



Analyse des Budgetdienstes

Nationales Reformprogramm 2018 und Einhaltung der Fiskalregeln

Überblick

Die Analyse umfasst folgende Dokumente, die im Budgetausschuss vom 26. Juni 2018 behandelt werden oder damit in einem engen thematischen Zusammenhang stehen:

- Länderbericht Österreich 2018 vom 7. März 2018 (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen)
- Nationales Reformprogramm 2018 vom 25. April 2018 (III-148 d.B.)
- Empfehlung der Europäischen Kommission für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018 vom 23. Mai 2018 (Länderspezifische Empfehlungen 2018)
- Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Österreichischen Stabilitätsprogramm 2018 vom 23. Mai 2018 (DG ECFIN Staff-Dokument)
- Bericht des Fiskalrates über die Einhaltung der Fiskalregeln 2017 – 2022 vom Mai 2018 (veröffentlicht am 6. Juni 2018)

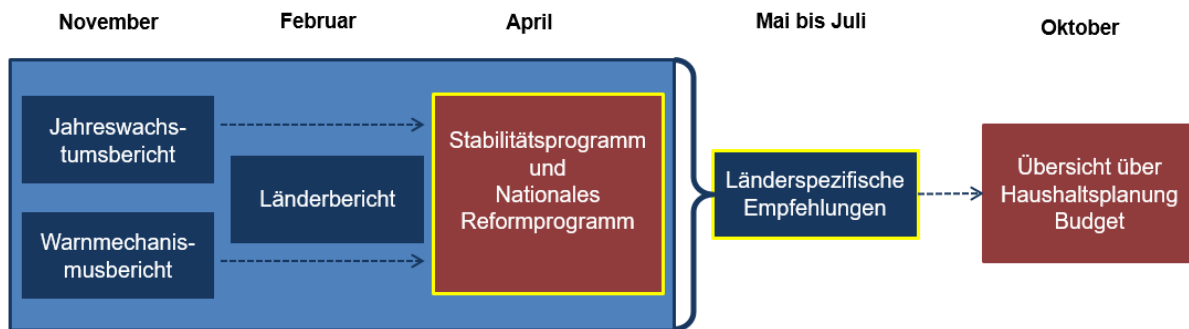
Grundlagen und Inhalt des Nationalen Reformprogramms 2018

Das „Europäische Semester“ dient der haushaltspolitischen Überwachung gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und der finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ der Europäischen Union (EU). Auf Basis der integrierten Leitlinien des Europäischen Rates legen die Mitgliedstaaten jährlich ein Nationales Reformprogramm vor, in dem sie über ihre Strategie für nachhaltiges Wachstum informieren und den Umsetzungsstand zu den Länderspezifischen Empfehlungen des Rates und zu den



EU 2020-Zielen darlegen. Das Nationale Reformprogramm ist zusammen mit dem Stabilitätsprogramm im April jeden Jahres an die Europäische Kommission (EK) zu übermitteln.

Ablauf des Europäischen Semesters



Quelle: Eigene Darstellung

Die Erstellung des österreichischen Nationalen Reformprogramms wird durch das Bundeskanzleramt koordiniert und erfolgt unter Einbeziehung der Ressorts, Sozialpartner, Länder- und Gemeindevertreter sowie der Vertreter der Zivilgesellschaft. Es beschreibt die geplanten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen und zur Erreichung der EU 2020-Ziele sowie die im vergangenen Jahr erzielten Fortschritte.

Das vorliegende Nationale Reformprogramm 2018 enthält neben dem Hauptdokument noch zwei tabellarische Anhänge. Anhang 1 enthält insgesamt drei Tabellen, die einerseits die wesentlichen Maßnahmen und strukturellen Reformen mit Relevanz für die Länderspezifischen Empfehlungen des Rates und andererseits die bereits umgesetzten und die für die nächsten zwölf Monate geplanten Maßnahmen im Hinblick auf die EU 2020-Ziele umfassen. Anhang 2 beschreibt in drei Tabellen die Maßnahmen der Länder und der Sozialpartner zur Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen und der EU 2020-Ziele.

Die EK veröffentlichte am 7. März 2018 ihren Länderbericht 2018 für Österreich, in dem sie unter anderem die Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen 2017 prüft und der eine wesentliche Grundlage für die Länderspezifischen Empfehlungen 2018 darstellt. Am 23. Mai 2018 veröffentlichte die EK ihren Vorschlag für die Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 (Länderspezifische Empfehlungen 2018). Diese Empfehlungen beinhalten auch eine Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm, eine Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln im Jahr 2017 sowie Hinweise auf Risiken für Regelverfehlungen im laufenden Jahr und die Einschätzung der Anpassungserfordernisse im



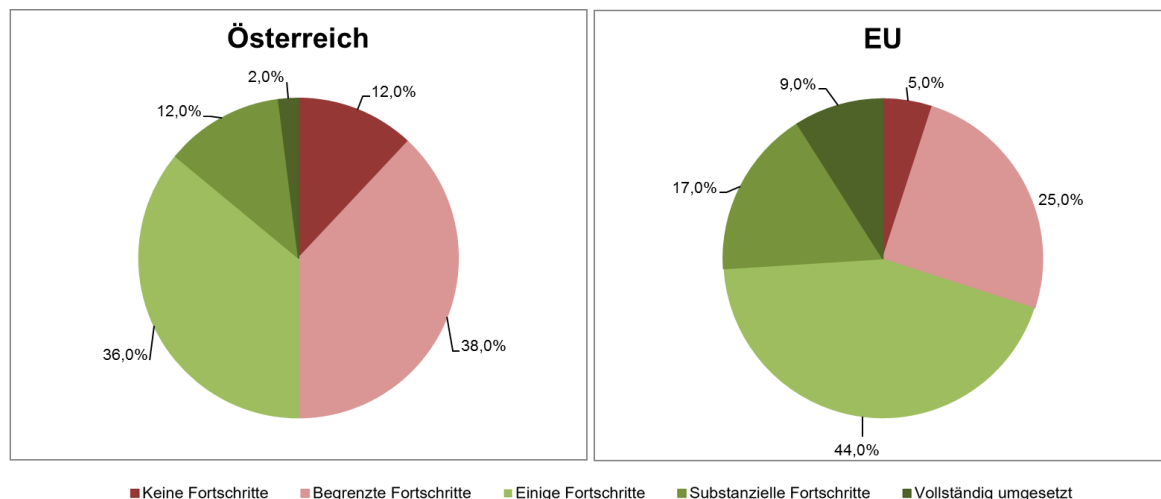
Folgejahr. Die Länderspezifischen Empfehlungen wurden am 22. Juni 2018 im Rat (ECOFIN) gebilligt. Nach der voraussichtlichen Billigung durch den Europäischen Rat (28./29. Juni 2018) soll der Rat (ECOFIN) die Empfehlungen am 13. Juli 2018 annehmen und diese in der Folge Amtsblatt der EU veröffentlichen.

Umsetzung der Länderspezifische Empfehlungen

Mittelfristige Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen

Die Länderspezifischen Empfehlungen für Österreich bleiben seit Jahren relativ konstant, da Lösungen für die aufgezeigten strukturellen Probleme in den meisten Bereichen nach Ansicht der EK noch nicht ausreichend umgesetzt wurden. Im Länderbericht 2018, der eine ausführliche Analyse der österreichischen Wirtschaftspolitik auch im Hinblick auf die Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen enthält, weist die EK darauf hin, dass seit Einführung des Europäischen Semesters im Jahr 2011 bei 50 % der an Österreich gerichteten Länderspezifischen Empfehlungen zumindest „einige Fortschritte“ zu verzeichnen waren. Bei den anderen 50 % der Empfehlungen waren „begrenzte“ oder „keine Fortschritte“ zu verzeichnen. Auf EU-Ebene wurden im Vergleich dazu nur bei 30 % der Empfehlungen „begrenzte“ oder „keine Fortschritte“ gemacht, während bei den übrigen 70 % zumindest „einige Fortschritte“ gemacht werden konnten.

Mehrjährige Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2011 – 2017



Quelle: EK Länderbericht 2018



Fortschritte bei den Länderspezifischen Empfehlungen für Österreich wurden insbesondere bei der **Konsolidierung** der öffentlichen Finanzen und der **Stabilisierung des Finanzsektors** erzielt. Die Steuerreform 2016 und die Senkung der Dienstgeberbeiträge zum FLAF bewirkten eine Entlastung des Faktors Arbeit, dennoch bleibt die Belastung der Arbeitseinkommen vergleichsweise hoch, weshalb die Empfehlung zur Verlagerung der Steuerlast auf weniger wachstumsschädliche Quellen aufrecht bleibt. Leichte Verbesserungen im Hinblick auf die **Finanzbeziehungen** zwischen den Gebietskörperschaften brachte der neue Finanzausgleich für die Periode 2017 bis 2021, das Missverhältnis zwischen Ausgabenbefugnissen und der Verantwortung für die Steuereinhebung bleibt jedoch beträchtlich.

Im Hinblick auf die Anhebung des tatsächlichen **Pensionsantrittsalters** wurden zwar einige Maßnahmen ergriffen (z.B. Verschärfung bei Frühpensionsregelungen), die zu einem Anstieg des Pensionsantrittsalters geführt haben. Laut EK bleiben jedoch Herausforderungen in Bezug auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bestehen, die EK empfiehlt daher unter anderem die Harmonisierung des Pensionsantrittsalters für Frauen und Männer vorzuziehen. Auch im **Gesundheitsbereich** erkennt die EK Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz und zur Eindämmung der Kostenentwicklung an (z.B. Kostendämpfungspfad), das Problem der allgemeinen Überschneidung von Zuständigkeiten im Gesundheitswesen bleibt jedoch bestehen.

