Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen für Österreich - EU, IWF und OECD im historischen Vergleich[30]

Sowohl der IWF (Internationale Währungsfonds) als auch die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und die Europäische Kommission (EK) sprechen regelmäßig wirtschaftspolitische Länderempfehlungen zu den Bereichen Fiskal-, Struktur und Finanzpolitik aus. Vor allem in den Bereichen der Struktur- und der Fiskalpolitik sind bei allen Berichten ähnliche Empfehlungen zu finden. Die Empfehlungen zum Finanzsektor unterscheiden sich deutlich mehr: Der IWF verfolgt primär das Ziel, die Stabilität des internationalen Währungssystems zu sichern. Die Berichte der OECD und EK im Zuge des europäischen Semesters dienen zur Verbesserung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Daher legen die OECD und EK ihren Fokus besonders auf Strukturpolitik und auf Fiskalpolitik, während der IWF zusätzlich ein besonderes Auge auf die Finanzpolitik wirft.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen an Österreich

Der IWF, die OECD und die Europäische Kommission sprechen regelmäßig wirtschaftspolitische Länderempfehlungen in den Bereichen Fiskalpolitik, Strukturpolitik und dem Finanzsektor aus. In folgendem Bericht werden die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der drei Institutionen an Österreich seit 1999 gegenübergestellt und verglichen.

Als Recherchegrundlage dienen für den IWF die „IWF Staff Concluding Statements", die er im Rahmen der jährlich durchgeführten Artikel IV Konsultationen des IWF mit jenen Mitgliedsländern erstellt, und für die OECD die „OECD Wirtschaftsberichte", die die OECD alle zwei Jahre veröffentlicht. Für die Empfehlungen der EU dienen die „Länderempfehlungen", die die Europäische Kommission jährlich im Zuge des Europäischen Semesters bzw. vor 2010 in den „Empfehlungen über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft" verfasst.

Die Empfehlungen im Überblick

Jede der drei Institutionen hat Empfehlungen, die sie als zentrale Empfehlungen besonders hervorheben und die detailliert dargestellt werden. Grundsätzlich können diese den Bereichen der Fiskalpolitik, der Strukturpolitik und des Finanzmarktes zugeordnet werden.

Die zentralen Empfehlungen des **IWF** in den letzten 20 Jahren betreffen überwiegend die fiskalische Konsolidierung und den Ausbau fiskalischer Puffer. Strukturpolitisch empfiehlt der IWF die Reduktion der Besteuerung von Arbeit, Reformen des Fiskalföderalismus und Reformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung, Reformen des Pensionssystems insbesondere die Erhöhung und Angleichung des Antrittsalters von Frauen und Männern, eine Flexibilisierung am Arbeitsmarkt und die Erhöhung der Anzahl älterer Arbeitnehmer und Frauen. Finanzpolitisch empfiehlt der IWF die Überwachung der Risiken von Fremdwährungskrediten, die Restrukturierung und Konsolidierung der Bankenbranche, die Einführung von Stress Tests und Einrichtung eines Frühwarnsystems in Bezug auf Banken, die Beobachtung und Analyse der Entwicklung von Non-Performing Loans, die Beaufsichtigung von non-bank Financial Entities, die

[30] Autorin: Marianne Hofbauer (Abteilung für EU- und internationale Angelegenheiten)

Einrichtung eines Plans zur Sanierung und Abwicklung von Banken sowie die Verstärkung der makroprudenziellen Tools insbesondere in Bezug auf den Immobilienmarkt.

Die **OECD** spricht sich seit 1999 für eine Haushaltskonsolidierung und Senkung der öffentlichen Schuldenquote, für Steuersenkungen im Bereich der Arbeit und Erhöhungen der Verbrauchs-, Erbschafts- und Umweltsteuern und Einführung wiederkehrender Vermögenssteuern sowie für die Reform der föderalen Finanzbeziehungen aus. Strukturpolitisch empfiehlt die OECD in Bezug auf das Pensionssystem die Erhöhung des Pensionseintrittsalters, die Förderung privater Pensionssysteme sowie Eindämmung der Invaliditätspension und der Frühpension. Im Bereich der Bildung empfiehlt sie die Einführung der Autonomie der Hochschulen im Hinblick auf die Finanzierung sowie die Effizienzsteigerung des Schulwesens. Beim Arbeitsmarkt spricht sich die OECD für die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von älteren Personen und von Frauen durch den Ausbau von Kinderbetreuung und von Personen mit Migrationshintergrund aus. Für den Wettbewerb empfiehlt sie die Abschaffung rechtlicher Hürden und die Verbesserung der Unternehmensfinanzierung. Regelmäßig sieht die OECD die Notwendigkeit der Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Güter sowie die Beendigung der Zersplitterung im Gesundheitssystem. Für den Finanzmarkt empfiehlt die OECD die Verbreiterung des Kapitalmarkts und Weiterentwicklung von Risikokapitalmärkten, den Erhalt und Ausbau einer strengen Finanzmarktaufsicht sowie Bankenaufsicht, die Rückzahlung von staatlichem Kapital sowie die Umstrukturierung verstaatlichter Banken. Weiters empfiehlt sie die Verschärfung makroprudenzieller Instrumente in Bezug auf den Immobilienmarkt und die Defragmentierung und Modernisierung des Bankensektors.

