgesehene Obergrenze für die Nettoneuverschuldung respektiert, die Staatschuld bleibt aber über der 60-Prozent-Marke. Vor dem Hintergrund der demografisch bedingten Kostensteigerungen, die insbesondere im dritten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts zu erwarten sind, liegt die Defizitquote zu hoch. Weiters geht diese Projektion davon aus, dass der Zinssatz für die öffentliche Verschuldung auf historisch niedrigem Niveau bleibt. Ein starker Anstieg des Zinsniveaus könnte dazu führen, dass selbst die Defizit-Obergrenze von 3 % am Ende des Projektionszeitraums verfehlt würde. Verstärkte Anstrengungen bzw. Reformen zur Dämpfung des Wachstums der öffentlichen Ausgaben sind daher unumgänglich.

## 4. Wirtschaftspolitische Handlungsfelder in Österreich

### 4.1. Die Finanzmarkt- und Budgetreform der EU („six-pack“)

#### 4.1.1. Darstellung der Reformvorschläge

Die Europäische Kommission hat am 29. September 2010 ein Legislativpaket angenommen, das auf eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung und Koordinierung in der EU und im Euroraum abzielt.<sup>1</sup> Damit wurden Empfehlungen der EU-Kommission vom 12. Mai und vom 30. Juni 2010 in konkrete Legislativvorschläge umgesetzt. Angestrebt wird nicht nur eine breitere und verbesserte Überwachung der Haushaltspolitiken, sondern auch der allgemeinen Wirtschafts- und Strukturreformpolitiken der Mitgliedstaaten. Für Mitgliedstaaten, die die Vorgaben nicht einhalten, sind neue Durchsetzungs- und Strafmechanismen vorgesehen. Das vereinbarte „Europäische Semester“ soll alle geänderten und neuen Überwachungsverfahren in einem umfassenden und wirksamen wirtschaftspolitischen Rahmen bündeln. Diese Reformen stehen im Einklang mit der Strategie *Europa 2020* für ein nachhaltigeres Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Das Legislativpaket besteht aus sechs Rechtsakten, daher hat sich die griffe Bezeichnung „six pack“ eingebürgert. Vier Vorschläge betreffen haushaltspolitische Aspekte und schließen eine weitreichende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) ein, während zwei neue Verordnungen dafür sorgen sollen, dass aufkommende makroökonomische Ungleichgewichte in der EU und im Euroraum erkannt und wirksam in Angriff genommen werden.

Für die Mitgliedstaaten des Euroraums sollen die Änderungen mit schärferen Durchsetzungsmechanismen einhergehen und den Ermessensspielraum bei der Verhängung von Sanktionen einschränken. Das heißt, dass der SWP in stärkerem Maße regelbasiert sein soll.

Nach dem vorgesehenen Zeitplan sollten die Reformvorschläge im Juni 2011 vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat verabschiedet werden. Nachdem der Europäische Rat das Gesetzespaket am 21. Juni 2011 verabschiedet und dem Parlament zugeleitet hatte, beschloss das EU-Parlament am 6. Juli, seine Schlussabstimmung auf Herbst zu vertagen, da die Abgeordneten nicht mit allen im Kompromissbeschluss des Rates enthaltenen Punkten einverstanden waren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Kommission (2010a).

Im Einzelnen sieht der „six pack“ die folgenden Reformen vor<sup>2</sup>:

**1) *Eine Verordnung zur Änderung der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Verordnung 1466/97)***

Die präventive Komponente des SWP soll gewährleisten, dass die EU-Mitgliedstaaten in konjunkturell guten Zeiten eine vorsichtige Finanzpolitik betreiben und im Idealfall Budgetüberschüsse erzielen, um die für konjunkturelle Abschwungphasen bzw. eine Rezession notwendigen finanziellen Polster zu bilden. Um der in der Vergangenheit häufig beobachteten zu expansiven Fiskalpolitik in Zeiten günstiger Konjunktur entgegen zu steuern, soll sich die Überwachung der öffentlichen Finanzen auf das neue Konzept einer vorsichtigen Haushaltspolitik stützen, das eine Annäherung an das im Stabilitätsprogramm vorgesehene individuelle mittelfristige Ziel des betreffenden Mitgliedstaats sicherstellen soll. Die Europäische Kommission soll eine Verwarnung aussprechen können, wenn ein Euroraum-Mitgliedstaat erheblich von einer vorsichtigen Haushaltspolitik abweicht.

**2) *Eine Verordnung zur Änderung der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Verordnung 1467/97)***

Mit der korrektiven Komponente des SWP sollen schwerwiegende Fehler in der Finanzpolitik vermieden werden. Die bestehende entsprechende Verordnung soll dahingehend geändert werden, dass die Entwicklung des Schuldenstandes stärker als bisher beachtet wird und bei den Beschlüssen im Rahmen des Defizitverfahrens den gleichen Stellenwert erhält wie die Entwicklung des Budgetdefizits. Konkret sollen Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand über 60 % des nominellen Bruttoinlandsprodukts hinausgeht, Maßnahmen einleiten, um diesen rasch genug zurückzuführen. Die Rückführung wird dann als hinreichend rasch betrachtet, wenn sich der Abstand zum 60-Prozent-Grenzwert im Laufe der vorangegangenen drei Jahre um 1/20 pro Jahr verringert hat.

**3) *Eine Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum***

Die geplanten Änderungen der präventiven und der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollen durch neue, abgestufte finanzielle Sanktionen für Mitgliedstaaten des Euroraums ergänzt werden. Bei der präventiven Komponente sollen erhebliche Abweichungen von einer vorsichtigen Haushaltspolitik eine verzinsliche Einlage nach sich ziehen. Bei der korrektiven Komponente ist nach einem Beschluss zur Feststellung eines übermäßigen Defizits eine unverzinsliche

---

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission (2010a, 2010b, 2010c).

Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP vorgesehen. Sollte der betreffende Mitgliedstaat der Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits nicht Folge leisten, soll diese Einlage in eine Geldbuße umgewandelt werden. Um die Durchsetzung zu gewährleisten, ist für die Verhängung dieser Sanktionen eine „umgekehrte Mehrheit“ geplant. Das bedeutet, dass eine von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Sanktion als beschlossen betrachtet wird, wenn der Europäische Rat sie nicht mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.

#### **4) Eine neue Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten**

Angesichts des dezentralen Charakters der Finanzpolitik, für die im Gegensatz zur einheitlichen Geldpolitik im Euroraum die einzelnen Mitgliedstaaten zuständig sind, ist es wichtig, dass die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, d.h. alle Elemente, die für die finanzpolitische Steuerung auf nationaler Ebene die Grundlage bilden (Rechnungslegungssysteme, Statistiken, Prognosemethoden, Haushaltsvorschriften, Haushaltsverfahren und Finanzbeziehungen zu anderen Stellen wie kommunalen oder regionalen Behörden), den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumspakts Rechnung tragen. Eine neue Richtlinie legt daher die Mindestanforderungen fest, die die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht einzuhalten haben.

#### **5) Eine neue Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte**

Das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht („*Excessive Imbalance Procedure*“, EIP) ist ein neuer Bestandteil des EU-Rahmens für die Überwachung der Wirtschaftspolitik. Er umfasst eine regelmäßige Bewertung des Risikos von makroökonomischen Ungleichgewichten anhand eines Satzes ökonomischer Indikatoren („Scoreboard“). Für jeden Indikator werden Warnschwellen festgelegt. Dabei werden „Catching-up-Effekte“ von Mitgliedstaaten mit unterdurchschnittlichem Einkommensniveau berücksichtigt, und es wird zwischen Euroraum- und Nicht-Euroraum-Staaten unterschieden. Bei der Interpretation der Indikatorwerte des Scoreboard wird die realwirtschaftliche Entwicklung (etwa Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum) berücksichtigt. Ein Über- bzw. Unterschreiten der Schwellenwerte zieht keine automatischen Sanktionen nach sich. Vielmehr kann die Europäische Kommission ausgehend von der Bewertung des Scoreboard bei Mitgliedstaaten mit entsprechendem Risiko eine eingehende Überprüfung mit dem Ziel einleiten, die ursächlichen Probleme zu ermitteln. Bestehen gemäß dieser Analyse bei einem Mitgliedstaat schwerwiegende Ungleichgewichte oder Ungleichgewichte, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, kann der Europäische Rat eine Empfehlung abgeben

und das „*Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (EIP)*“ einleiten. Im Rahmen dieses Verfahrens soll der betreffende Mitgliedstaat einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen, den der Europäische Rat bewertet und für den er eine Umsetzungsfrist festlegt. Versäumt es ein Mitgliedstaat wiederholt, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, werden Sanktionen gegen ihn eingeleitet.

**6) *Eine Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum***

Wie bei der haushaltspolitischen Überwachung wird ein Mitgliedstaat des Euroraums, der es wiederholt versäumt, auf Empfehlungen des Europäischen Rats zur Beseitigung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte zu reagieren, auch im Rahmen eines EIP eine jährliche Geldbuße zahlen müssen. Vorgesehen ist eine Höhe von 0,1 % des nominellen Bruttoinlandsprodukts des betreffenden Mitgliedstaats. Gestoppt werden kann diese Geldbuße nur, wenn die Mitgliedstaaten des Euroraums dies mit qualifizierter Mehrheit beschließen („umgekehrte Abstimmung“, wie künftig beim Defizitverfahren vorgesehen).

## 4.2. Europa 2020

Da die Lissabon-Strategie Ende 2010 endet, wurde im Juni 2010 eine Nachfolgestrategie beschlossen: *Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*. Im Wesentlichen betont die Strategie die drei Prioritäten eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums. Die österreichische Bundesregierung beschloss die nationalen EU 2020-Ziele im Ministerrat vom 5. Oktober 2010. Diese sehen eine Erhöhung der F&E-Quote, Bildungsziele in den Bereichen der Tertiären Bildung und der Schulabbrecher, eine Erhöhung der Beschäftigungsquoten mit spezieller Berücksichtigung älterer und weiblicher Beschäftigter und Beschäftigter mit Migrationshintergrund, Umwelt- und Klimaziele sowie Ziele zur Bekämpfung der Armutsgefährdung vor.<sup>3</sup>

Die österreichische Bundesregierung hat sich folgende nationale Ziele gesetzt:

- Die F&E-Quote soll um einen Prozentpunkt auf 3,76 % des BIP angehoben werden.
- Die Beschäftigungsquote soll von derzeit knapp 75 % auf 78 % angehoben werden.
- Die Reduktion von Treibhausgas-Emissionen um 16 %, die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie auf 34 % und die Stabilisierung des Energiekonsums auf dem Niveau von 2005.

---

<sup>3</sup> Ederer et.al. (2011), „Assessing the Lisbon Strategy 2005-2010 and Estimating Expected Effects from Reaching the EU 2020 Goals“, Projektbericht von IHS und Wifo im Auftrag von BKA und BMWFJ, Wien 2011.

- Die Verringerung der Drop-Out Raten von Jugendlichen aus dem Schulsystem auf 9,5 % und die Erhöhung des Anteils von Personen mit tertiärem Bildungsabschluss auf 38 %.
- Die Verringerung der Anzahl der von Armutsgefährdung bedrohten Personen in Österreich um 235.000.