Die **Arbeitsmarktergebnisse** für Frauen wurden teilweise verbessert, der Anstieg der Beschäftigung ist jedoch überwiegend auf den Teilzeitbereich zurückzuführen, wobei 37,5 % (2016) der teilzeitbeschäftigten Frauen angaben, wegen Betreuungspflichten keine Vollzeittätigkeit ausüben. Beim Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter 3 Jahren wurden nur einige Fortschritte erzielt, das Barcelona-Ziel einer Abdeckung von 33 % wurde verfehlt.



Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen 2017

Im Rahmen des Länderberichts 2018 hat die EK eine Bewertung der Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen 2017 vorgenommen. Insgesamt hat Österreich laut EK bei der Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2017 einige Fortschritte erzielt. Aus der nachstehenden Tabelle ist die Gesamtbewertung zu den beiden Empfehlungen sowie die Bewertung der einzelnen Teilaspekte zu entnehmen:

Länderspezifische Empfehlungen 2017

Länderspezifische Empfehlungen	Gesamtbewertung der Europäischen Kommission Bewertung der Teilaspekte
<p>Empfehlung Nr. 1</p> <p>Weiter eine Haushaltspolitik im Einklang mit den Anforderungen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts verfolgt, was bedeutet, dass das mittelfristige Haushaltsziel 2018 unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen Abweichung erreicht werden sollte; die Tragfähigkeit des Gesundheitssystems und des Pensionssystems gewährleistet; die Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Ebenen rationalisiert und strafft und ihre Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten angleicht.</p>	<p>Begrenzte Fortschritte</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einige Fortschritte bei der Verbesserung der Tragfähigkeit des Gesundheitssystems ▪ Keine Fortschritte bei der Gewährleistung der Tragfähigkeit des Pensionssystems ▪ Begrenzte Fortschritte bei der Reform der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen
<p>Empfehlung Nr. 2</p> <p>Die Arbeitsmarktergebnisse der Frauen auch durch die Bereitstellung ganztägiger Betreuungsdienste verbessert; die Bildungsergebnisse benachteiligter junger Menschen, insbesondere jener mit Migrationshintergrund, verbessert; die Investitionen im Dienstleistungssektor ankurbelt, indem es administrative und regulatorische Hindernisse abbaut, den Markteintritt erleichtert und das Unternehmenswachstum fördert.</p>	<p>Einige Fortschritte</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einige Fortschritte bei der Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse der Frauen ▪ Begrenzte Fortschritte bei der Verbesserung der Kinderbetreuungsdienste ▪ Begrenzte Fortschritte bei der Verbesserung der Bildungsergebnisse benachteiligter junger Menschen, insbesondere jener mit Migrationshintergrund ▪ Einige Fortschritte beim Abbau administrative und regulatorische Hindernisse im Dienstleistungssektor

Quelle: EK Länderbericht 2018



Bei der Umsetzung der **ersten** Länderspezifischen **Empfehlung** hat Österreich begrenzte Fortschritte erzielt, wobei die Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht Bestandteil der Bewertung sind.¹ Die Fortschritte bei der Verbesserung der Tragfähigkeit des Gesundheitssystems wurden durch Verbesserungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und den ersten Schritten bei der Reform der Primärversorgungsleistungen erzielt, die dazu beitragen soll Leistungen vom (teuren) Krankenhaussektor in den niedergelassenen Bereich zu verlagern. Keine Fortschritte sieht die EK hinsichtlich der Stärkung der Tragfähigkeit des Pensionssystems, da keine neuen Maßnahmen beschlossen wurden. Die bereits umgesetzten Maßnahmen bewirken zwar eine Erhöhung des Antrittsalters, durch die damit einhergehenden zusätzlichen Ansprüche aufgrund des längeren Erwerbslebens wird sich die langfristige Tragfähigkeit des Systems jedoch nicht verbessern.² Bei der Reform der Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften wurden laut EK begrenzte Fortschritte erzielt. Positiv genannt wird die Verländerung des Wohnbauförderungsbeitrags, weil dies ein erster Schritt in Richtung einer erhöhten Steuerautonomie der Länder ist.

Einige Fortschritte wurden laut EK bei der Umsetzung der **zweiten** Länderspezifischen **Empfehlung** erzielt. Die Arbeitsmarktergebnisse der Frauen haben sich etwas verbessert, wobei das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen weiterhin hoch ist und der Beschäftigungszuwachs insbesondere im Teilzeitsegment zustande kam. Beim Ausbau der Kinderbetreuungsdienste wurden begrenzte Fortschritte erzielt, die regionalen Unterschiede vor allem zwischen städtischen und ländlichen Regionen sind hier sehr groß. Auch bei der Verbesserung der Bildungsergebnisse benachteiligter junger Menschen (insbesondere jener mit Migrationshintergrund) wurden laut EK begrenzte Fortschritte erzielt. Im Bereich der Investitionen im Dienstleistungssektor wurden einige Fortschritte erreicht, genannt wird etwa der Beschluss einer Novelle der Gewerbeordnung im Juli 2017, die einige Verbesserungen mit sich brachte (z.B. Aufhebung der Zugangsbeschränkungen für 19 Teilgewerbe). Die Zahl der reglementierten Gewerbe bleibt jedoch weiterhin hoch.

¹ Die diesbezügliche Beurteilung der EK erfolgt im Frühjahr im Rahmen der Bewertung des Stabilitätsprogramms und nicht im Rahmen des Länderberichts, der bereits im Februar/März vorgelegt wird. Im Jahr 2017 wurden die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakt eingehalten, für Details wird auf den Abschnitt zu den Fiskalregeln in diesem Dokument verwiesen.

² Dies ist der Fall, wenn die Abschläge bei früheren Pensionsantritt versicherungsmathematisch neutral sind.



Die Österreichische Bundesregierung nimmt im Nationalen Reformprogramm 2018 zu den Länderspezifischen Empfehlungen aus dem Vorjahr und zum Länderbericht 2018 (veröffentlicht am 7. März) Stellung und erläutert die wesentlichen bereits umgesetzten aber auch geplanten Maßnahmen zur weiteren Umsetzung der Empfehlungen.

Nationales Reformprogramm und Länderspezifische Empfehlungen 2018

Änderungen im Jahr 2018

Die Länderspezifischen Empfehlungen 2017 bleiben in den von der EK vorgeschlagenen **Länderspezifischen Empfehlungen 2018** durchgehend aufrecht. Neu aufgenommen in die beiden Empfehlungen wurden folgende Teilaspekte:

- Die Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit des **Langzeitpflegesystems** (zusätzlich zur Tragfähigkeit des Gesundheits- und des Pensionssystems) ist nun Bestandteil der Empfehlung 1.
- Hinsichtlich der Tragfähigkeit des Pensionssystems werden in der Empfehlung 1 nun explizit die Anhebung des **gesetzlichen Pensionsantrittsalters** und die Einschränkung der Frühpensionierung als empfohlene Maßnahmen genannt.
- Die Empfehlung 2 wurde um einen neuen Teilaspekt zur **Senkung der Steuer- und Abgabenlast** durch die Verlagerung der Steuerlast auf weniger wachstumsschädliche Quellen erweitert.
- Außerdem werden in der Empfehlung 2 als potenzielle Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung neben einem Abbau von Wettbewerbshürden im Dienstleistungssektor nunmehr auch die Förderung von **Unternehmensdigitalisierung** sowie von Firmenwachstum genannt.

Der Vorschlag der EK zu den Länderspezifischen Empfehlungen 2018 sieht vor, dass Österreich 2018 und 2019

- 1. das mittelfristige Haushaltsziel 2019 unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung erreicht; die Tragfähigkeit des Gesundheits- und Langzeitpflegesystems sowie des Pensionssystems auch durch die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters und die Einschränkung der Frühpensionierung gewährleistet; die öffentlichen Dienstleistungen effizienter macht,*



unter anderem durch eine Angleichung der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten.

- 2. die Steuer- und Abgabenbelastung besonders für Geringverdiener durch eine Verlagerung der Steuerlast auf weniger wachstumsschädliche Quellen verringert; die Arbeitsmarktergebnisse der Frauen verbessert; die Grundkompetenzen benachteiligter junger Menschen und von Menschen mit Migrationshintergrund verbessert; und das Produktivitätswachstum durch die Förderung der Unternehmensdigitalisierung und des Firmenwachstums sowie durch den Abbau regulierungsbedingter Hürden im Dienstleistungssektor unterstützt.*

In den folgenden Teilabschnitten werden die beiden Empfehlungen und die von der Regierung im Nationalen Reformprogramm genannten Maßnahmen betreffend die Länderspezifischen Empfehlungen erläutert. Das Nationale Reformprogramm bezieht sich zwar grundsätzlich auf die Empfehlungen des Vorjahres, berücksichtigt allerdings auch bereits die Kernbotschaften des Länderberichts, die die Grundlage für die neuen Empfehlungen sind. Zudem sind die Empfehlungen aus dem Vorjahr weiterhin aufrecht, sie wurden nur um einzelne Teilaspekte erweitert.