Die zentralen Empfehlungen der **Europäischen Kommission** sowie des Rates (1999, 2005-2009) in Bezug auf die Fiskalpolitik betreffen in erster Linie die Finanzkonsolidierung und Kontrolle der Staatsausgaben, die Verringerung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit und die Verbesserung der föderalen Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Im Bereich der Strukturpolitik empfiehlt die EK in Bezug auf das Pensionssystem die Erhöhung des Pensionsantrittsalters, die Angleichung des Antrittsalters von Männern und Frauen und die Verschärfung der Invaliditäts- und der Frühpension. Außerdem empfiehlt die EK die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit des Gesundheits- und Pflegesystems, Verbesserungen bei Unternehmensgründungen und des Marktzugangs bei Dienstleistungen sowie die Förderung von Forschung, Entwicklung und Digitalisierung. Für den Arbeitsmarkt empfiehlt die EK die höhere Beteiligung von älteren Arbeitskräften, Frauen, benachteiligten Jugendlichen, gering qualifizierten Arbeitskräften und Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt. Auch im Bereich der Bildung spricht die EK regelmäßig Empfehlungen aus: die Verbesserung der Bildung von benachteiligten jungen Menschen, die Verhinderung von Studien- und Schulabbrüchen sowie die Verbesserung der strategischen Hochschulplanung. Für den Finanzmarkt empfiehlt die EK die Entwicklung des Wagniskapitalmarkts und des Aktienmarkts, die Koordinierung mit Finanzaufsichtsbehörden in anderen Ländern und die Minderung der Anfälligkeit des Finanzsektors aufgrund ausländischer Risikoexpositionen.

Übereinstimmende Empfehlungen in den Bereichen Fiskal-, Struktur- und Finanzpolitik

Übereinstimmende Empfehlungen werden, die von allen drei Institutionen ausgesprochen. Im Bereich der Fiskalpolitik stellen die Finanzkonsolidierung und die Reduzierung der Schuldenquote bzw. des Budgetdefizits sowie die Senkung der Besteuerung der Arbeit bzw. die Verlagerung

dieser auf neue Steuern dar. Ebenfalls von allen Institutionen wird die Reform der fiskalischen föderalen Beziehungen empfohlen. Strukturpolitisch empfehlen die Institutionen die Erhöhung des Pensionsantrittsalters, die Angleichung des Pensionsantrittsalters von Frauen und Männern sowie die Reform von Frühpensionen. Im Bereich des Arbeitsmarkts empfehlen die Institutionen die Erhöhung der Anzahl älterer Arbeitnehmer, Frauen sowie Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt, etwa durch den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten. Beinahe in allen Berichten werden Deregulierungen von Dienstleistungen sowie die Verbesserung des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbsbehörden empfohlen. Im Finanzsektor gibt es wenig Übereinstimmungen. Die Verringerung der Risikoexposition durch die Aktivitäten der Banken in Zentral- und Osteuropa sowie die Zusammenarbeit der österreichischen mit internationalen Aufsichtsbehörden sowie die Restrukturierung und Konsolidierung der Bankenbranche sowie die Notwendigkeit der Rückzahlung von staatlichem Kapital werden von allen Institutionen regelmäßig aufgegriffen.