Zur Erreichung der ambitionierten Zielvorgaben hat die österreichische Bundesregierung im April 2011 ein umfangreiches Reformprogramm vorgelegt, das insbesondere die identifizierten Problembereiche in den genannten Schwerpunktfeldern adressiert.

Die Europa 2020 Strategie sieht vor, dass länderspezifische Wachstumshemmnisse („growth bottlenecks“) identifiziert werden sollen. Die gezielte Behebung dieser Hemmnisse stellt einen integralen Bestandteil der europäischen Wachstumsstrategie dar. Für Österreich stellen sich folgende Herausforderungen für die nationale Wachstumspolitik<sup>4</sup>:

Im Bereich der *Forschung und Entwicklung* weist Österreich eine hohe Konzentration der privaten Forschungstätigkeit auf. Lediglich eine sehr kleine Anzahl von Privatunternehmen weist Aktivitäten in diesem Bereich auf. Auffällig ist zudem die geringe Dynamik bei der Gründung von innovativen Unternehmungen. Das Defizit im Bereich der privaten Forschungstätigkeit steht im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Verbesserung der Qualität der Forschung im universitären Bereich. Dies betrifft sowohl die Grundlagenforschung als auch die angewandte Forschung. Zudem sollte in der mittleren Frist der Anteil der Absolventen einer tertiären Ausbildung an den gesamteuropäischen Durchschnitt herangeführt werden.

Die Funktionsweise des österreichischen *Arbeitsmarkts* ist im internationalen Vergleich vorzüglich. Gezielte Maßnahmen sollten hier auf die Erhöhung der Arbeitsmarktintegration von Älteren (siehe dazu auch den Abschnitt „Pensionen“) und von Personen mit Migrationshintergrund abzielen. Ebenso besteht ein Potenzial zu einer weiteren Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen. Maßnahmen sollten auf die Verbesserung der Ausbildung in den niedrigqualifizierten Segmenten des Arbeitsmarktes abzielen und die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben erleichtern.

Im *Umweltbereich* steht Österreich vor der Herausforderung, die ambitionierten Zielvorgaben der Europa 2020 Strategie zu erreichen. Dies impliziert signifikante Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden und Maßnahmen zur Dämpfung der Treibhausgasemissionen im Bereich des Transportsektors und der Sachgüterproduktion. Bei der Energiegewinnung sind Anstrengungen erforderlich, den Anteil erneuerbarer Energie weiter deutlich anzuheben. Grundlage für Fortschritte in diesem Bereich könnte auch die Anhebung

---

<sup>4</sup> Siehe dazu: Ederer et.al (2010).

der Forschungstätigkeit zum Thema „saubere Energie“ leisten, die derzeit deutlich hinter führenden Staaten wie Finnland, Schweden, Dänemark oder Schweiz zurückliegt.

Österreich weist im internationalen Vergleich sehr hohe öffentliche Ausgaben für das *Bildungssystem* auf. Die PISA Studie der OECD hat allerdings aufgezeigt, dass bezüglich Qualität der Ausbildung Verbesserungspotenzial vorhanden ist. In dieser Hinsicht ist eine Modernisierung der Struktur des österreichischen Bildungssystems anzustreben, die in einer Erhöhung der Autonomie der einzelnen Schulen mündet. Auf die Verbesserung der didaktischen Fähigkeiten des Lehrpersonals ist großes Augenmerk zu legen. Schüler mit Lernschwierigkeiten sollten künftig gezielter gefördert werden. Schließlich ist es von großer Wichtigkeit, den Anteil von „Drop-Outs“ aus dem Schulsystem deutlich abzusenken.

### **4.3. Finanzpolitische Implikationen für Österreich**

Von den Vorschlägen im Rahmen des „six pack“ sind insbesondere die Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspakts finanzpolitisch relevant. Eine effektive Umsetzung der auf EU-Ebene vorgesehenen finanzpolitischen Regeln durch die Mitgliedstaaten, in deren Verantwortung die Finanzpolitik nach wie vor fällt, erfordert einen einheitlichen finanzpolitischen Rahmen. Ein solcher Rahmen beinhaltet Rechnungslegungssysteme, Statistiken, Prognosemethoden, Haushaltsvorschriften, Haushaltsverfahren und Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften. Der Vorschlag hinsichtlich einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts beinhaltet daher Mindeststandards, die von jedem Mitgliedstaat bezüglich der genannten Faktoren eingehalten werden müssen.

Die nationalen finanzpolitischen Rahmen müssen darüber hinaus eine mehrjährige Finanzplanung beinhalten, welche die Erreichung der auf EU-Ebene festgelegten mittelfristigen Haushaltsziele sicherstellen soll. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten numerische fiskalpolitische Pfade für die Staatseinnahmen und –ausgaben vorlegen, die sicherstellen sollen, dass mittelfristig das 3-Prozent-Ziel der Defizitquote bzw. die 60-Prozent-Grenze bei der Schuldenstandquote eingehalten werden. Weiters müssen die Mitgliedstaaten budgetäre Transparenz gewährleisten, indem detaillierte Informationen hinsichtlich außerbudgetärer Schulden und Eventualverbindlichkeiten zur Verfügung gestellt werden.

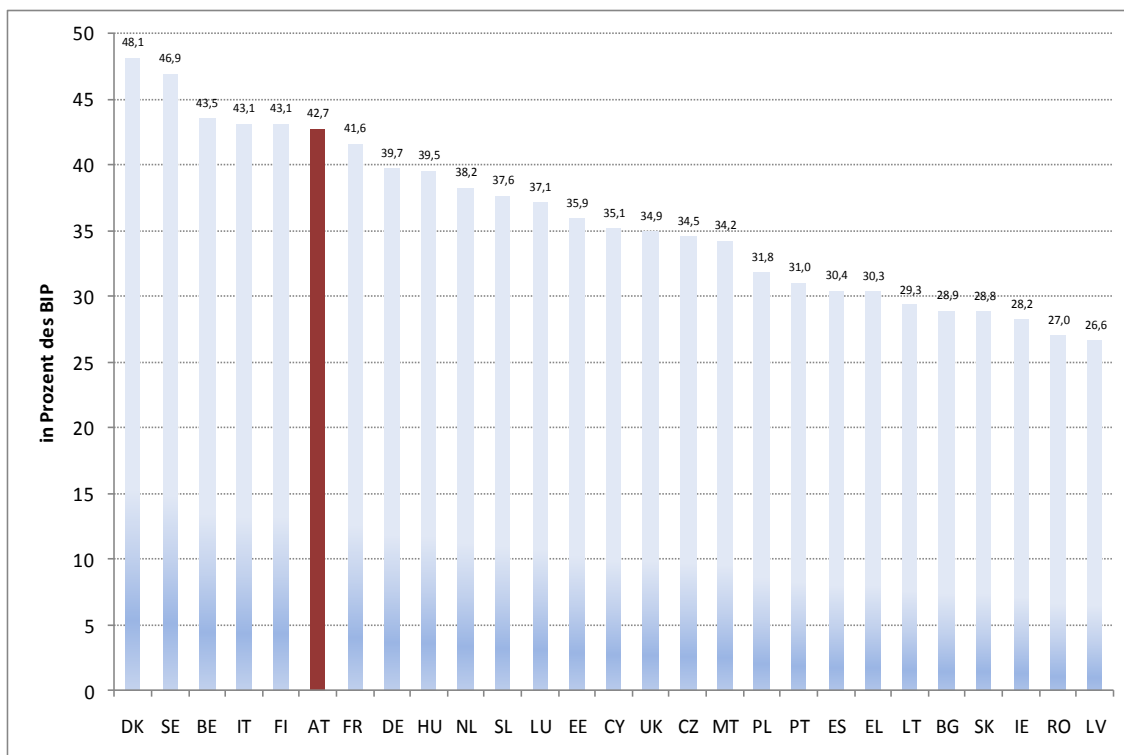
Neben der Gestaltung des finanzpolitischen Rahmens im Einklang mit den EU-weiten Vorgaben muss Österreich sein Budgetdefizit und vor allem den Schuldenstand konsequent verringern, um bei einer Umsetzung der Reformvorschläge in Zukunft Strafzahlungen zu vermeiden. Während die im Rahmen von Kapitel 2 vorgenommenen Simulationsrechnungen erwarten lassen, dass das Budgetdefizit ohne weitere Sparmaßnahmen zumindest soweit reduziert werden kann, dass den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Bezug auf die Defizitobergrenze Rechnung getragen wird, dürfte die Verschuldungsquote noch über mehrere Jahre deutlich über dem 60-Prozent-Grenzwert verharren. Strukturelle

Budgetüberschüsse sollten mithin angestrebt werden, um die Schulden abzutragen. Damit würde nicht nur den Buchstaben des (reformierten) SWP entsprochen, sondern vor allem würde auch der finanzpolitische Spielraum der österreichischen Politik vergrößert, weil ein geringerer Teil der Staatseinnahmen für den Schuldendienst gebunden wäre.

Im nächsten Jahrzehnt ist die österreichische Wirtschaftspolitik allerdings auch gefordert entsprechende Zukunftsinvestition zu tätigen, um die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial der österreichischen Wirtschaft zu sichern. Das österreichische Reformprogramm im Rahmen der Europe 2020 Strategie enthält eine Reihe von Maßnahmen, die entsprechende zusätzliche öffentliche Investitionen implizieren. Die Umsetzung dieses Aktionsprogramms wurde in den Simulationen von Kapitel 2 nicht berücksichtigt und führt zu entsprechenden Mehrausgaben.

Auf der Einnahmeseite des Staatshaushaltes ist der Spielraum äußerst gering. Österreich befindet sich bei der Quote der Staatseinnahmen in Prozent der Wirtschaftsleistung im internationalen Spitzenfeld. Im Jahr 2009 erreichte die Einnahmequote einen Wert von 42,7 %. Sie lag damit um 7 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-27 (35,8 %), 6 Prozentpunkte über dem Vergleichswert des Euroraums (36,5 %) und immerhin 3 Prozentpunkte über der Einnahmequote von Deutschland.

**Abbildung 3: Staatseinnahmequote in Prozent des BIP, 2009**



Quelle: Eurostat, Overview of taxation in the European Union



Die hohe Einnahmequote beinhaltet insbesondere eine erhebliche Belastung des Faktors Arbeit. Es wäre daher angezeigt, in den nächsten Jahren eine Dämpfung der Abgabenbelastung in Österreich im Allgemeinen und der Belastung der Arbeitseinkommen im Speziellen anzustreben.

Zusammenfassend ergeben sich folgende Implikationen für die Fiskalpolitik in Österreich:

- Um das auf europäischer Ebene vereinbarte Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts zu erreichen, sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.
- Auf der Ausgabenseite werden erforderliche Zukunftsinvestitionen zusätzlichen öffentlichen Mittelbedarf hervorrufen.
- Der Spielraum auf der Einnahmeseite ist nicht gegeben, prinzipiell ist eine Dämpfung der Abgabebelastung angezeigt.