Empfehlung Nr. 1 zum mittelfristigen Haushaltsziel, zur fiskalischen Nachhaltigkeit und zur Effizienz öffentlicher Verwaltung

Die Empfehlung 1 betrifft unterschiedliche Aspekte nachhaltiger und effizienter öffentlicher Haushalte. Neu hinzugekommen ist insbesondere eine Empfehlung zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit des Langzeitpflegesystems. Nachstehend werden die einzelnen Teile der Empfehlung diskutiert.

Mittelfristiges Haushaltsziel

Gemäß der Länderspezifischen Empfehlung soll Österreich ein Erreichen seines mittelfristigen Haushaltsziels (strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP) bis 2019 anstreben. Wie im Abschnitt zur budgetären Entwicklung 2018/2019 und zur Einhaltung der Fiskalregeln erläutert (siehe unten), weisen die derzeit vorliegenden Prognosen darauf hin, dass dieses Ziel erreicht wird.

Tragfähigkeit des Gesundheits- und des Langzeitpflegesystems

Die öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen liegen über dem EU-Durchschnitt (7,0 % gegenüber 6,8 % des BIP im Jahr 2016) und dürften sich laut dem neuem **Ageing Report 2018** ([Link Ageing Report](#)) der EK in den nächsten Jahrzehnten deutlich auf 8,3 % des BIP im Jahr 2070 erhöhen. Die Ausgaben für Langzeitpflege werden sich bis 2070



voraussichtlich von 1,9 % auf 3,8 % des BIP verdoppeln. Mit der Einführung von Ausgabenobergrenzen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs und der Reform zur Stärkung der medizinischen Primärversorgung erkennt die EK erste Reformschritte in diesem Bereich an. Im Bereich der Langzeitpflege führt die jüngst beschlossene Abschaffung des Pflegeregress laut EK jedoch voraussichtlich zu steigenden Ausgaben.

Auch die Bundesregierung verweist auf die Verlängerung der Ausgabenobergrenzen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs, welche im Grundsatz bereits im Rahmen der Gesundheitsreform 2013 vereinbart wurden. Damit dürfen die Gesundheitsausgaben im Jahr 2017 maximal um 3,6 % (nominell) gegenüber dem Vorjahr wachsen, bis 2021 soll der erlaubte Anstieg auf 3,2 % pro Jahr zurückgehen. Auch für den Pflegebereich, der im Nationalen Reformprogramm nicht angesprochen wird, weil der Pflegeaspekt erst in den Empfehlungen 2018 ergänzt wurde, wurde beim neuen Finanzausgleich eine Ausgabenobergrenze vereinbart. Diese sieht im Bereich der Pflegesachleistungen einen jährlichen Anstieg von maximal 4,6 % vor.

Mit dem Ausbau der Primärversorgung soll der kostenintensive Krankenhaussektor entlastet werden. Bis zum Jahr 2021 sollen 75 multiprofessionelle und/oder interdisziplinäre Primärversorgungseinheiten eingerichtet werden. Gleichzeitig soll auch der niedergelassene Bereich weiter gestärkt werden. Geplant ist zudem eine Reform der Sozialversicherungen, die derzeit 18 Sozialversicherungsträger sollen auf maximal 5 Träger reduziert werden. Dadurch soll neben der angestrebten Senkung von Verwaltungskosten auch eine Harmonisierung der Kassenleistungen erreicht werden.

Tragfähigkeit des Pensionssystems

Laut dem Bericht über die Bevölkerungsalterung 2018 (*Ageing Report 2018*) deutet der projizierte Anstieg der Ausgaben für Pensionen, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege mittel- bis langfristig auf ein mittleres Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hin. Die öffentlichen Pensionsausgaben Österreichs sollen bis 2070 um 0,5 %-Punkte auf 14,3 % des BIP ansteigen. Die EK merkt kritisch an, dass die jüngsten Reformen zwar erfolgreich Anreize für einen späteren Pensionsantritt geschaffen haben, dies führt jedoch infolge des längeren Erwerbsleben zu zusätzlichen Pensionsansprüchen, wodurch sich daher keine dauerhafte Verbesserung für die langfristige Tragfähigkeit des Systems ergibt. Das gesetzliche Pensionsantrittsalter von Frauen ist mit 60 Jahren im EU-Vergleich sehr niedrig und wird erst ab 2024 schrittweise angehoben. Die EK empfiehlt daher im Hinblick auf die alternde Bevölkerung mit einer Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters und mit weiteren Einschränkung der Frühpensionierung einen Beitrag zur Tragfähigkeit des Pensionssystems zu leisten.



Die Bundesregierung verweist im Nationalen Reformprogramm darauf, dass das faktische Pensionsantrittsalter in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist, wodurch sich zeigt, dass die Reformen der vergangenen Jahre wirken. Das Ziel, das faktische an das gesetzliche Pensionsantrittsalter heranzuführen, ist weiterhin aufrecht. Das Frauenpensionsantrittsalter soll wie geplant ab 2024 angehoben werden. Einige weitere Maßnahmen zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters sind laut Bundesregierung geplant. Der Berufsschutz soll durch die Einführung eines Teilpensionsrechts ersetzt werden, womit für den Fall eines krankheitsbedingten Berufswechsels ein Einkommensschutz normiert wird. Um krankheitsbedingtes frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben möglichst gering zu halten, soll das Instrument *Early Intervention* schon nach kürzeren Krankenständen zum Einsatz kommen. Auch eine Reform der Berufs- und Invaliditätspension sowie eine Nachjustierung des Rehabilitationsgeldes sind vorgesehen. Geplant ist darüber hinaus eine verfassungskonforme Harmonisierung aller bestehenden Sonderrechte. Im Annex 1 zum Nationalen Reformprogramm 2018 wird noch die Bereitstellung von Informationen aus dem Pensionskonto an pensionsnahe Kohorten als Maßnahme genannt, um den Anreiz für einen längeren Verbleib im Berufsleben zu erhöhen.

Zudem sind Maßnahmen gegen die Eindämmung der Altersarmut geplant. Der (bestehende) Ausgleichszulagen-Richtsatz von 1.000 EUR bei Vorliegen von mehr als 30 Beitragsjahren soll auf einen Sonderzuschuss zur Ausgleichszulage bis zur Erreichung des Richtsatzes von 1.022 EUR umgestellt werden. Für Pensionen mit mehr als 40 Beitragsjahren soll zudem ein neuer Richtsatz von 1.200 EUR eingeführt werden, für Ehepaare soll ein neuer Richtsatz iHv 1.500 EUR geschaffen werden, sofern zumindest ein Partner mindestens 40 Beitragsjahre aufweist. Diesen Maßnahmen wirken sich zwar positiv auf die Altersarmut aus, tragen allerdings nicht zur langfristigen Tragfähigkeit des Pensionssystems bei.

Angleichung der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten

Laut EK hat das Finanzausgleichsgesetz 2017 zur Straffung der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen beigetragen, indem eine aufgabenorientierte Finanzierung eingeführt, die Verteilung zwischenstaatlicher Transfers vereinfacht und den Ländern eine eigene Einnahmequelle übertragen wurde. Trotz dieser Reformbemühungen ist der finanzpolitische Rahmen nach wie vor intransparent und die weiterhin deutliche Diskrepanz zwischen den Ausgaben- und den Einnahmenbefugnissen schafft laut EK nur schwache Anreize für Haushaltsdisziplin auf subnationaler Ebene.



Auch die Bundesregierung verweist im Nationalen Reformprogramm auf die Neuordnung des Finanzausgleichs für die Jahre 2017 bis 2021, wobei insbesondere die eingeleitete Aufgabenorientierung hervorgehoben wird, die zusätzlich zu den Pilotprojekten im Bereich Elementarbildung und Pflichtschulbereich auf möglichst viele weitere Bereiche angewendet werden soll.

Der Umsetzungsstand bei der Aufgabenorientierung ist derzeit allerdings noch offen. Im § 15 Finanzausgleichsgesetz ist vorgesehen, dass ab dem 1. Jänner 2018 ein Teil der Ertragsanteile der Gemeinden in dem Verhältnis verteilt werden, in dem die Gemeinden die Aufgabe Elementarbildung für Kinder bis sechs Jahren wahrnehmen. Weiters soll bis 1. September 2018 die Aufgabenorientierung im Bereich Pflichtschule (sechs bis fünfzehn Jahre) einvernehmlich vorbereitet und als weiteres Pilotprojekt ab 1. Jänner 2019 umgesetzt werden. Die näheren Vorschriften sind von der Bundesregierung mit Verordnung zu erlassen, fehlen jedoch derzeit noch.

Empfehlung Nr. 2 zur Steuerlast auf Arbeit, zu den Arbeitsmarktergebnissen von Frauen, zur Bildung benachteiligter Jugendlicher bzw. von Menschen mit Migrationshintergrund und zu produktivitätsfördernden Maßnahmen (u.a. Digitalisierung, Abbau regulatorischer Hürden im Dienstleistungssektor)

Die Empfehlung Nr. 2 wurde gegenüber dem Vorjahr um den Teilaspekt zur Senkung der Steuer- und Abgabenlast durch die Verlagerung der Steuerlast auf weniger wachstumsschädliche Quellen erweitert. Zu den produktivitätsfördernden Maßnahmen wurden zudem die Förderung von Unternehmensdigitalisierung sowie von Firmenwachstum hinzugefügt. Nachstehend werden die einzelnen Teile der Empfehlung, die teils sehr unterschiedliche Aspekte betreffen, erörtert.