Wiederkehrende Empfehlungen in den Bereichen Fiskal-, Struktur- und Finanzpolitik

Im Bereich der Fiskalpolitik ist die Empfehlung, das Steuersystem grundlegend zu reformieren eine, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten bei allen drei Institutionen ausgesprochen wird, sowie Empfehlungen zu Reformen in der öffentlichen Verwaltung. Im Bereich der Strukturpolitik werden die Schaffung von Steuervorteilen und die Reform und Beschränkung von Invaliditätspensionen (OECD, EK) oder die Harmonisierung der Pensionen im öffentlichen Dienst mit jenen im privaten Sektor (IWF, OECD) empfohlen, sowie die Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen oder die Minderung der saisonalen Arbeitslosigkeit. Auch wird regelmäßig die Reduktion der verwaltungstechnischen und finanziellen Barrieren für Unternehmen empfohlen, sowie die Verbesserung der Bildungsergebnisse und eine Reform des Gesundheitssystems, insbesondere der zersplitterten Entscheidungsfindung und Finanzierung. Klimathemen spielen bei allen Institutionen außer bei der EK eine untergeordnete Rolle. Im Bereich des Finanzsektors überschneiden sich vor allem OECD und IWF in Empfehlungen: Beide greifen das Thema des Immobilienmarktes auf, indem sie neue makroprudenzielle Instrumente mit Fokus auf Entwicklungen am Immobilienmarkt empfehlen. EK und OECD empfehlen die Unternehmensfinanzierung auszuweiten und die Risikokapitalmärkte auszubauen.

Unterschiedliche bzw. vereinzelte Empfehlungen in den Bereichen Fiskal-, Struktur- und Finanzpolitik

Hier werden Empfehlungen angeführt, die nur von einer Institution ausgesprochen werden. Im Bereich der Fiskalpolitik stimmen alle drei Institutionen in den meisten Empfehlungen überein. IWF und OECD sprechen in ihren Berichten spezifische Empfehlungen aus, die nur in wenigen Berichten vorkommen, wie etwa der Ausbau fiskalischer Puffer, Reform des Subventionssystems etc. Die einzelnen Empfehlungen stellen aber meist „Umsetzungsempfehlungen“ zu Überempfehlungen dar. Ähnlich ist es mit einzelnen Empfehlungen im Bereich der Strukturpolitik: Im Bereich der Pensionen oder auch des Arbeitsmarktes finden sich einzelne Umsetzungsempfehlungen z.B. Ausbau der privaten Altersvorsorge oder der Schutz von Plattformarbeitern (OECD). Auch bei den Themen Bildung, Wettbewerb, Gesundheit etc. sprechen die Institutionen verschiedene Einzelempfehlungen aus. Nur der IWF greift das Thema Wohnen auf, der Bereich der Forschung und Entwicklung kommt nur bei der EK mit konkreten Empfehlungen vor. Der Finanzsektor ist jener Bereich, wo sich die Berichte am stärksten

unterscheiden. Hier spricht besonders der IWF Empfehlungen aus, die von den anderen Institutionen nicht erwähnt werden, darunter die Durchführung von Stress Tests, und die Einrichtung eines Frühwarnsystems in Bezug auf Banken. Insbesondere aber greift der IWF Empfehlungen zur Sanierung und Abwicklung von Banken, die Errichtung eines Abwicklungsrahmens bzw. die Entwicklung von Abwicklungsplänen und die Gründung eines Bankenabwicklungsfonds auf.

Fazit

Die Empfehlungen von IWF, OECD und EK überschneiden sich zu großen Teilen thematisch. Vor allem bei der Struktur- und der Fiskalpolitik sind bei allen Berichten ähnliche Empfehlungen zu finden. Die Detailliertheit als auch die Jahre, wo die Empfehlungen aufgegriffen werden, variieren. Zeitlich lassen sich aber bei den überschneidenden Empfehlungen Trends ablesen. Die Unterschiede resultieren hier zum Teil aus der Länge der Berichte, da die länderspezifischen Empfehlungen von IWF und OECD deutlich länger ausfallen als die der EK. Die unterschiedlichen Empfehlungen stellen meist „Umsetzungsempfehlungen" zu größeren Überthemen dar, die von allen drei Institutionen aufgegriffen werden. Die Empfehlungen zum Finanzsektor unterscheiden sich am meisten: Der IWF spricht hier viele Vorschläge an, während die EK oft gar keine Empfehlungen ausspricht. Dies ist den Aufgabengebieten der einzelnen Institutionen geschuldet. Der IWF verfolgt primär das Ziel, die Stabilität des internationalen Währungssystems zu sichern. Dabei spielt der Finanzsektor eine zentrale Rolle. Die OECD verfolgt in ihren Berichten ein breiter gefasstes Ziel und die Berichte der EK im Zuge des europäischen Semesters dienen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Daher legen OECD und EK ihren Fokus besonders auf Strukturpolitik und auf Fiskalpolitik, während der IWF zusätzlich ein besonderes Auge auf die Finanzpolitik wirft.