Es folgt daher die Notwendigkeit, auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts entschlossene Maßnahmen zu setzen, die den genannten Implikationen Rechnung tragen.

#### **4.4. Verwaltungsreform**

Ein zentrales Anliegen einer ausgabenseitigen Konsolidierung des Staatshaushaltes muss im Vorantreiben der Verwaltungsreform liegen.

Die Expertengruppe bestehend aus dem Rechnungshof, dem WIFO, dem IHS, dem StA und dem KDZ wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich "Effizienz der Verwaltung" eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten.

Von der Expertengruppe wurden folgende Schwerpunkte bei den anstehenden Reformanstrengungen identifiziert:<sup>5</sup>

##### **Verwaltungskooperation**

Durch eine unzureichende Kooperation, Koordination und Abstimmung bei der Aufgabenwahrnehmung entstehen Ineffizienzen und vermeidbare Kosten. Eine sparsame

---

<sup>5</sup> Vgl. <http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/arbeitsgruppe-zur-erarbeitung-von-verwaltungsreform-und-konsolidierungsmassnahmen.html>

und effiziente Verwaltungsführung wird insbesondere durch folgende Problemstellungen bzw. verhindert:

1. mangelhafte Leistungs- und Kostenverrechnungen zwischen Einrichtungen erschweren Kooperationen
2. Verwaltungskooperationen werden durch die Regelungsvielfalt in Folge der Zersplitterung von Kompetenzen verhindert
3. Paralleleinrichtungen führen zu Doppelgleisigkeiten anstelle einer kostengünstigeren Aufgabenkonzentration
4. nicht ausreichend abgestimmte Aufgabenwahrnehmung oder Verfahren beschränken Kooperationen
5. mangelhafte Kooperationen oder Abstimmungen bewirken ungenügende Umsetzung von One-Stop-Shops

Nach den Feststellungen der Expertengruppe sind vielfach zwei oder mehr Einrichtungen oder Organisationseinheiten des Bundes mit Aufgaben zu einem Thema bzw. Zuständigkeitsbereich befasst und nehmen diese Aufgaben parallel wahr. Solche Parallelitäten sind auch zwischen Bundes- und Landesbehörden und auf kommunaler Ebene festzustellen. Eine fehlende Kultur der Kooperationsbereitschaft (z.B. zwischen Krankenanstalten, Museen, Universitäten, Städten und Gemeinden) verhindert eine aktive Nutzung von Synergiepotenzialen. Die Verwirklichung von Kooperationen erfolgt vielfach nur auf Grund eines Anstoßes von außen. Die parallele Aufgabenwahrnehmung kann zudem Unterschiede in der Qualität und Aufgabendurchführung bewirken.

### **Verwaltungssteuerung**

Gezieltes und effizientes Verwaltungshandeln setzt eine funktionierende Steuerung voraus. Die Beteiligung mehrerer Verwaltungsorgane auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen erfordert klare Verantwortlichkeiten und eine abgestimmte Vorgehensweise. Die Optimierung von Wirkungen und den Ergebnissen der Verwaltungstätigkeit setzt klare und operationale politische Zielsetzungen, eine einheitliche Steuerung und neue Instrumente zur Rechenschaftspflicht gegenüber den allgemeinen Vertretungskörpern voraus. Die Expertengruppe stellt im Bereich der Verwaltungssteuerung insbesondere folgende Probleme fest:

1. *Steuerungskompetenz*
  - Fehlende Harmonisierung der Gesamtkonzepte für eine Verwaltungsreform

- Fehlende Zielsetzungen
- Fehlende Steuerungsprozesse
- Steuerungsprobleme durch steigende Anzahl an Ausgliederungen

## 2. *Steuerungsinstrumente*

- Geringe Aussagekraft des Rechnungswesens
- Uneinheitliche Vorgangsweisen beschränken Vergleichsmöglichkeiten zwischen Gebietskörperschaften
- Unvollständige und uneinheitliche Darstellung und Erfassung des Vermögens und der Schulden
- Fehlende Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und anderen Steuerungsinstrumenten
- Fehlende oder uneinheitliche Steuerungsdaten

## 3. *Intragovernmentale Transfers*

- Intransparente Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften
- Hohe Transaktionskosten durch komplexes Transfersystem

## **E-Government**

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien finden sich sehr unterschiedlich in der öffentlichen Verwaltung wieder. Dabei könnten gerade E-Government-Instrumente die Effizienz der Verwaltung durch verbesserte Informationsbereitstellung und Prozessoptimierung erhöhen.

Die Expertengruppe stellt im Bereich E-Government folgende Probleme fest:

1. fehlende Konsolidierung und Harmonisierung von IT-Infrastrukturen
2. fehlende Optimierung von Prozessen bei Einführung von E-Government-Anwendungen
3. inhomogene bzw. divergierende Bürger- und Wirtschaftsorientierung
4. fehlende Interne Kontroll- und Berechtigungssysteme

Einsparungspotenziale aus gemeinsamer Beschaffung, Entwicklung, Wartung und Schulung, einem gemeinsamen Betrieb, etc. werden im IT-Bereich nicht genutzt. Die unterschiedlichen Softwarestandards führen zu einem finanziellen und personellen Mehraufwand bei der Beschaffung und beim Betrieb von Anwender-PCs.

Es bestehen Parallelstrukturen bei E-Government-Anwendungen. System- und bereichsübergreifende Lösungen sowie Kooperationen fehlen. Zahlreiche Eigenentwicklungen führen zu vermeidbaren Kosten.

Prozesse sind nicht optimiert, wodurch Medienbrüche zwischen den Verwaltungseinheiten entstehen. Bei Schnittstellen mit den Bürgern und der Wirtschaft wird das Potenzial der modernen Informationstechnologie nicht voll genutzt. E-Government-Anwendungen stehen vor der Herausforderung, sowohl Benutzerfreundlichkeit als auch einen hohen Sicherheitsstandard zu gewährleisten.

In den vergangenen zwei Jahren wurden bereits eine Reihe von Maßnahmen im Bereich E-Government und Optimierung von Supportprozessen erfolgreich implementiert. Zudem haben einzelne Ressorts Reformprojekte realisiert.<sup>6</sup>

Der Prozess der Verwaltungsreform muss zügig vorangetrieben werden und die entsprechenden Vorschläge der Experten sollten rasch und umfassend von allen Gebietskörperschaften umgesetzt werden.

Erfolge bei der Hebung von Effizienzpotenzialen in der öffentlichen Verwaltung sind unabdinglich mit der Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung der Gebietskörperschaften verbunden<sup>7</sup>. Es bedarf daher einer grundlegenden Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften. Dabei sollte das Prinzip verfolgt werden, für einzelne öffentliche Handlungsfelder eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverantwortung zu erzielen. Das öffentliche Gesundheitswesen und das Bildungssystem stehen exemplarisch für öffentliche Aufgaben, die einer grundlegenden Neuordnung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften bedürfen. Als Folge einer derartigen grundlegenden Reform des Finanzausgleichs könnte das derzeitig höchst intransparente Transfersystem im Finanzausgleich entflochten und radikal vereinfacht werden. Ein modernisierter Finanzausgleich impliziert auch die Stärkung der Abgabenautonomie einzelner Gebietskörperschaften. Generell sollte die Reform des Finanzausgleichs mit der Formulierung und laufenden Überprüfung von operationalisierbaren Zielvorgaben in den einzelnen Politikbereichen einher gehen. Dies wird die aufgabenorientierte Verteilung der öffentlichen Mittel ermöglichen und Barrieren zum Entstehen von Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften, insbesondere von Gemeindeverbänden, abbauen.

---

<sup>6</sup> Siehe 2. Bericht zum Arbeitspaket „Effizienz der Verwaltung“ der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform (Stand März 2011).

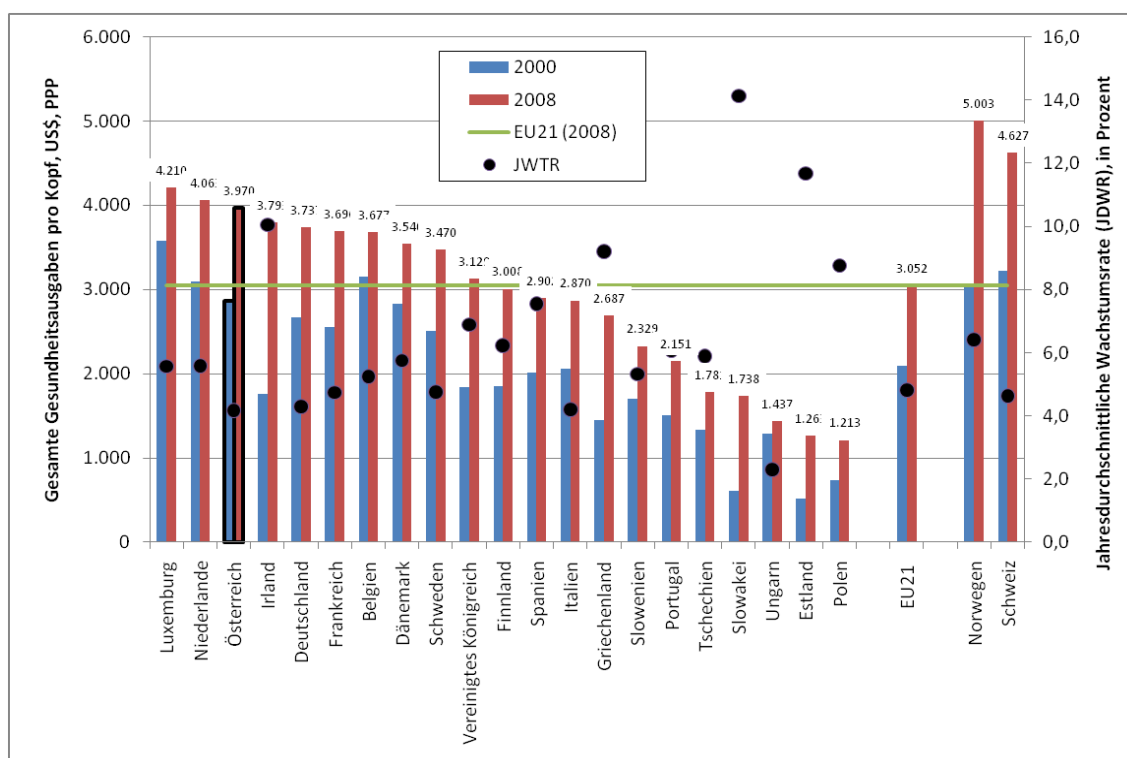
<sup>7</sup> Siehe dazu Bröthaler (2010).