Steuerlast auf Arbeit

Dieser Aspekt wurde wieder neu in die Länderspezifischen Empfehlungen 2018 aufgenommen und wird daher noch nicht im Nationalen Reformprogramm 2018 behandelt, das sich auf die Empfehlungen des Vorjahres bezieht. Die EK weist darauf hin, dass die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit trotz der Steuerreform von 2016 unverändert hoch ist und ohne eine Inflationsindexierung der Tarifgrenzen im Laufe der Zeit weiter steigen wird. BezieherInnen höherer Einkommen haben im Vergleich zu GeringverdienerInnen relativ stark von der Reform profitiert und die steuerliche Belastung von GeringverdienerInnen ist nach wie vor hoch. Als weniger wachstumsschädlich geltende Einnahmequellen, wie periodische Immobiliensteuern, werden laut EK nicht ausgeschöpft, was vor allem an einer größtenteils veralteten Steuerbemessungsgrundlage liegt. Daher empfiehlt die EK eine Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zu weniger wachstumsschädlichen Einnahmequellen.



Mit der geplanten Einführung des Familienbonus wird es zwar zu einer steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit kommen, diese betrifft allerdings überwiegend Personen mit mittleren und höheren Einkommen. Zudem sind davon nur Familien mit Kindern betroffen. Auch die erneute Senkung des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds per 1. Jänner 2018 von 4,1 % auf 3,9 % bewirkt eine leichte Reduktion der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit. Für eine steuerliche Entlastung von GeringverdienerInnen, deren steuerliche Belastung die EK als zu hoch bewertet, wäre eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge erforderlich, die ab der Geringfügigkeitsgrenze bis zum Erreichen der Höchstbeitragsgrundlage einen weitgehend proportionalen Verlauf auf hohem Niveau haben³ und wesentlich zur hohen steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit beitragen. Durch die beschlossene Anhebung der Freigrenzen beim Beitrag zur Arbeitslosenversicherung ab Juli 2018 kommt es in einem Teilbereich zu einer leichten Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge. Personen mit einer monatlichen Bemessungsgrundlage unter 1.381 EUR (Stand 2018) haben jedoch auch nach der bestehenden Rechtslage keinen Arbeitslosenversicherungsbeitrag zu leisten.

Zu einer Senkung des Einkommensteuertarifs wird die für 2020 angekündigte Steuerreform führen. Inwieweit diese über einen Ausgleich der seit der letzten Steuerreform aufgetretenen kalten Progression hinausgehen wird, ist derzeit noch unklar. Eine Verlagerung der Steuerlast zu weniger wachstumsschädlichen Einnahmequellen, wie dies von der EK gefordert wird, ist derzeit nicht absehbar.

Arbeitsmarktergebnisse von Frauen

Der Arbeitsmarkt funktioniert laut EK gut, doch bei gewissen Gruppen (z.B. Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund) bestehen weiterhin Herausforderungen. Obwohl die Beschäftigungsquote der Frauen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt hoch ist, erzielen sie bei der Vollzeitbeschäftigung immer noch schwache Arbeitsmarktergebnisse. Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen ist mit 47,9 % im Jahr 2016 nach wie vor einer der höchsten in der EU (EU-Durchschnitt: 31,4 %). Mitverantwortlich dafür sind laut EK die Probleme beim Zugang zu formaler Kinderbetreuung, insbesondere außerhalb der Städte. Genannt wird auch das anhaltend hohe Lohngefälle zwischen Frauen und Männern, das neben dem hohen Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigung auch auf niedrigere Stundenlöhne zurückzuführen ist. Dieses Lohngefälle wirkt sich auch direkt auf die gesammelten Pensionsansprüche der Frauen aus.

³ Die Freigrenzen beim Beitrag zur Arbeitslosenversicherung für geringe Einkommen bewirken, dass der Verlauf nicht gänzlich proportional ist.



Die EK empfiehlt daher, die Arbeitsmarktergebnisse von Frauen zu verbessern.

Im Nationalen Reformprogramm wird zu diesem Teilaspekt ausführlich Stellung bezogen. Die Analyse der EK, dass der Anstieg der Erwerbstätigenquote bei Frauen (von 65,2 % 2006 auf 70,9 % 2016) erheblich von der Teilzeitbeschäftigung getragen wird und dass dies im Zusammenhang mit der Übernahme von Betreuungspflichten steht, wird im Wesentlichen geteilt. Der flächendeckende Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen wird daher als wichtiges Instrument genannt, um Frauen den Weg zurück in den Beruf zu ermöglichen. Die Bundesregierung verweist darauf, dass die Betreuungsplätze für Kinder in den letzten Jahren stark ausgebaut wurden. Im Jahr 2006 besuchten 25.718 Kinder unter 3 Jahren einen Kindergarten, im Jahr 2016 waren es 65.057 Kinder, die Betreuungsquote ist damit auf 25,4 % (ohne Tageseltern) angestiegen. Das Barcelona-Ziel, dass für mindestens 33 % der Kinder unter 3 Jahren Betreuungsplätze vorhanden sein sollen, wurde bisher noch nicht erreicht.

Neben dem Ausbau der Kinderbetreuung haben laut Bundesregierung die Reformen des Kinderbetreuungsgeldes der letzten Jahre dazu geführt, dass sich immer mehr Frauen für einen raschen Wiedereinstieg in das Berufsleben entscheiden. Immer mehr Eltern haben sich für die kurze, einkommensabhängige Variante entschieden, die insbesondere für BesserverdienerInnen attraktiver ist. Die Abschaffung des Pflegeregresses per 1. Jänner 2018 soll dazu beitragen, dass es im Bereich der familiären Pflegen zu einer Entlastung kommt, wodurch sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen könnte. Auch die angekündigte Tarifreform und der Familienbonus werden als Maßnahmen genannt, die den Anreiz für eine Erwerbsbeteiligung von Frauen weiter erhöhen sollen.

In Bezug auf die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern setzt die Bundesregierung auch weiterhin auf Information und Weiterbildungsmöglichkeiten innerhalb der Betriebe, mit dem Ziel Einkommenstransparenz herzustellen. Gemeinsam mit den Sozialpartnern sollen Diskriminierungen in allen Kollektivverträgen geprüft und beseitigt werden.

Die wesentlichen Maßnahmen, die im Annex 1 des Nationalen Reformprogramm 2018 zur Erreichung dieser Empfehlung genannt wurden, sind die Durchführung von Beratungs- und Qualifizierungsprogrammen wie Impulsberatung, Frauen in Handwerk und Technik (FIT), Wiedereinstieg mit Zukunft oder Kompetenz mit System. Zudem werden die Einführung von Quoten in Aufsichtsräten von staatsnahen Betrieben und die Bereitstellung von Berechnungsprogrammen wie „gleich-berechnet.gv.at“ und „www.fairer-lohn.gv.at“ genannt.



Bildung benachteiligter Jugendlicher, v.a. von Menschen mit Migrationshintergrund

Die österreichischen Bildungsergebnisse liegen laut der letzten PISA-Studie aus dem Jahr 2015 bei den Grundkompetenzen insgesamt unter dem EU-Durchschnitt. Gegenüber dem Jahr 2012 stieg der Anteil leistungsschwacher SchülerInnen dabei in allen drei getesteten Kernbereichen (Mathematik, Lesen, Naturwissenschaften). Besonders hohes Verbesserungspotenzial sieht die EK bei den Bildungsergebnissen benachteiligter SchülerInnen. Im Inland geborene SchülerInnen schnitten beim PISA-Test um 82 Punkte besser ab als MigrantInnen erster Generation, was einem Unterschied von beinahe drei Schuljahren entspricht. Weitere Studien zeigen mangelnde Deutschkenntnisse bei mehr als einem Viertel der SchülerInnen sowie eine wachsende Lücke beim Leseverstehen von SchülerInnen aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen bzw. mit Migrationshintergrund.

Im Nationalen Reformprogramm werden mehrere beschlossene bzw. geplante Maßnahmen genannt, die eine Verbesserung der Bildungsergebnisse benachteiligter SchülerInnen unterstützen sollen, die jedoch bei der Erstellung der Länderspezifischen Empfehlungen bereits berücksichtigt wurden. Es wird angeführt, dass das Bildungsreformgesetz 2017 (BGBl I Nr. 138/2017) die Möglichkeit schafft Kriterien wie den sozioökonomischen Hintergrund und den Förderbedarf von SchülerInnen für die Ressourcenvergabe heranzuziehen und so Schulen mit verstärkten Herausforderungen bedarfsgerecht zu unterstützen. Zusätzlich soll die größere Autonomie der Schulstandorte (auch hinsichtlich der Unterrichtsorganisation) auf die Bedürfnisse der einzelnen Schulen zugeschnittene Bildungsangebote ermöglichen. Als Maßnahmen im Bereich der Elementarpädagogik führt die Bundesregierung den weiteren Ausbau der frühkindlichen Sprachförderung, ein zweites verpflichtendes Kindergartenjahr sowie die Definition von Kernkompetenzen in einem neuen verbindlichen Bildungsrahmenplan an. Zur Sprachförderung sollen entsprechend dem Beschluss von Anfang Juni (BGBl I Nr. 35/2018) ab dem Schuljahr 2018/2019 Deutschförderklassen für außerordentliche SchülerInnen eingerichtet werden. Zusätzlich werden im Nationalen Reformprogramm die bereits eingerichteten mobilen interkulturellen Teams zur Unterstützung einer raschen Integration von nicht-deutschsprachigen SchülerInnen als Maßnahme zur Bewältigung der Flüchtlingsbewegung im Jahr 2015 angeführt. Als Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsergebnisse benachteiligter Jugendlicher wird auch die geplante Ausarbeitung und gesetzliche Verankerung einer Bildungspflicht, bei deren Umsetzung auch die bestehende Ausbildungspflicht bis 18 berücksichtigt werden soll, sowie die Ausbildungsgarantie bis 25 genannt, für die jedoch nur im BVA 2018 Mittel budgetiert sind.



Produktivitätsfördernde Maßnahmen

Laut Analyse der EK erzielte Österreich zuletzt trotz erheblicher Anstrengungen nur ein schwaches Produktivitätswachstum unter dem EU-Durchschnitt. Potenzial für Produktivitätssteigerungen sieht die EK insbesondere bei Maßnahmen zur Digitalisierung von Unternehmen, zur Förderung von Unternehmenswachstum und zur Stärkung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor. Die regulatorischen Hindernisse im österreichischen Dienstleistungssektor (u.a. spezifische Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse, zahlreiche reglementierten Berufen vorbehaltene Tätigkeiten, Beschränkungen für interdisziplinäre Unternehmen) gehören nach wie vor zu den höchsten innerhalb der EU. Über Eine Wettbewerbssteigerung im Dienstleistungssektor könnte sich auch positiv auf die übrigen Sektoren auswirken, weil für diese im Dienstleistungsbereich erbrachte Vorleistungen besser verfügbar wären. Während größere Unternehmen mit der Einführung digitaler Technologien und Geschäftsmodelle bereits weit fortgeschritten sind, setzt nur ein vergleichbar geringer Teil österreichischer Klein- und Mittelbetriebe (KMU) Online-Vertriebsmodelle und Cloud-Computing ein. Die EK streicht hier die Bedeutung von Initiativen wie „KMU Digital“ und „AT:net“ sowie der Umsetzung der Digital Roadmap Austria hervor. Einen Problembereich identifiziert die EK auch im Bereich der Spätphasenfinanzierung von Start-Ups (z.B. Zugang zu Risikokapital und zu öffentlichen Kapitalmärkten), wodurch der Übergang zum größeren Unternehmen, der häufig mit der Schaffung einer großen Anzahl an Arbeitsplätzen und mit Produktivitätssteigerungen verbunden ist, erschwert wird.

Im Nationalen Reformprogramm wird zum einen auf die bereits 2017 beschlossene Reform der Gewerbeordnung verwiesen, zum anderen plant die Bundesregierung bis Juli 2020 eine Neukodifizierung der Gewerbeordnung mit der insbesondere eine Trennung in ein Unternehmensqualifikationsgesetz und in ein einheitliches Anlagenrecht vorgenommen werden soll. Mehrere Maßnahmen sollen den Zugang von KMU zu Förderungen verbessern (u.a. One-Stop-Shop für Förderabwicklung, 100 % digitale Förderabwicklung, breiterer Innovationsbegriff). Im Hinblick auf die Finanzierungsbedingungen von KMU soll das Prospektrecht für KMU vereinfacht und Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur Venture Capital-Finanzierung im Rahmen einer Gesamtstrategie Risikokapital entwickelt werden. Das 2017 beschlossene Mittelstandsfinanzierungsgesellschaftengesetz (MiFiGG 2017), für das noch keine beihilfenrechtliche Genehmigung der EK vorliegt, soll laut Nationalem Reformprogramm KMU in der Gründungs- und Frühphase sowie in der Wachstumsphase den Zugang zu Eigenkapital erhöhen.



Erreichung der EU 2020-Ziele

Die Europa 2020-Strategie ist eine auf zehn Jahre angelegte Wachstumsstrategie, die intelligentes, nachhaltiges und integratives Wirtschaftswachstum fördern soll. Bis zum Jahr 2020 will die EU vereinbarte Kernziele erreichen, die die Bereiche Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima und Energie, Bildung, soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung betreffen.

Für diese fünf Bereiche wurden jeweils konkrete Ziele auf EU-Ebene formuliert bzw. waren auch die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf nationaler Ebene Zielwerte festzulegen. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ziele und deren Umsetzungsstand im Jahr 2016 auf europäischer bzw. nationaler Ebene:

Übersicht EU 2020-Ziele

	EU-Gesamtziel		Nationales Ziel Österreich	
	2020	Stand 2016	2020	Stand 2016
Beschäftigungsquote <i>in %</i>	75,0	72,2 ^{*)}	77-78	75,4 ^{*)}
F&E-Investitionen <i>in % des BIP</i>	3,00	2,03	3,76	3,14 ^{*)}
Emissionsziel: Reduktion der Treibhausgasemissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich <i>in % ggü 2005</i>	-10	-****)	-16	-14
Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch <i>in %</i>	20	17,0	34,0	33,5
Energieeffizienz bzw. Stabilisierung des Endenergieverbrauchs <i>in Mtoe</i>	1.086,0	1.107,7	25,10	28,13 ^{**)}
Frühzeitige Schul- und AusbildungsabgängerInnen <i>in %</i>	<10,0	10,6 ^{*)}	9,5	7,4 ^{*)}
Tertiärer Bildungsabschluss <i>in %</i>	≥40,0	39,9 ^{*)}	38,0	40,8 ^{*)}
Senkung des Anteils der von Armut/sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung ^{***)} <i>in Personen (Basisjahr 2008)</i>	-20.000.000	968.000	-235.000	-156.000

*) (vorläufiger) Wert für 2017. Wenn vorhanden, wurden die Werte mit den aktuell von Eurostat ausgewiesenen Werten aktualisiert.

**) Unterschied zwischen Eurostat-Daten und nationalen Daten, v.a. aufgrund unterschiedlicher Zuordnung des Energieträgereinsatzes in der Eisen- und Stahlerzeugung zum nicht energetischen Verbrauch

***) EU-27

****) Verringerung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990: 23 % (EU-Gesamtziel: mindestens 20 %)

Quelle: Nationales Reformprogramm 2018, Eurostat

Im Jahr 2016 wurde bei den EU-Gesamtzielen nur der Zielwert für die Reduktion der Treibhausgasemissionen bereits erreicht. Bis 2020 erwartet die EK unter Zugrundelegung der aktuellen Trends auch ein Erreichen der beiden anderen Energie- und Klimaziele, der angestrebten Erhöhung der Beschäftigungsquote sowie der beiden Bildungsziele. Nicht erreichen dürften die EU-Mitgliedsstaaten hingegen das Ziel einer EU-Gesamtquote an



F&E-Investitionen iHv 3 % des BIP. Ebenfalls kaum erreichbar scheint das Ziel, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU bis 2020 um 20 Millionen zu reduzieren.

Österreich liegt zwar weiterhin in allen von den EU 2020-Zielen erfassten Bereichen über dem EU-Durchschnitt, wird seine nationalen Ziele jedoch voraussichtlich in mehreren Bereichen nicht erreichen. Bereits erreicht wurden die Zielwerte hinsichtlich des Anteils an AbsolventInnen mit Tertiärabschluss und der Senkung der Quote früher Schul- und Ausbildungsabgänger. Auch eine Zielerreichung in den Bereichen Beschäftigung und erneuerbare Energien bis 2020 wird von der EK optimistisch eingeschätzt. Verstärkte Anstrengungen wären jedoch zur Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung, zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und des Energieverbrauchs sowie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung notwendig.

Die **Erwerbstätigenquote** (Altersgruppe 20 bis 64 Jahre), für die sich Österreich einen nationalen Zielwert von 77-78 % gesetzt hat, erreichte 2017 einen historischen Höchststand von 75,4 %. Während sich bei den Männern gegenüber 2008 ein geringfügiger Rückgang von 80,1 % auf 79,4 % zeigt, ist die Erwerbstätigenquote der Frauen im gleichen Zeitraum von 67,6 % auf 71,4 % angestiegen (EU 28: 66,5 %). Allerdings weist Österreich im Jahr 2017 mit 47,9 % nach wie vor eine verglichen mit dem EU-Durchschnitt von 31,1 % hohe Teilzeitquote von Frauen auf. Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte ist in den vergangenen Jahren zwar angestiegen, liegt jedoch weiterhin etwas unter dem EU-Durchschnitt.

Österreich zählt zu den EU-Ländern mit der seit 2000 am stärksten gestiegenen **Forschungsquote**. In % des BIP wies Österreich im Jahr 2016 mit 3,09 %⁴ hinter Schweden (3,25 %) die zweihöchsten Forschungsausgaben auf. Österreich und Schweden sind auch die einzigen beiden EU-Mitgliedstaaten deren Forschungsquote 2016 oberhalb des EU-Gesamtziels von 3 % des BIP lag. Für das Jahr 2018 schätzt die Statistik Austria, dass die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bei 3,19 % liegen werden. Zur Erreichung des nationalen Zielwerts von 3,76 % bis 2020 sind damit weitere Anstrengungen notwendig. Überproportional ist in Österreich der Anteil der öffentlichen Hand an den F&E-Ausgaben.

⁴ Die aktuelle Globalschätzung der Statistik Austria ergab für 2016 einen etwas höheren Wert von 3,15 % des BIP.