## 4.5. Gesundheitswesen

### 4.5.1. Ausgangspunkt und Projektionen

Die Gesundheitsausgaben in Österreich betragen im Jahr 2009 30,308 Mrd. Euro oder 11 Prozent des BIP (Statistik Austria 2011). Im internationalen Vergleich weist Österreich dabei Spitzenwerte auf:

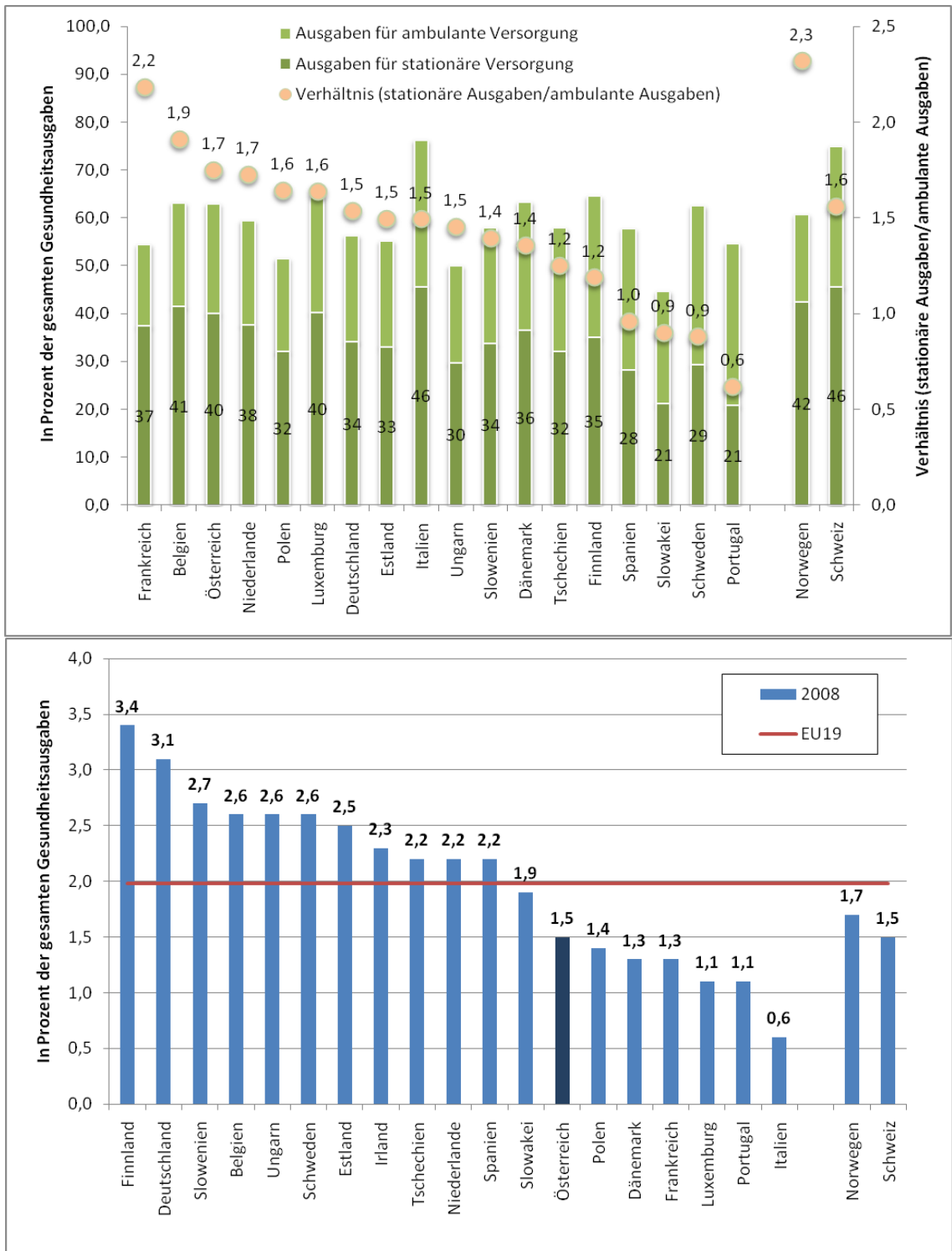
**Abbildung 4: Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich**



Quelle: OECD Health Data, IHS HealthEcon 2011.

Der internationale Vergleich zeigt auch, dass verhältnismäßig viele öffentliche Mittel für das Spitalswesen verwendet werden (siehe Abbildung 7). Dies widerspricht den Erkenntnissen der Gesundheitswissenschaften, dass jene Gesundheitssysteme am effizientesten und qualitativsten sind, die auf einen starken Primärbereich und Prävention setzen, also die Versorgung durch Hausärzte und andere extramurale Angebote (Starfield/Shi/Macinko 2005, Beasley et al. 2007). Die Konzentration auf den Spitalsbereich impliziert automatisch, dass bereits in Phasen höheren Erkrankungsgrades eingegriffen werden muss. Dies bedeutet für den Patienten, dass häufig nicht völlig behebbare gesundheitliche Schäden eingetreten sind. Für das Gesundheitswesen folgt, dass Reparaturen mit teurer Technologie durchgeführt werden müssen.

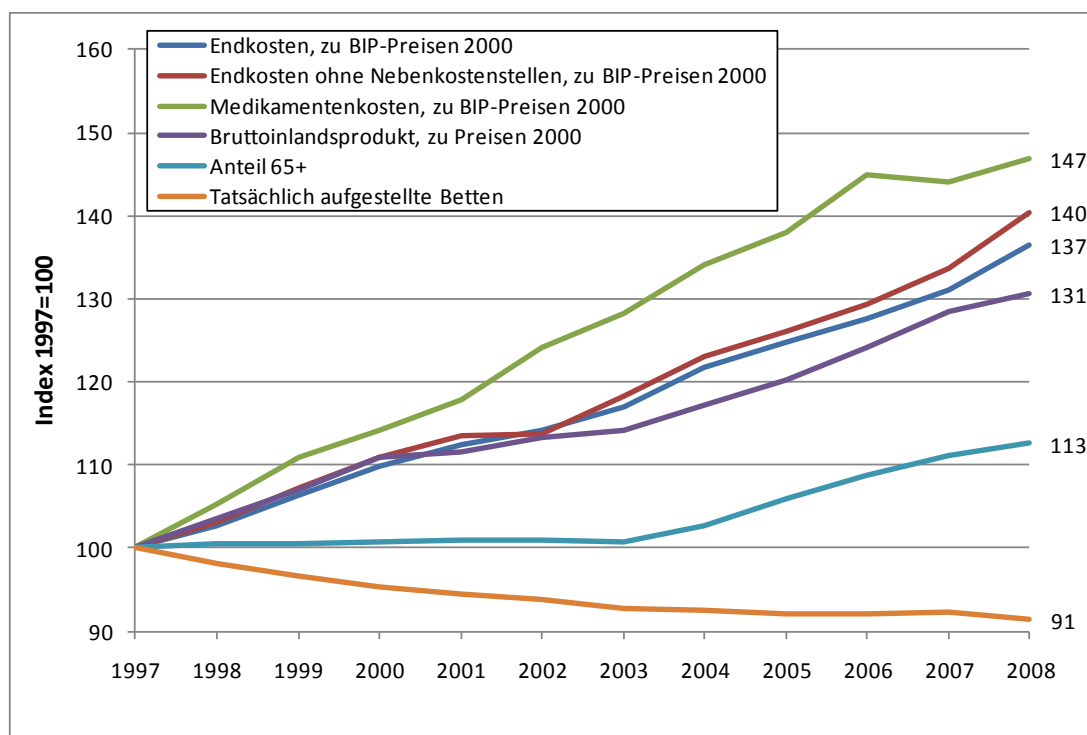
**Abbildung 5: Verhältnis zwischen stationären und ambulanten Ausgaben und Präventionsausgaben**



Quelle: OECD Health Data 2011, Berechnungen IHS HealthEcon 2011, Werte für 2008

Dementsprechend steigen auch die Kosten der Spitäler, genauer gesagt der mit der öffentlichen Versorgung befassten Fondspitäler, dramatisch an. In Abbildung 6 sind die reale Spitalskostenentwicklung (Endkosten) und die Entwicklung der Teilaggregate dargestellt. Die Endkosten ohne Nebenkostenstellen<sup>8</sup> bilden dabei die patientenbezogenen Kosten ab. Sie sind ein besseres Maß für die Spitalskostenentwicklung und werden später auch der Spitalskostenprojektion zugrunde gelegt.

**Abbildung 6: Spitalskostenentwicklung, Preise 2000, indiziert**

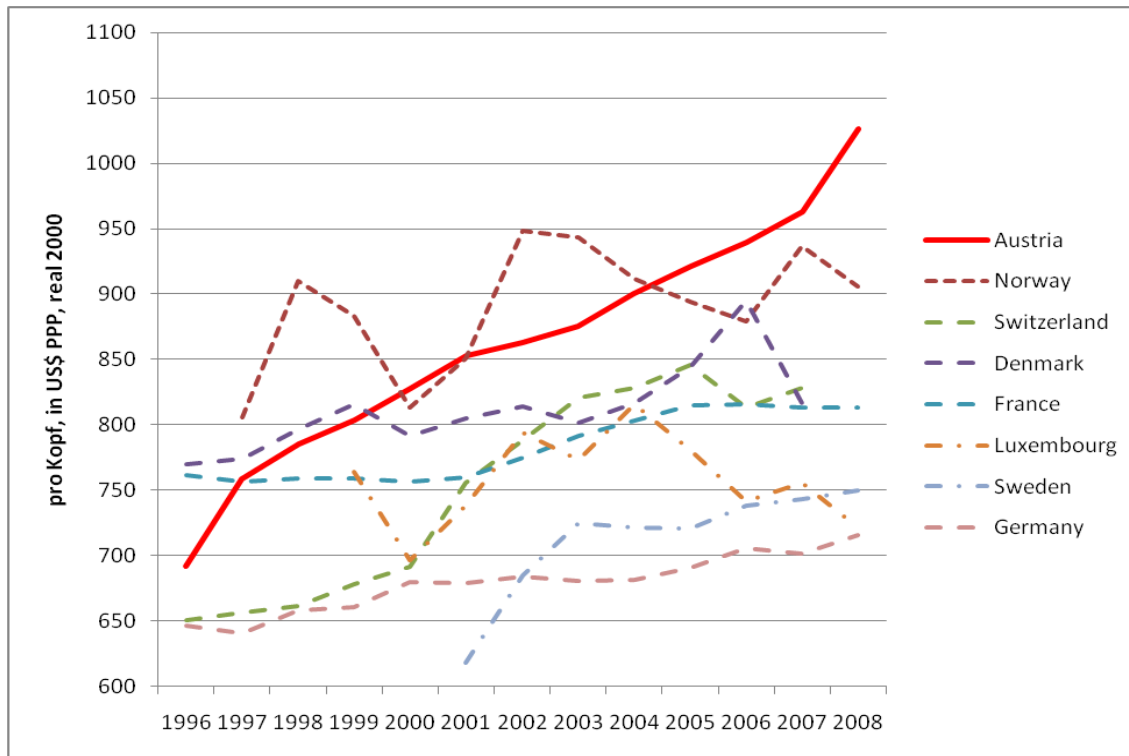


Quelle: BMG, Statistik Austria, OECD Health Data, IHS HealthEcon 2011.

<sup>8</sup> Die Nebenkostenstellen beinhalten beispielsweise Ausbildungsstätten für Pflegepersonal, die einem Spital angeschlossen sind, über den Dienstgeber verrechnete Pensionszahlungen, ans Spital angeschlossene Güter, Geschäfte im Spital, etc.