Im Rahmen des Effort-Sharing zur Reduktion der **Treibhausgasemissionen** im Nicht-Emissionshandelsbereich muss Österreich bis 2020 eine Reduktion dieser Emissionen um 16 % gegenüber dem Basisjahr 2005 erreichen. Laut Nationalem Reformprogramm wurde bis 2016 erst eine Reduktion um 14 % erreicht, verstärkte Maßnahmen im Gebäudesektor, zur Forcierung von Photovoltaik-Anlagen mit Speicherkapazität sowie zum Ausbau der E-Mobilität sollen jedoch dazu beitragen das nationale Ziel bis 2020 zu erreichen. Zusätzlich wird auf die kürzlich fertiggestellte Klima- und Energiestrategie verwiesen. Die EK geht im Länderbericht von einer Zielverfehlung im Jahr 2020 um 2 %-Punkte aus.

Österreich ist laut EK kurz davor, seinen für 2020 angestrebten Anteil von **erneuerbaren Energien** am Bruttoendenergieverbrauch von 34 % zu erreichen. Im Jahr 2016 lag dieser bei 33,5 %, im Jahr 2008 noch bei 27,8 %.

Hinsichtlich der **Energieeffizienz** hat sich Österreich das nationale Ziel gesetzt, den Endenergieverbrauch bis 2020 auf maximal 25,1 Mio. t Rohöleinheiten zu reduzieren. In den vergangenen Jahren kam es hier jedoch zu einem Anstieg, sodass 2016 ein bisheriger Höchstwert von 28,1 Mio. t RÖE erreicht wurde. Im Jahr 2008 lag der Endenergieverbrauch noch bei 27,4 Mio. t RÖE. Die EK weist in ihrem Länderbericht in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung einer wirksamen und kontinuierlichen Anwendung des im Jahr 2014 verabschiedeten Energieeffizienzgesetzes, mit dem die Energieeffizienzrichtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde, hin. Dadurch soll die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch vorangetrieben werden.

Das nationale EU 2020-Ziel zur Reduktion **frühzeitiger Schul- und AusbildungsabgängerInnen** auf 9,5 % wurde bereits 2009 erreicht und liegt seither unter dem Zielwert. Im Jahr 2017 stieg die Quote frühzeitiger Schul- und AusbildungsabgängerInnen gegenüber dem Vorjahr um 0,5 %-Punkte auf 7,4 % an, liegt jedoch weiterhin um mehr als 2 %-Punkte unter der nationalen Zielvorgabe.

Der Anteil der 30- bis 34-jährigen Bevölkerung mit **abgeschlossenem Universitäts- oder Hochschulstudium (Tertiärbereich)** lag im Jahr 2017 mit 40,8 % (+0,7 %-Punkte gegenüber 2016) über der Zielvorgabe des nationalen EU 2020-Werts von 38 %. Österreich erreichte das Ziel erstmals 2014, insbesondere aufgrund der Neueinstufung der berufsbezogenen Aus- und Weiterbildung auf Ebene der Sekundarstufe II als tertiäre Bildungsprogramme im Rahmen der Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen 2011. Vor der Neuklassifikation im Jahr 2013 betrug der Anteil rd. 27 %.



Die Anzahl an **armuts- oder ausgrenzunggefährdeten Personen** konnte im Jahr 2016 gegenüber 2008 um 156.000 Personen reduziert werden, womit sich Österreich zwar erheblich besser als der EU-Durchschnitt entwickelt hat, jedoch noch deutlich von seinem nationalen EU 2020-Ziel einer Reduktion um 235.000 Personen entfernt ist. Im Nationalen Reformprogramm werden in diesem Bereich Maßnahmen zur Unterstützung der Risikogruppen Frauen (Gender Budgeting in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, verpflichtende Einkommensberichte, Ausbau der Angebote für Kinderbetreuung und Pflege), PensionistInnen (Erhöhung der Mindestpension für PensionistInnen mit mindestens 30 bzw. 40 Beitragsjahren) und Ein-Eltern-Haushalte (Erhöhung der Familienbeihilfe am 1. Jänner 2018) angeführt. Außerdem trage die Erhöhung der Grenzwerte für den reduzierten Arbeitslosenversicherungsbeitrag zur Entlastung von BezieherInnen niedriger Einkommen bei.

Budgetäre Entwicklung 2018/2019 und Einhaltung der Fiskalregeln

Defizit- und Schuldenentwicklung

In der nachstehenden Tabelle wird die budgetäre Entwicklung bis 2022 gemäß der Planung des BMF im Stabilitätsprogramm 2018 (mit neu berechnetem **strukturellem Budgetsaldo** lt. EK; siehe Anmerkung zur Tabelle) dargestellt und den Prognosen der EK sowie des Fiskalrats für die Jahre 2018 und 2019 gegenübergestellt:

Zentrale budgetäre Eckwerte lt. BMF, EK und Fiskalrat

	2017	2018			2019			2020	2021	2022
	EK-Prognose Mai 2018 <i>in % des BIP</i>	Stabilitätsprogramm 2018	EK-Prognose Mai 2018	FISK-Prognose Mai 2018	Stabilitätsprogramm 2018	EK-Prognose Mai 2018	FISK-Prognose Mai 2018	Stabilitätsprogramm 2018		
Staatseinnahmen	48,4	48,1	48,0	48,0	47,8	47,8	47,7	47,7	47,4	47,3
- Staatsausgaben	49,1	48,5	48,5	48,2	47,8	47,9	47,5	47,6	47,2	46,9
= Maastricht-Saldo	-0,7	-0,4	-0,5	-0,2	0,0	-0,2	0,1	0,1	0,2	0,4
- Zyklische Budgetkomponente ¹⁾	-0,1	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3	0,0	-0,2
- Einmalmaßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
= Struktureller Budgetsaldo²⁾	-0,6	-0,8	-0,8	-0,7	-0,5	-0,6	-0,4	-0,2	0,2	0,6
Outputlücke ³⁾	<i>in % d. Prod.potenzials</i>	0,7	0,6	0,8	0,9	0,7	0,8	0,5	0,1	-0,3
BIP, real	<i>ggü VJ in %</i>	2,9	3,2	2,8	3,2	2,2	2,2	1,9	1,6	1,5
BIP, nominell	<i>ggü VJ in %</i>	4,5	4,9	4,5	4,9	4,0	3,9	3,7	3,6	3,4
Öffentliche Verschuldung	<i>in % des BIP</i>	78,4	74,5	74,8	74,3	70,9	71,7	67,7	65,0	62,2
Stock-Flow Adjustment	<i>in % des BIP</i>	-2,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,5	-0,6	-0,2	-0,2

Anmerkung: Die EK berechnet die Outputlücke und die zyklische Budgetkomponente für ihre Fiskalregelbeurteilung auf Grundlage der vom BMF übermittelten Werte neu. Dadurch ergeben sich für den strukturellen Budgetsaldo in der Tabelle teilweise Abweichungen gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2018 (2018: -0,8 % statt -0,9 % des BIP, 2020: -0,2 % statt -0,3 % des BIP, 2021: 0,2 % statt 0,0 % des BIP, 2022: 0,6 % statt 0,4 % des BIP).

Quellen: Assessment of the 2018 Stability Programme for Austria (Note prepared by DG ECFIN staff), Fiskalregelbericht 2017 bis 2022, Stabilitätsprogramm 2018



Im Jahr **2017** betrug der gesamtstaatliche Maastricht-Saldo lt. März-Notifikation der Statistik Austria $-0,7\%$ des BIP. Gemäß Schätzung der EK war die österreichische Wirtschaft im vergangenen Jahr mit einer Outputlücke von $-0,2\%$ des Produktionspotenzials⁵ noch leicht unterausgelastet, sodass der strukturelle Budgetsaldo nach der Bereinigung um den Konjunkturreffekt mit $-0,6\%$ des BIP etwas besser ausfiel als der Maastricht-Saldo.

Für **2018** plant das BMF in dem im März vorgelegten Stabilitätsprogramm 2018 eine leichte Verbesserung des Maastricht-Saldos auf $-0,4\%$ des BIP. Die budgetäre Entwicklung wird dabei von der weiterhin äußerst positiven Konjunkturlage sowie von der sehr günstigen Zinslandschaft unterstützt. Das WIFO geht in seiner März-Prognose von einem realen BIP-Wachstum von $3,2\%$ aus, auch die OeNB rechnet in ihrer Prognose vom 15. Juni 2018 mit einer Fortsetzung des kräftigen BIP-Wachstums im Jahr 2018 ($3,1\%$).⁶ Die EK erwartet hingegen eine etwas schwächere Wachstumsdynamik und ein reales BIP-Wachstum von $2,8\%$. Dieses geringere Wachstum erklärt auch die von der EK schwächer angenommene Einnahmenentwicklung und die etwas pessimistischere Prognose des Maastricht-Saldos, den die EK bei $-0,5\%$ des BIP erwartet. Dahingegen fällt die Budgetprognose des Fiskalrats mit einem Budgetsaldo von $-0,2\%$ des BIP optimistischer aus als jene des BMF. Nach Einschätzung der OeNB wird der Maastricht-Saldo 2018 sogar ausgeglichen sein, weil die defiziterhöhenden Faktoren (u.a. Subventionen im Arbeitsmarktbereich, Pflegeregress, Senkung der FLAF-Beiträge) durch die konjunkturell bedingten Mehreinnahmen und die weiter sinkenden Zinsausgaben mehr als kompensiert werden.

Die weiterhin kräftige Konjunktur führt dazu, dass das Bruttoinlandsprodukt laut den Schätzungen von EK und Fiskalrat im Jahr 2018 das Produktionspotenzial überschreitet (Überauslastung) und sich eine positive Outputlücke zwischen $0,6\%$ (EK) und $0,8\%$ (FISK) ergibt. Dementsprechend fällt der strukturelle Budgetsaldo nach Herausrechnung der zyklischen Budgetkomponente (Konjunkturreffekt) mit $-0,7$ (FISK) bzw. $-0,8$ (EK, BMF) stärker negativ aus als der Maastricht-Saldo.

⁵ Höchstmögliche Wirtschaftsleistung, die unter den gegebenen strukturellen Rahmenbedingungen erreicht werden kann, ohne dass ein Inflationsdruck aufgrund einer Überauslastung der Produktionsfaktoren entsteht.

⁶ Die aktuellen Prognosen des WIFO und des IHS werden am 29. Juni 2018 präsentiert.



Alle vorliegenden Prognosen gehen für **2019** von einer weiteren Verbesserung des Maastricht-Saldos aus. Obwohl sich die Dynamik des Wirtschaftswachstums etwas abschwächt (2,2 % reales BIP-Wachstum) bleibt das konjunkturelle Umfeld dabei sehr günstig. Während die EK einen noch leicht negativen Maastricht-Saldo (-0,2 % des BIP) erwartet, plant das BMF einen ausgeglichenen Saldo. Gemäß den Prognosen des Fiskalrats (0,1 % des BIP) und der OeNB (0,2 % des BIP) könnte Österreich 2019 sogar einen Maastricht-Überschuss erzielen. Da die positive Outputlücke 2019 aufgrund der geringeren Wachstumsdynamik nur noch leicht anwachsen dürfte, kommt es auch beim strukturellen Saldo zu einer deutlichen Verbesserung. Dieser liegt gemäß den Prognosen im Jahr 2019 im Bereich des mittelfristigen Haushaltsziels von -0,5 % des BIP.

Bis **2022** plant das BMF eine weitere Verbesserung des Maastricht-Saldos auf einen Überschuss iHv 0,4 % des BIP. Ab 2021 soll auch ein struktureller Überschuss erreicht werden, der laut Prognose bis 2022 auf 0,6 % des BIP anwächst (unter Anwendung der aktualisierten Produktionspotenzial-Schätzung durch die EK).

Die **gesamtstaatliche Schuldenquote** wird sich, ausgehend von 78,4 % des BIP im Jahr 2017, deutlich reduzieren und laut den vorliegenden Prognosen im Jahr 2019 zwischen 71,7 % des BIP (EK) und 70,6 % des BIP (OeNB) liegen. Ein wesentlicher Faktor für diesen starken Rückgang ist das kräftige nominelle BIP-Wachstum (BIP-Nenner-Effekt). Zusätzlich spielt neben der Verbesserung des Maastricht-Saldos auch der schrittweise Abbau der Verbindlichkeiten der Abbaubanken (negatives Stock-Flow-Adjustment⁷) durch die Verwertung der vorhandenen Vermögenswerte eine wichtige Rolle bei der Reduktion der öffentlichen Schulden. Bis 2022 plant das BMF eine weitere Reduktion der Schuldenquote auf 62,2 % des BIP. Sollte Österreich den im Stabilitätsprogramm 2018 vorgelegten Plan vollständig umsetzen, so geht die EK davon aus, dass die Schuldenquote im Jahr 2023 unter die Maastricht-Grenze von 60 % des BIP sinken wird.

⁷ Das Stock-Flow-Adjustment (SFA) weist den Unterschied zwischen dem Budgetdefizit und der Veränderung des Schuldenstandes in einem bestimmten Jahr aus. Beispiele für das SFA ergeben sich etwa aus einem nicht defizitwirksamen Rückgang der gesamtstaatlichen Verbindlichkeiten sowie aufgrund unterschiedlicher Periodenabgrenzungen bei Schulden und Defizit. Das große negative SFA im Jahr 2017 ist auf den Abbau der Ende 2016 für den Rückkauf der HETA-Anleihen aufgenommenen Liquidität sowie auf die Teilauflösung der aus der HETA-Verwertung angesammelten Barreserven zurückzuführen.



Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln

Österreich ist aufgrund des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf europäischer Ebene zur Einhaltung von Fiskalregeln verpflichtet. Die EK hat im Rahmen ihres Vorschlags für die Länderspezifischen Empfehlungen 2018 vom 23. Mai 2018 sowie in einem zeitgleich veröffentlichten Arbeitsdokument die Einhaltung der Fiskalregeln im Jahr 2017 beurteilt und auf Grundlage der Planung im Stabilitätsprogramm 2018 sowie auf Basis ihrer eigenen Frühjahrsprognose eine Einschätzung zur Einhaltung der Fiskalregeln in den Jahren 2018 und 2019 vorgenommen. Nachfolgend werden die wesentlichen Fiskalregeln kurz erläutert⁸ und die aktuellen Einschätzungen der EK und des Fiskalrats zu deren Einhaltung dargestellt. Zusammenfassend ist derzeit davon auszugehen, dass Österreich die Fiskalregeln in den Jahren 2018 und 2019 **weitgehend erfüllen** wird. Die EK sieht zwar das Risiko einer erheblichen Abweichung von der Ausgabenregel im Jahr 2019 (2-Jahresbetrachtung), das tatsächliche Eintreten einer sanktionsrelevanten Regelverletzung ist nach Ansicht des Budgetdienstes jedoch als unwahrscheinlich einzuschätzen.⁹

Schuldenregel: Der Schuldenstand ist geringer als 60 % des BIP bzw. wird hinreichend reduziert (jährliche Reduktion des Schuldenstands um zumindest ein Zwanzigstel des Abstands zum Referenzwert von 60 % des BIP im Dreijahresdurchschnitt).

Aufgrund des in allen vorliegenden Prognosen erwarteten deutlichen Rückgangs der öffentlichen Schuldenquote wird die Schuldenregel in den Jahren 2018 und 2019 aller Voraussicht nach eingehalten.

Defizitregel: Das Maastricht-Defizit liegt unter 3 % des BIP.

Das Maastricht-Defizit dürfte in den Jahren 2018 und 2019, wie bereits 2017, deutlich unter 1 % des BIP und damit weit unterhalb der Maastricht-Grenze liegen. 2019 könnte sogar ein ausgeglichener Maastricht-Saldo oder ein Überschuss erreicht werden.

⁸ Eine etwas ausführlichere Erläuterung der Fiskalregeln findet sich in der [Analyse des Budgetdienstes zur Stellungnahme der EK zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018](#). Eine umfassende Darstellung ist dem [Vade Mecum zum Stabilitäts- und Wachstumspakt 2018](#) der EK zu entnehmen.

⁹ Unter anderem weil das MTO im Jahr 2019 nach den vorliegenden Prognosen unter Einrechnung des Toleranzbereichs von 0,25 % des BIP (siehe unten) erreicht werden dürfte, womit die Überprüfung der Ausgabenregel entfällt.



Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO – Medium Term Objective): Das mittelfristige Haushaltsziel für Österreich liegt derzeit bei einem strukturellen Defizit von maximal 0,5 % des BIP. Das MTO gilt als erfüllt, wenn es in einem Jahr um maximal 0,25 %-Punkte überschritten wird (Toleranzbereich), d.h. das MTO wird bis zu einem strukturellen Defizit von 0,75 % des BIP als erfüllt gewertet. Ist das MTO nicht erfüllt, so wird anhand der strukturellen Defizitregel und der Ausgabenregel geprüft (siehe unten), ob die budgetäre Entwicklung dem vorgegebenen Anpassungspfad zum MTO entspricht.

Österreich hat sein MTO im Jahr 2017 mit einem strukturellen Defizit von 0,6 % des BIP unter Ausnutzung des Toleranzbereichs erreicht. Die Prognosen für das strukturelle Defizit im Jahr 2018 liegen leicht oberhalb (EK und BMF mit neu berechneter Outputlücke: 0,8 % des BIP) bzw. leicht unterhalb (FISK: 0,7 % des BIP) des MTO inkl. Toleranzbereich (0,75 % des BIP). Damit könnte eine Beurteilung anhand der strukturellen Defizitregel und der Ausgabenregel relevant werden. Im Jahr 2019 deuten die vorliegenden Prognosen auf eine Erreichung des MTO bzw. auf eine Abweichung innerhalb des Toleranzbereichs hin (siehe vorheriger Abschnitt), sollte es jedoch zu einer Verfehlung kommen wäre wiederum eine Überprüfung des Anpassungspfades anhand der strukturellen Defizit- und der Ausgabenregel notwendig.