In Absolutwerten ist das Spitalswesen Österreichs mittlerweile das teuerste Europas (siehe Abbildung 7).

**Abbildung 7: Spitalskosten Top 8 in Europa**

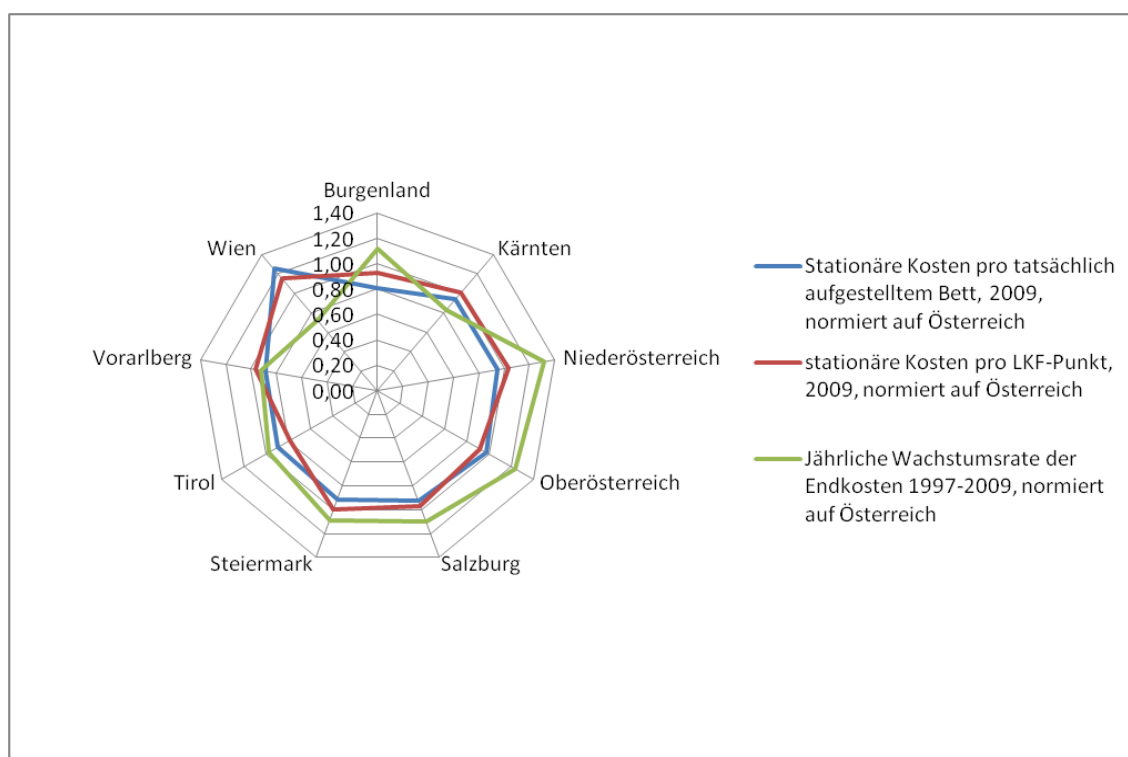


Quelle: OECD Health Data, Berechnungen IHS HealthEcon 2010.



Die Spitalskostenentwicklung verteilt sich dabei nicht auf alle Bundesländer gleichmäßig. Nach Art. 12 B-VG ist das Spitalswesen in der Ausführungsgesetzgebung Ländersache. Die Länder sind auch direkt oder über in ihrem Eigentum befindliche Spitalsbetriebsgesellschaften Betreiber der meisten Spitäler in Österreich (rund 78 % der Bettenkapazität). Sie erstellen auch den jeweiligen Krankenanstaltenplan. In Abbildung 8 sind vergleichbare Kennwerte berechnet. Insbesondere die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate einiger Bundesländer gibt hier Anlass zur Sorge<sup>9</sup>.

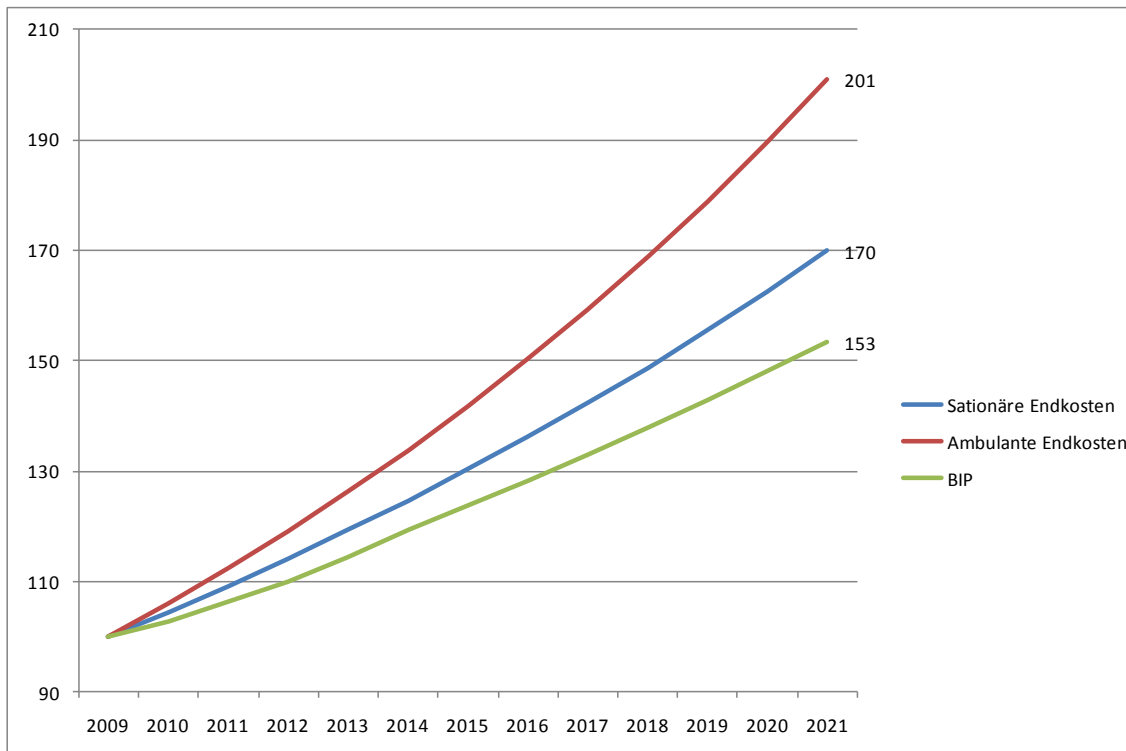
**Abbildung 8: Kennwerte des Spitalswesens in einzelnen Bundesländern, Index Österreich=100**



Quelle: BMG (2010/2011), Berechnungen IHS HealthEcon 2011.

Es wurde eine Projektion der Spitalskosten des ambulanten und stationären Bereichs durchgeführt. Legt man die Wachstumsraten der Jahre 2000-2009 zugrunde, so ergibt sich folgendes Bild:

<sup>9</sup> Die Eingliederung von Bezirkskrankenanstalten verzerrt die Zahlen nicht, da alle Fondsspitäler des Bundeslandes erfasst sind.

**Abbildung 9: Spitalskostenprojektion 2021**

Quelle: Berechnungen IHS HealthEcon 2011, BMG (2010/2011), IHS Mittelfristige Prognose, IHS ALMM.

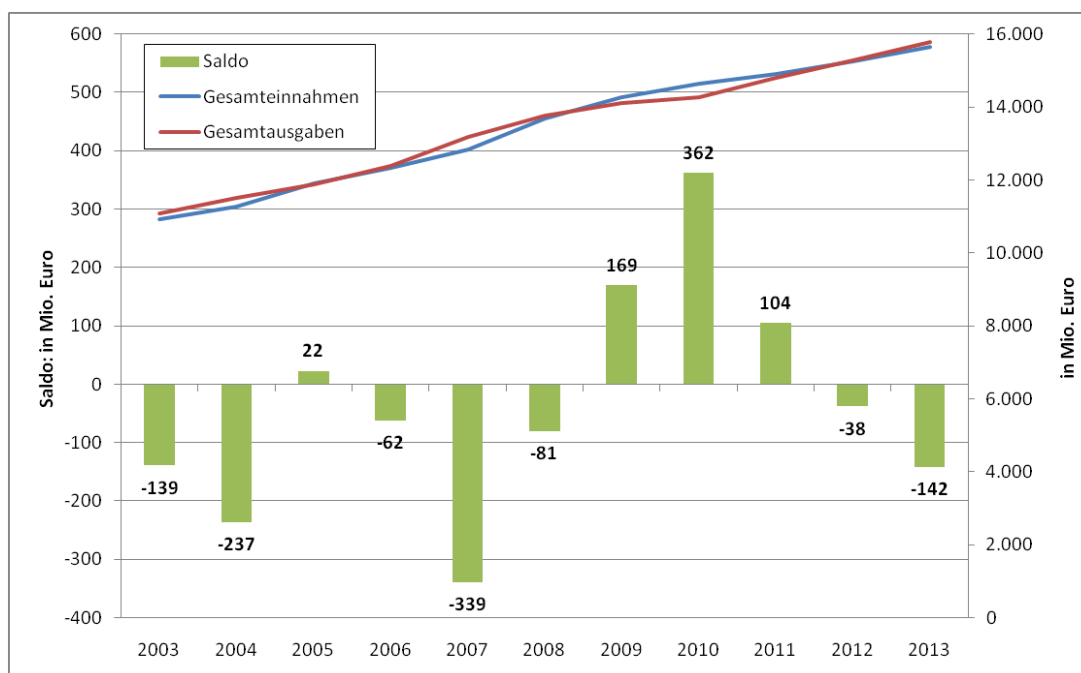
Die stationären Spitalskosten entwickeln sich deutlich stärker als das BIP und werden im Jahre 2021 fast 14,2 Mrd. Euro (2009: 8,3 Mrd. Euro) ausmachen. Die ambulanten Endkosten verdoppeln sich und werden im Jahr 2021 über 3 Mrd. Euro ausmachen.

Im Spitalsbereich stehen echte Konsolidierungsmaßnahmen noch aus. Einzelne Bundesländer haben bereits neue Spitalskonzepte vorgelegt, so Wien, Oberösterreich und die Steiermark. Ob deren politische Umsetzung gelingt und eine entsprechende Wirksamkeit auf die Kostenentwicklung erreicht wird, kann noch nicht abgeschätzt werden. Ein ganz wesentliches Problem dabei stellen Standorts- und Abteilungsschließungen dar, die politisch unpopulär sind, auch wenn sie in Hinblick auf Effizienz und Qualität Verbesserungen bringen könnten. Die Reformdiskussion erhielt auch Auftrieb durch den *Masterplan Gesundheit* des Hauptverbandes, das Spitalskonzept des Gesundheitsministers (beide vorgestellt im Winter 2010) und ein eigenes Reformpapier der Länder (Frühjahr 2011). Mittlerweile wurden diese Reformbestrebungen in Arbeiten in der Bundesgesundheitskommission kanalisiert. Zusätzlich wurde im Herbst 2010 von Eurostat ein neues *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) veröffentlicht, welches vorgibt, dass die Defizite und Schulden aller juristischen Personen ebenfalls Maastricht-relevant sind, für welche der Staat die volle Haftung übernimmt und welche wiederholt schlagend werden oder deren Realisierung wahrscheinlich ist. Statistik Austria hat daraufhin die Schulden und Defizite der Spitäler erhoben und dem öffentlichen Sektor zugeordnet, sodass das Staatsdefizit 2010 alleine

durch die Spitäler um 0,6 Mrd. Euro, der Schuldenstand um 2,9 Mrd. Euro anwuchs (Statistik Austria 2011).