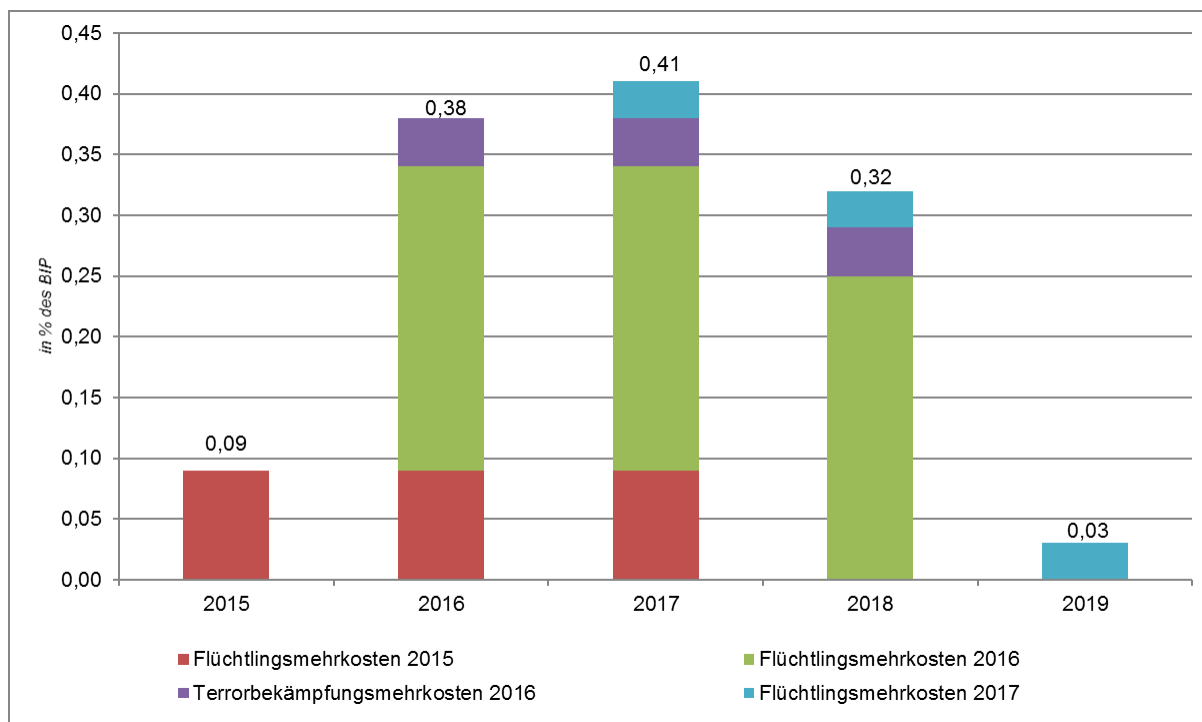
Strukturelle Defizitregel: Die Verbesserung des strukturellen Defizits muss zumindest 0,6 % des BIP ausmachen, wenn das MTO nicht mit einer geringeren Verbesserung erreicht wird. Wurde das MTO im Vorjahr übererfüllt, so ist eine dementsprechende Verschlechterung des strukturellen Saldos möglich. Die EK wertet eine Abweichung von der Zielvorgabe dann als erheblich, wenn sie in einem Jahr mehr als 0,5 % des BIP oder im Zweijahresdurchschnitt mehr als 0,25 % des BIP ausmacht.

In den Jahren 2018 und insbesondere 2019 scheint ein Erreichen des MTO (inkl. Toleranzbereich) zwar möglich zu sein, im Fall eines Nicht-Erreichens würde jedoch das Einhalten der Zielvorgabe der strukturellen Defizitregel maßgeblich. Bei dieser Zielvorgabe rechnet die EK auch Zusatzkosten aufgrund des Flüchtlingszustroms ab 2015 sowie für Sicherheitsmaßnahmen im Bereich der Terrorismusbekämpfung mit ein, da diese als Mehrausgaben aufgrund eines außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, gewertet und berücksichtigt werden. Die Höhe der zusätzlich gestatteten Verschlechterung des strukturellen Saldos ergibt sich dabei jeweils aus dem Anstieg der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr. Solange sich Österreich in Reichweite des MTO befindet, berücksichtigt die EK die in einem Jahr aufgetretenen außergewöhnlichen Mehrausgaben jeweils für einen Zeitraum von 3 Jahren. Im Jahr 2018 betragen die so



berücksichtigten Mehrausgaben 0,32 % des BIP¹⁰, 2019 werden nur noch Mehrkosten iHv 0,03 % des BIP (Flüchtlingsmehrkosten 2017) eingerechnet. Die nachfolgende Grafik stellt die in den Jahren 2015 bis 2019 angerechneten Mehrausgaben im Überblick dar:

Bei der Fiskalregelbeurteilung berücksichtigte außergewöhnliche Mehrausgaben



Quelle: EK Staff working document – Analysis of the 2018 Stability Programme for Austria

Unter Einrechnung dieser zusätzlich erlaubten Verschlechterung ergibt sich als Zielvorgabe für 2018 eine maximal zulässige Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,2 % des BIP¹¹. Im Jahr 2019 wäre auf Grundlage der EK-Prognose für 2018 (strukturelles Defizit von 0,8 % des BIP) eine Verbesserung um 0,3 % des BIP notwendig. Gemäß den vorliegenden Prognosen wird die strukturelle Defizitregel in den Jahren 2018 und 2019 erfüllt bzw. würde eine mögliche Abweichung nicht erheblich ausfallen.

¹⁰ Flüchtlingsmehrkosten 2016 iHv 0,25 % des BIP, Terrorbekämpfungskosten 2016: 0,04 % des BIP, Flüchtlingsmehrkosten 2017: 0,03 % des BIP

¹¹ Auf Grundlage des strukturellen Defizits 2017 iHv 0,6 % des BIP ist eine Verbesserung um 0,1 % des BIP zur Erreichung des MTO notwendig. Unter Einrechnung der zusätzlich berücksichtigten Mehrausgaben iHv 0,32 % des BIP ergibt sich die zulässige Verschlechterung um 0,2 % des BIP.



Ausgabenregel: Das Wachstum der adaptierten Primärausgaben (u.a. Herausrechnung der Zinsausgaben, Glättung der Investitionsausgaben, Herausrechnung der zyklischen Arbeitslosenausgaben) darf das mittelfristige Wachstum des Produktionspotenzials (10-Jahresdurchschnitt) nicht überschreiten. Bei einer erforderlichen Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos wird ein entsprechender Abschlag in das maximal zulässige Ausgabenwachstum eingerechnet, bei einer zulässigen Verschlechterung ein Aufschlag.¹² Außerdem werden Einnahmeveränderungen aufgrund diskretionärer Maßnahmen bei der Berechnung des Ausgabenwachstums gegengerechnet, d.h. durch fiskalpolitische Maßnahmen bewirkte Mehr- bzw. Mindereinnahmen erhöhen bzw. senken das zulässige Ausgabenwachstum entsprechend. Schließlich erfolgt bei der Beurteilung der Ausgabenregel – analog zur strukturellen Defizitregel – eine Berücksichtigung der Wirkung von Einmalmaßnahmen. Wie bei der strukturellen Defizitregel wird eine Abweichung des tatsächlichen Ausgabenwachstums vom maximal zulässigen Ausgabenwachstum dann als erheblich gewertet, wenn sie in einem Jahr 0,5 % des BIP oder im Zweijahresdurchschnitt 0,25 % des BIP übersteigt.

Die Vorgaben der Ausgabenregel sind zur Zeit insbesondere aufgrund folgender Faktoren restriktiver als jene der strukturellen Defizitregel:

- Bei der Berechnung der Ausgabenregel werden die Zinsausgaben herausgerechnet. Dadurch dämpft der derzeit starke Rückgang der Zinszahlungen nicht das relevante Ausgabenwachstum.
- Der Anstieg der Löhne führt aufgrund des progressiven Steuertarifs und der Nicht-Anpassung der Tarifstufen zu Mehreinnahmen, die senkend auf den strukturellen Budgetsaldo wirken. Dieser positive Effekt wirkt jedoch nicht bei der Ausgabenregel, die nur auf die staatlichen Ausgaben abstellt.
- Ein dritter Faktor, der die Ausgabenregel gegenüber der strukturellen Defizitregel derzeit etwas strenger macht, ist die Messung des Potenzialwachstums als 10-jähriger Durchschnittswert, der einige Krisenjahre nach 2008 beinhaltet und dadurch deutlich unter der aktuell geschätzten Potenzialwachstumsrate liegt.

¹² Die für Österreich anerkannten Zusatzkosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung werden bereits bei der Berechnung der erforderlichen Anpassung des strukturellen Budgetsaldos berücksichtigt und fließen über diesen Weg auch in die Beurteilung der Ausgabenregel ein.



Aufgrund dieser restriktiveren Vorgaben ergeben die vorliegenden Prognosen für die Jahre 2018 und 2019 für die Ausgabenregel im Gegensatz zur strukturellen Defizitregel durchgehend Abweichungen von den Zielvorgaben, wobei diese Abweichungen auf Grundlage der Prognosen von BMF und Fiskalrat nicht erheblich ausfallen. Dahingegen ergibt sich aus der Prognose der EK für 2019 im Zweijahresdurchschnitt (2018 und 2019) eine Abweichung, die knapp über der Erheblichkeitsgrenze von 0,25 % des BIP liegt. In Anbetracht der nur knappen prognostizierten Überschreitung der Erheblichkeitsgrenze, der optimistischeren Prognosen der übrigen Institutionen und insbesondere weil alle Prognosen unter Einbeziehung des Toleranzbereichs von einer Erreichung des MTO im Jahr 2019 ausgehen, ist das Risiko einer Regelverfehlung sowohl im Jahr 2018 als auch im Jahr 2019 aus Sicht des Budgetdienstes insgesamt als gering einzuschätzen.