Im Krankenkassenbereich haben Konsolidierungsmaßnahmen bereits eingesetzt. 2009 wurde zwischen Regierung und Sozialversicherung ein Abkommen über Konsolidierungsmaßnahmen geschlossen, worauf die Sozialversicherung in Verhandlungen mit ihren Systempartnern eintrat und sich auf einen Konsolidierungskurs einigen konnte. Im Gegenzug erhalten die Krankenversicherungsträger Mittel aus dem „Strukturfonds“ des Gesundheitsministeriums. Frühere Jahre waren von Defiziten gekennzeichnet und haben zu einem schrittweisen Aufbau von Schulden geführt (siehe Abbildung 10). Mögliche Überschüsse wie im Jahr 2010 sollen dazu dienen, diese Verbindlichkeiten abzubauen.

**Abbildung 10: Saldenentwicklung der Krankenversicherung**



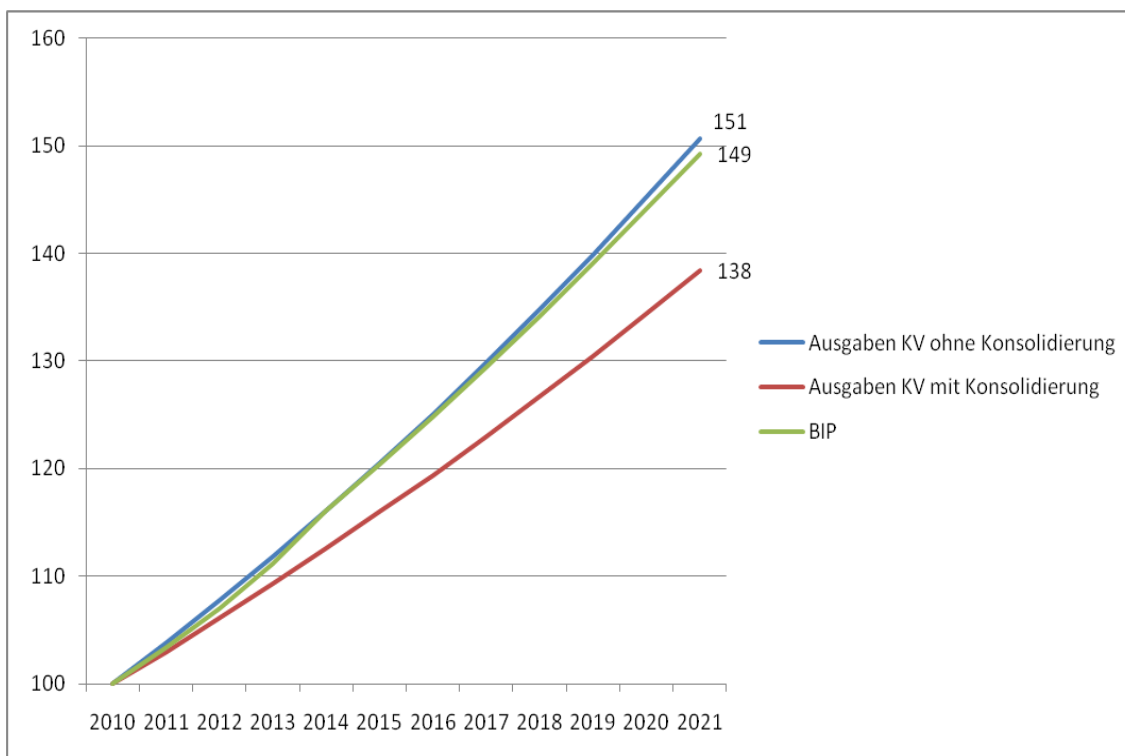
Quelle: Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger, Gebarungsergebnisse und Gebarungsvorausschau, Darstellung IHS HealthEcon 2011.

Die Konsolidierungsmaßnahmen zeigten sich erfolgreich, es werden aber, wie die Gebarungsvorausschau deutlich machen, weitere Anstrengungen notwendig sein. Insbesondere sollte nicht, wie teilweise angesichts der guten Ergebnisse 2009 und 2010 gefordert, an Leistungsausweitungen gedacht werden.

Kann der Konsolidierungskurs fortgesetzt werden, so ergeben sich langfristig Spielräume, zunächst die bisher aufgelaufenen Schulden abzubauen. Voraussetzung dafür ist aber eine entsprechende Einnahmenentwicklung.

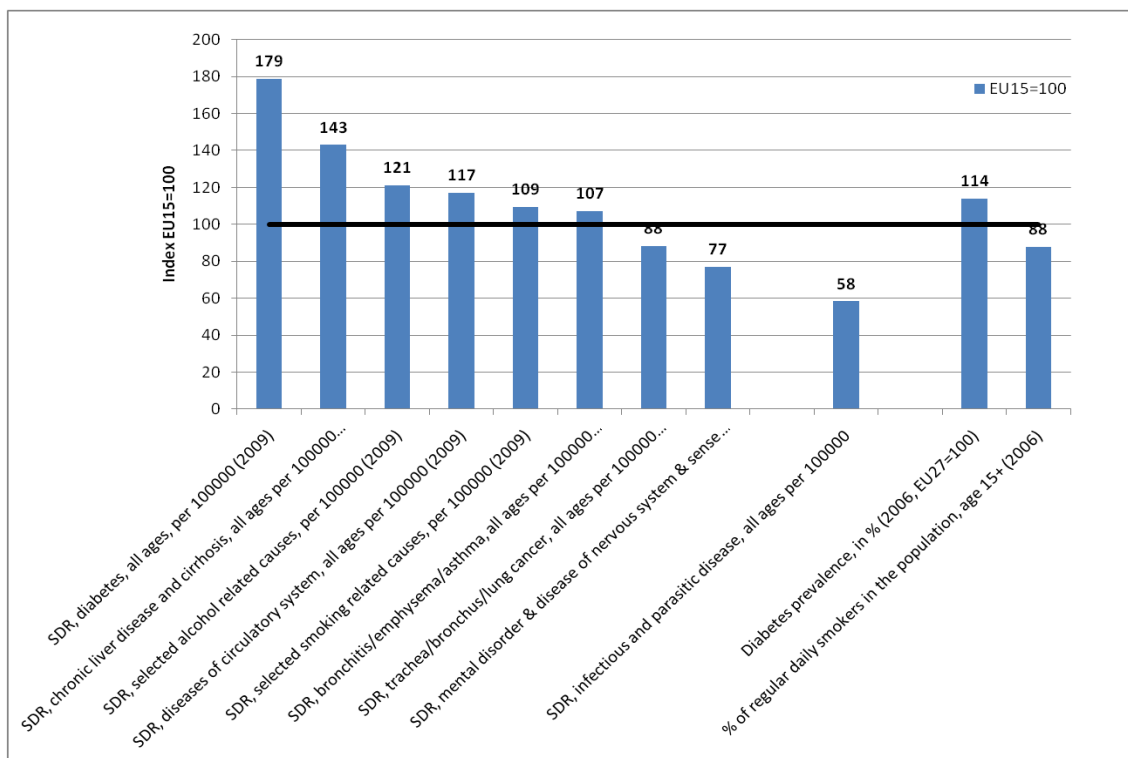
Die folgende Projektion nimmt an, dass im Szenario ohne Konsolidierung die Ausgaben wie in der Periode 2000-2009 auch in Zukunft wachsen, und zwar von den bereits veröffentlichten Gebarungsergebnissen 2010 ausgehend. Das Konsolidierungsszenario nimmt eine Wachstumsrate an, die ein Mittel aus der Wachstumsrate vor und nach den Konsolidierungsvereinbarungen von 2009 ist. Dadurch wachsen die Ausgaben geringer als das BIP, was aber notwendig sein wird, um die Schulden abzubauen.

**Abbildung 11: Projektion der Kassenausgaben mit und ohne Konsolidierung, bis 2021**



Quelle: IHS HealthEcon 2011, Daten Finanzstatistik Hauptverband 2011, IHS Mittelfristige Prognose und ALMM.

Der allgemein guten Zufriedenheit mit dem österreichischen Gesundheitswesen und seinen hohen Kosten stehen vergleichsweise schlechte Outcomes gegenüber. Als Beispiel seien hier die altersstandardisierten Sterblichkeitsraten im europäischen Vergleich angeführt:

**Abbildung 12: Altersstandardisierte Sterblichkeiten wichtiger Krankheiten, Vergleich mit EU15**

Quelle: IHS HealthEcon 2011, WHO Health for all Database 2011.

#### 4.5.2. Reformnotwendigkeiten 2021

Das zentrale Problem des österreichischen Gesundheitswesens ist seine Trennung in den Wirkungsbereich der Sozialversicherung und den Spitalsbereich, der vor allem den Ländern obliegt. Notwendige Leistungs- und Finanzierungsverschiebungen erfolgen dadurch nicht automatisch. Die Gesundheitsreform 2005 konnte hier keine wesentlichen Verbesserungen erreichen. Dabei wird angesichts der Kostenentwicklung die Zeit zu handeln immer kürzer. Die demographische Entwicklung wird in den nächsten zwei Jahrzehnten erst voll zum Tragen kommen und die Situation weiter verschärfen.

Das langfristige Ziel der Finanzierung aus einer Hand wird mittelfristig kaum erreicht werden können. Jedoch sollten die notwendigen Vorbereitungen jetzt eingeleitet werden. Aus internationaler Reform Erfahrung zeigt sich, dass eine solche System evolution nur über lange Zeiträume hinweg erreicht werden kann und gut vorbereitet sein will. Zu diesem Zwecke wären auch kleinräumigere Modellversuche anzustreben bzw. die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, um auch empirische Erkenntnisse über mögliche systemweite Änderungen zu erlangen.

Mittelfristig muss die Kostenkonsolidierung anhand eines vereinbarten Finanzplans für das gesamte Gesundheitswesen durch alle Akteure erfolgen. Subsidiär müssen davon ausgehend Maßnahmen zur Erfüllung des Finanzplans umgesetzt werden. Sinnvollerweise wird dies von wissenschaftlicher Seite begleitet, um die bestehenden Effizienzpotenziale aufzeigen zu können. Derlei Bestrebungen finden derzeit auf Ebene der Bundesgesundheitskommission statt.

Zeitgleich ist die Entwicklung von Gesundheitszielen vorzunehmen, damit für die Vielzahl handelnder Akteure klar ist, welche Prioritäten im Gesundheitswesen zu setzen sind. Ohne gleichzeitige gesundheitsbezogene Zielsetzungen drohen Einsparungen auf Kosten der Gesundheit, wo stattdessen Effizienzgewinne zu lukrieren wären. Die erste österreichische Gesundheitskonferenz im ersten Halbjahr 2011 hatte zum Ziel, diese Bemühungen voranzutreiben. Wie auch bei der Erstellung eines Finanzplans hängt der Erfolg von Gesundheitszielen stark von den Rahmenbedingungen und der richtigen Operationalisierung ab. Auf die Zielvorgaben müssen auch konkrete Maßnahmen vereinbart und laufend evaluiert werden.

Flankierend sollte der Umbau des Gesundheitswesens nach modernen gesundheitswissenschaftlichen Kriterien eingeleitet werden, insbesondere durch die Stärkung des Primärversorgungsbereichs und sinnvolle Präventivmaßnahmen. Dafür muss auch die Ausbildung der Allgemeinärzte verbessert werden (Facharzt für Allgemeinmedizin), damit diese eine stärkere Leitfunktion wahrnehmen und die vielfältigen Anforderungen erfüllen können, die das heutige Spektrum an Tätigkeiten verlangt<sup>10</sup>.

#### **4.6. Pensionen**

Die gesetzliche Altersvorsorge stellt den quantitativ bedeutendsten Einzelposten bei den staatlichen Ausgaben dar. Im Jahr 2008 wurden in Österreich laut ESSOS-Datenbank 33,8 Mrd. Euro für die Alterssicherung aufgewendet. Das entspricht 11,9 % des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2008 und mehr als 40 % aller erfassten staatlichen Sozialausgaben in Österreich.

Das umlagefinanzierte staatliche Pensionssystem besteht aus unterschiedlichen Subsystemen für Arbeiter, Angestellte, Landwirte, Selbstständige und einige Gruppen von Freiberuflern. Es wird vor allem über Pflichtbeiträge der Versicherten finanziert, welche durch Transfers aus anderen Systemen (Arbeitslosenversicherung, Familienlastenausgleichsfonds) und eine staatliche Ausfallhaftung ergänzt werden. Beamte verfügen über eigene Ruhestandssysteme, die durch ihre Beiträge und die ihrer staatlichen Arbeitgeber (öffentliche Budgets) finanziert werden.

---

<sup>10</sup> U.a. Familienmedizin, psychosoziale Aspekte der Gesundheit, Gesundheitsförderung, case-management, Schnittstelle für strukturierte Behandlungsprogramme

Das staatliche Pensionssystem ist für jeden Beschäftigten verpflichtend. Ausgenommen sind lediglich eine kleine Gruppe von selbstständig Erwerbstätigen sowie Personen in geringfügiger Beschäftigung. Die Abdeckung durch das staatliche Pensionssystem, welches auch Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit und für Hinterbliebene vorsieht, ist deshalb sehr hoch: Rund 93 % aller Erwerbstätigen fallen darunter.

Um die Systeme zu harmonisieren, wurde 2004 ein vereinheitlichtes, leistungsorientiertes Pensionskontensystem für alle Beschäftigten unter 50 Jahren eingeführt. Der nunmehr einheitliche Beitragssatz von 22,8 % der Beitragsgrundlage wird im Bereich des ASVG zu 12,55 % vom Dienstgeber und zu 10,25 % vom Versicherten getragen. Im GSVG und BSVG steuert der Bund eine Partnerleistung bei, sodass sich für GSVG-Pflichtversicherte ein künftiger Eigenbeitragssatz von 17,5 % (derzeit 15 %) und für BSVG-Versicherte von 15 % (derzeit 14,5 %) ergibt.

Das gesetzliche Renteneintrittsalter für Alterspensionen liegt für Frauen bei 60 und für Männer bei 65 Jahren. Im Zeitraum 2018-2033 wird das gesetzliche Pensionsantrittsalter für Frauen schrittweise an jenes der Männer herangeführt werden. Anspruch auf eine Pensionsleistung hat, wer mindestens 15 Beitragsjahre geleistet und das Antrittsalter erreicht hat.

Basis der Pensionsbemessung ist künftig die durchschnittliche Beitragsgrundlage während der gesamten Beitragstätigkeit, wobei Jahresverdienste mit Bewertungsfaktoren zum Pensionsstichtag aktualisiert werden. Das tatsächliche Pensionsniveau (Ersatzquote) wird ermittelt aus den Steigerungspunkten (prozentueller Pensionszuwachs pro Beitragsjahr) und der Bemessungsgrundlage. Bei Pensionsantritt mit 65 und 45 Versicherungsjahren werden 80 % der durchschnittlichen Beitragsgrundlage als Pensionsleistung erzielt. Leistungen sind nach der jüngsten Reform wertgesichert, werden also entsprechend der Steigerung des Verbraucherpreisindizes jährlich angehoben.

Mindestrenten gibt es im österreichischen Pensionssystem nicht, eine bedarfsabhängige Unterstützung für Personen mit (geringem) Pensionsanspruch dagegen schon: Menschen, die trotz Pensionsanspruch und Berücksichtigung anderer Familieneinkommen unter ein Mindesteinkommensniveau fallen, erhalten Zuschüsse. Das Mindesteinkommen entspricht für Einzelpersonen ungefähr dem halben mittleren Nettoeinkommen aus aktiver Arbeit von abhängigen Beschäftigten und beträgt im Jahr 2008 € 747.

Zusätzlich zu den Alterspensionen gewährt die österreichische Pensionsversicherung auch Leistungen für Hinterbliebene und Erwerbsunfähigkeitsrenten für Invalide.

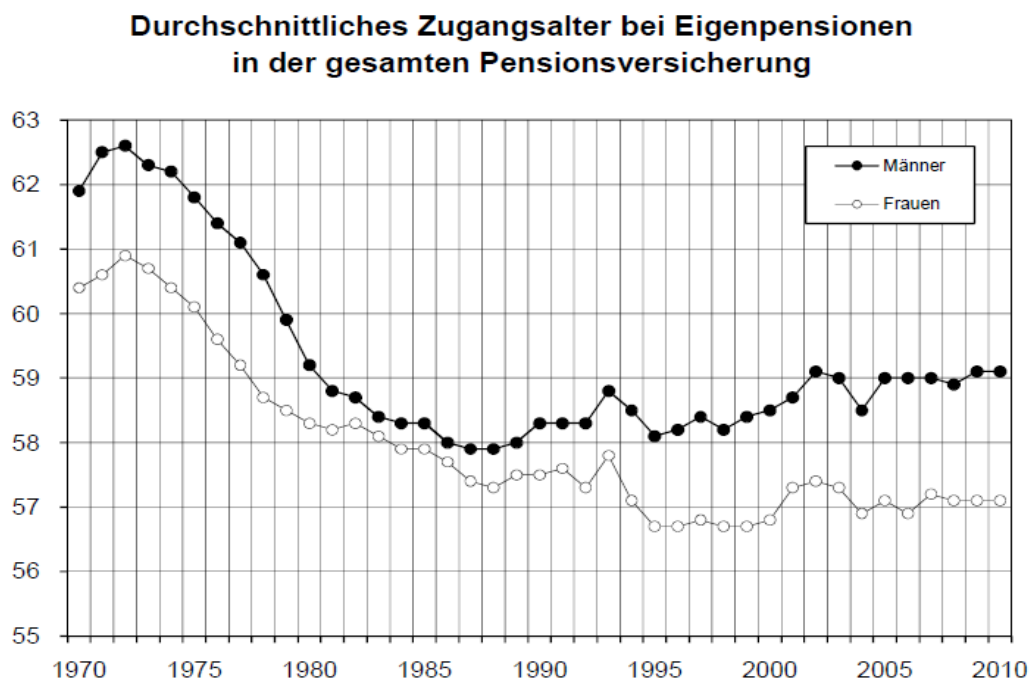
Die Gesamtausgaben für alle Arten von staatlichen Pensionen (inklusive Ruhe- und Versorgungsgenüsse von Beamten) sind in Österreich relativ hoch. Im Jahr 2005 beliefen sie sich auf 14,2 % des BIP – hinter Italien der zweithöchste Wert aller EU-Mitgliedstaaten. Diese Zahl lässt sich einerseits auf das hohe Leistungsniveau der staatlichen Pensionen zurück-

führen – sogar nach den Pensionsreformen sind die österreichischen Pensionen die fünft-höchsten innerhalb der OECD-Länder –, andererseits rührt diese Zahl aber auch daher, dass die kapitalgedeckte Säule im österreichischen Pensionssystem bisher nur in sehr geringem Umfang ausgebaut wurde. Im europäischen Vergleich weist nur in Spanien das staatliche, umlagefinanzierte Pensionssystem eine ähnliche Dominanz wie in Österreich auf.

Die Ausgestaltung des staatlichen österreichischen Pensionssystems impliziert eine entsprechende Belastung des Staatshaushalts, die durch den demografischen Wandel weiter verstärkt wird. Eine Abfolge von Pensionsreformen hat seit nunmehr 20 Jahren darauf abgezielt, die Nachhaltigkeit der staatlichen Pensionsversicherung sicherzustellen. Die in der jüngeren Vergangenheit erzielten Ergebnisse der Reformbemühungen sind allerdings ernüchternd.

Es war ein Hauptanliegen der großen Pensionsreformen der Jahre 2003/2004, das effektive Pensionsantrittsalter an das gesetzlich festgelegte Regelpensionsalter (60 Jahre für Frauen, 65 für Männer) heranzuführen. Wie aus Abbildung 13 ersichtlich ist das effektive Pensionsantrittsalter seit Jahren stabil bei 59 Jahren für Männer und 57 Jahren für Frauen und liegt damit deutlich unter Werten, die in den 1970er Jahren zu beobachten waren. Angesichts der deutlich steigenden Lebenserwartung ist dieser Zustand unhaltbar.

**Abbildung 13: Entwicklung des Pensionsantrittsalters**



Quelle: Sozialversicherung in Zahlen, Ausgabe August 2011, Hauptverband der Sozialversicherungsträger



Im derzeit gültigen Pensionsrecht sind tiefgreifende Änderungen festgelegt, die das Leistungsniveau in der Zukunft beeinflussen werden. Diese rechtlichen Änderungen wurden bei den Modellberechnungen entsprechend berücksichtigt. Die wichtigsten Faktoren sind dabei:

- Das Regelpensionsalter der Frauen wird von 2018 bis 2033 an jenes der Männer angepasst.
- Der Durchrechnungszeitraum für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Pensionsleistung wird schrittweise auf das gesamte Erwerbsleben ausgeweitet.
- Die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer (Hacklerregelung) läuft ab 2013 schrittweise aus.
- Die Abschläge bei Inanspruchnahme einer vorzeitigen Alterspension (Korridorpen-sion) betragen in einer Übergangsphase 2,1 %, für Personen, die nach 1954 geboren wurden, jedoch 4,2 %.

Insgesamt bedingen die im Sozialversicherungsrecht festgelegten Reformen eine deutliche Dämpfung des Leistungsniveaus für die zukünftigen Bezieher einer Neupension. Die Ersatzquoten für Neupensionisten werden künftig deutlich unter den derzeit beobachteten Werten liegen. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass gegenwärtig Kohorten von Neupensionisten von der „Hacklerregelung“ profitieren können.

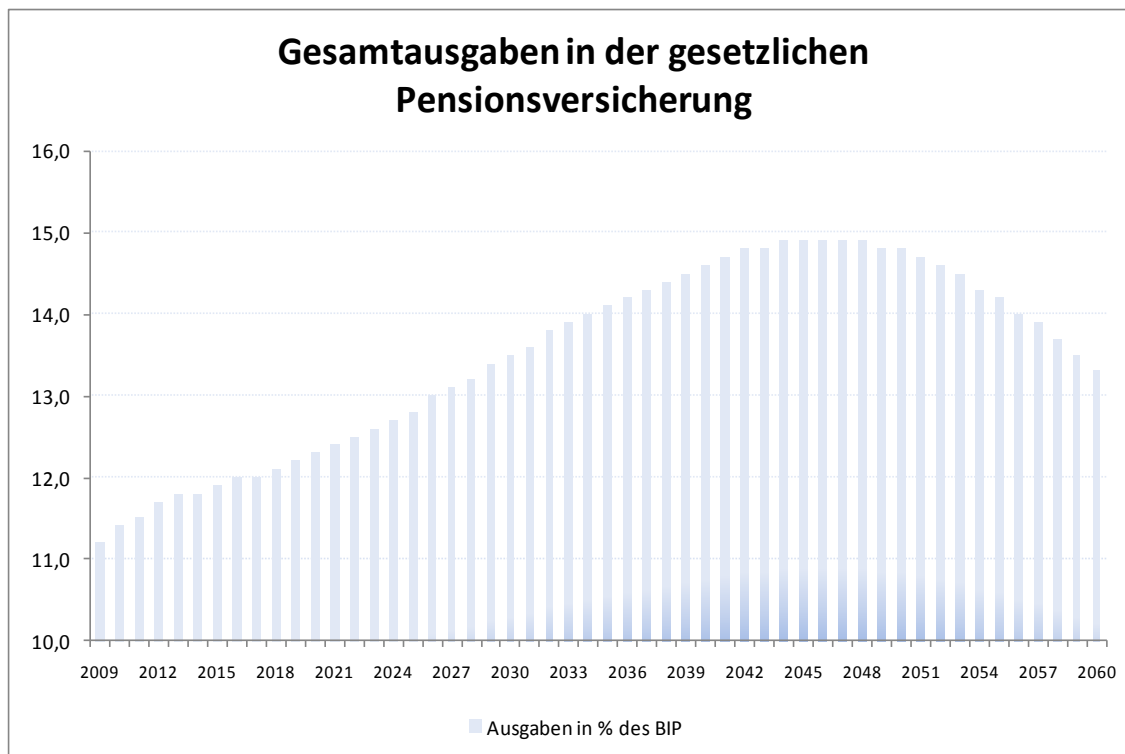
Andererseits ist jedoch darauf hinzuweisen, dass derzeit davon ausgegangen werden muss, dass bezüglich der Ersatzquoten bei Invaliditätspensionen keine signifikanten Änderungen eintreten werden. Hier haben rechtliche Anpassungen der letzten Jahre sogar zu einer tendenziellen Ausweitung der Ersatzquoten beigetragen. Berücksichtigt man, dass gegenwärtig rund ein Drittel aller Neuzugänge aus dem Titel der Erwerbsunfähigkeit kommen und hier auch keine Änderung in der Inanspruchnahme unterstellt wird, so wird über diesen Kanal der Effekt der Pensionsreform maßgeblich geschmälert.

Hinsichtlich des Pensionsantrittsverhaltens unterstellen die Modellberechnungen einen mäßigen Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters. In überwiegendem Maße wird dieser Anstieg durch die Anhebung des Regelpensionsalters der Frauen hervorgerufen, während angenommen wird, dass die Pensionsreform ansonsten nur moderat auf die Anhebung des Pensionsantrittsalters wirkt.

Ungeachtet dieser gesetzlich vorgesehenen Einschnitte in das Pensionsrecht ist die nachhaltige Finanzierbarkeit des Pensionssystems nicht gewährleistet. Die Pensionsreformkommission hat in ihrem jüngsten Gutachten vom April 2011 darauf hingewiesen, dass mit einer deutlichen Zunahme des Pensionsaufwands in Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu rechnen ist. Ausgehend vom Startwert von 11,2 % des Jahres 2009

wird der Pensionsaufwand auf 14,8 % im Jahr 2050 anwachsen. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist in den Folgejahren dann mit einem leichten Rückgang des Pensionsaufwands zu rechnen.

**Abbildung 14: Ausgabenentwicklung in der gesetzlichen Pensionsversicherung**



Quelle: Kommission zur langfristigen Pensionssicherung, Bericht September 2010.

Angesichts der doch erheblichen Eingriffe in das zukünftige Leistungsniveau bei den Pensionen wäre a priori zu erwarten, dass gegenwärtige Pensionsbezieher gegenüber den später geborenen Kohorten bevorteilt sein sollten. Die Berechnungen von Gegenwartswerten bei den Pensionen ergeben jedoch genau das gegenteilige Ergebnis. Die Kohorte der 1990 geborenen Personen weist einen signifikant höheren Gegenwartswert der Pensionsansprüche auf als die Generation der 1970 Geborenen, und diese wiederum hat höhere durchschnittliche Pensionsleistungen zu erwarten als die Generation der im Jahr 1950 Geborenen.<sup>11</sup> Dieses Resultat erklärt sich aus der dominanten Wirkung der Entwicklung der Restlebenserwartung. Männer, die 1990 geboren wurden, haben im Alter von 60 Jahren eine um 6 Jahre höhere Restlebenserwartung als Männer mit Geburtsjahr 1950. Die Restlebenserwartung von 27,4 Jahren steigt damit um 26 % an. Für Frauen liegt die Restlebenserwartung der 1990 Geborenen mit 60 Jahren bei 30,3 Jahren und damit um 20 % über dem Vergleichswert des Altersjahrgangs 1950. Dieser massive Anstieg der Restlebenserwartung erhöht entsprechend die Bezugsdauer der Pensionsleistungen und

<sup>11</sup> Siehe Berger et.al (2010).

wirkt damit deutlich stärker als der gegenläufige Effekt der Dämpfung der Ersatzquoten durch die Pensionsreform.

Das österreichische Pensionssystem nimmt bereits gegenwärtig beträchtliche öffentliche Mittel in Anspruch, ein weiterer signifikanter Anstieg des Aufwands für Pensionsleistungen wird für den Staatshaushalt nicht zu bewältigen sein. Die Notwendigkeit, die nachhaltige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung sicherzustellen, wurde in den vergangenen 20 Jahren zwar von den jeweiligen Bundesregierungen erkannt, die erforderlichen Maßnahmen wurden jedoch nicht in ausreichendem Maße umgesetzt.

Derzeit weist das staatliche Pensionssystem folgende gravierende Mängel auf:

- Innerhalb der OECD weist Österreich das zweitniedrigste effektive Pensionsantrittsalter auf.
- Der Zustrom in die Invaliditätspension steigt bei höheren Altersjahrgängen (ab 50 Jahren) massiv an.
- Die Regeln des Pensionssystems weisen ein unzumutbares Maß an Intransparenz auf, sodass selbst Fachexperten in der Regel überfordert sind.
- Die finanzielle Stabilität des Pensionssystems ist nicht gegeben; die daraus folgende Notwendigkeit laufender Reformmaßnahmen untergräbt das Vertrauen der Versicherten in die Pensionsversicherung.

Angesichts der vorhersehbaren finanziellen Belastungen der gesetzlichen Pensionsversicherung ist rasches und entschlossenes Handeln geboten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Institut für Höhere Studien tiefgreifende und entschlossene Reformen, die ausschließlich auf der Ausgabenseite der Pensionsversicherung ansetzen und zu einer deutlichen und nachhaltigen Erhöhung des Pensionsantrittsalters in Österreich führen. Konkret empfiehlt das IHS:

- Konsequente Umsetzung der Aktivierung im Bereich der Invaliditätspension mit der völligen Lösung der Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit von der Pensionsversicherung
- Abschaffung bestehender Möglichkeiten der Inanspruchnahme vorzeitiger Alterspensionen
- Schaffung eines transparenten Pensionssystems, das für den Versicherten verständlich wird. Dies impliziert das Abgehen von den im Gesetz vorgesehenen

übermäßig langen und intransparenten Übergangsregelungen (Sockelpension anstelle einer Parallelrechnung).

- Sofortige Einführung versicherungsmathematisch berechneter Abschläge bei der Korridor pension
- Die faire Verteilung der Lasten der notwendigen Sanierung des Pensionssystems auf alle Generationen über differenzierte Solidarbeiträge von Bestandspensionen.

## 5. Literaturverzeichnis

Beasley, J.W., Starfield B., Van Weel C., Rosser W.W., Haq C.L. (2007): Global health and primary care research. *J Am Board Fam Med*, 20(6), S. 518 – 526.

Bröthaler J., Getzner M., Pitlik H., Schratzenstaller-Altzinger M., Biwald P., Bauer H., Schuh U., Strohner L. (2011), Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien, Studie von TU-Wien, IHS, KDZ und Wifo im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.

Ederer, S., Janger J., Kaniovski S. Kletzan D., Berger J., Fortin I., Hofer H., Paterson I., Skriner E., Schönpflug K., Schuh U., Schwarzbauer W. (2010), Assessing the Lisbon Strategy 2005-2010 and Estimating Expected Effects from Reaching the EU 2020 Goals, Studie von IHS und Wifo im Auftrag von Bundeskanzleramt und BM für Wirtschaft, Jugend und Familie, Wien.

Europäische Kommission (2010a): Wirtschaftspolitische Steuerung in der EU: Kommission legt umfassendes Legislativpaket vor. Pressemitteilung Nr. IP/10/1199 vom 29.9.2011.

Europäische Kommission (2010b): Economic governance package (1): Strengthening the Stability and Growth Pact. MEMO/10/455 vom 29.9.2011.

Europäische Kommission (2010c): Economic governance package (2): Preventing and correcting macroeconomic imbalances. MEMO/10/454 vom 29.9.2011.

Hofer H., Kaniovski S., Schuh U., Url T. (2007), A Long-run Macroeconomic Model of the Austrian Economy (A-LMM): An Update of the Model Documentation, Projektbericht von IHS und Wifo im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz, Wien.

Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (2010), Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2009 bis 2060, Wien.

Starfield B., Shi L., Macinko J. (2005): Contribution of primary care to health systems and health. *Milbank Q*, 83(3), S. 457 – 502.



---

Autoren: Bernhard Felderer, Thomas Czypionka, Helmut Hofer, Ulrich Schuh, Klaus Weyerstraß

Titel: Perspektiven 2021

Projektbericht/Research Report

© 2011 Institute for Advanced Studies (IHS),  
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>

---