



## Analyse des Budgetdienstes

### Nationales Reformprogramm 2015

#### Status des Europäischen Semesters 2015

Ende November letzten Jahres leitete die Europäische Kommission mit der Vorlage des Jahreswachstumsberichts das Europäische Semester 2015 ein. Nachdem die Länderspezifischen Empfehlungen bisher nur sehr begrenzt umgesetzt wurden, nahm die Europäische Kommission einige Änderungen zur Straffung und Verbesserung der Abläufe des Europäischen Semesters vor. So veröffentlichte die Europäische Kommission bereits Ende Februar 2015 ausführliche Länderberichte und bewertete darin den Fortschritt bei der Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen des Vorjahres und bei der Erreichung der EU 2020-Ziele. In den Vorjahren war ein ausführlicher Länderbericht erst in Reaktion auf das jeweilige Nationale Reformprogramm veröffentlicht worden.

Die Österreichische Bundesregierung nahm im April 2015 in ihrem, gemeinsam mit dem Stabilitätsprogramm übermittelten, Nationalen Reformprogramm 2015 Bezug auf die Zwischenbilanz der Kommission zur Umsetzung der fünf Länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 und listete Reformmaßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen auf.

Die Europäische Kommission bewertete beide Programme und veröffentlichte am 13. Mai 2015 im Rahmen des Europäischen Semesters ihre „Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2015 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2015“.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission wurden von den Ausschüssen des Rates weitestgehend unverändert übernommen und am 15. Juni 2015 vom Rat als „Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2015 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2015“ veröffentlicht. In der aktuellen Stellungnahme wurde die Anzahl der abgegebenen Empfehlungen gegenüber dem Vorjahr von fünf auf vier reduziert, wobei jene Teile der entfallenen Empfehlung 2 aus dem Jahr 2014, die das Pensionssystem betrafen, in die aktuelle Empfehlung 1 integriert wurden.



Im Übrigen unterscheiden sich die abgegebenen Empfehlungen bis auf kleinere Änderungen nicht wesentlich von jenen der Vorjahre. So wurde etwa die Empfehlung betreffend die Steuer- und Abgabenlast gestrichen und die Empfehlung zur Bankenabwicklung durch eine neue Empfehlung zur potenziellen Anfälligkeit des österreichischen Finanzsektors ersetzt. Zusätzlich finden sich einige Empfehlungen in der aktuellen Stellungnahme zwar in den Begründungen, jedoch nicht mehr in den abschließenden Empfehlungen (z.B. Gesundheit, Hochschulwesen, Zugang zu regulierten Berufen).

Gemäß Europäischem Semester sollten die Länderspezifischen Empfehlungen in einem nächsten Schritt im Rat der Europäischen Union, grundsätzlich im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN), angenommen werden.

## Länderspezifische Empfehlungen

Die nachfolgende Darstellung folgt nicht den einzelnen Empfehlungen, die teilweise unterschiedliche Materien umfassen, sondern gliedert sich nach den in den Empfehlungen bzw. in den dazugehörigen Begründungen angesprochenen Sachbereichen.

### **Einhaltung der Budgetziele**

Wie im Vorjahr enthalten die Empfehlungen einen Hinweis auf notwendige Maßnahmen zur Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO). Als Teil des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) soll das MTO einen ausreichenden Puffer zur Einhaltung des Defizitzieles von maximal 3 % des BIP zu schaffen. Österreich hat als MTO ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von maximal 0,45 % des BIP festgelegt. Wird das MTO nicht erreicht, so schreibt der SWP eine ausreichende Verbesserung des strukturellen Defizits vor. Da Österreich derzeit das Schuldenziel von maximal 60 % des BIP nicht erfüllt, sieht der SWP eine jährliche Verbesserung von 0,6 %-Punkten vor. Zusätzlich kommt für Österreich nach Einstellung des Verfahrens wegen übermäßigen Defizits am 20. Juni 2014 für drei Jahre eine Übergangsregelung der Schuldenregel zur Anwendung, an dessen Ende die Einhaltung der Schuldenregel sichergestellt werden muss.

Das Österreichische Stabilitätsprogramm sieht eine Einhaltung des MTO über den gesamten Planungszeitraum vor. Aktuelle Wirtschaftsprognosen zeigen, dass für die Einhaltung des Budgetpfades insbesondere Umsetzung und Erfolg der Gegenfinanzierung der Steuerreform entscheidend sein werden. So prognostiziert die Europäische Kommission in ihrer Frühjahrsprognose, in der sie von einer unvollständigen Gegenfinanzierung ausgeht, für 2016 ein strukturelles Defizit von 1,36 % des BIP und damit eine signifikante Abweichung



vom Budgetpfad. Der Fiskalrat weist in seinem aktuellen Fiskalregelbericht darauf hin, dass selbst bei geplanter Realisierung der Gegenfinanzierung im Jahr 2016 mit einer signifikanten Abweichung bei der strukturellen Budgetregel zu rechnen ist.

Im Nationalen Reformprogramm wird im Zusammenhang mit der Einhaltung der Budgetziele einerseits auf das Stabilitätsprogramm verwiesen, andererseits werden Einsparungen bei den gestaltbaren Mittelverwendungen, das Sonderpensionsbegrenzungsgesetz sowie die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung der Steuerreform und dabei insbesondere die Betrugsbekämpfung angeführt.

### **Finanzbeziehungen zwischen den Regierungsebenen**

In den Empfehlungen des Rates wird auf die komplexen Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen des österreichischen Staates und den Effizienzverlusten in der öffentlichen Verwaltung hingewiesen. Österreich gehört zu jenen Ländern, in denen auf regionaler und kommunaler Ebene die wenigsten Steuern (in % des BIP) erhoben werden. Trotz geringer Steuerautonomie sind Länder und Gemeinden für verschiedenste Verwaltungsaufgaben zuständig. Die hohe Komplexität und die Inkongruenz zwischen Einnahmen- und Ausgabenzuständigkeit seien umfassenden politischen Reformen nicht förderlich. Ein Reformbedarf der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen wurde auch bereits in den Empfehlungen aus den Jahren 2011 bis 2014 ausgewiesen.

Das Bundeskanzleramt weist dazu im Nationalen Reformprogramm auf die Einrichtung einer Arbeitsgruppe hin, die bis Ende 2015 einen Vorschlag für ein neues, aufgabenorientiertes Finanzausgleichsgesetz vorlegen soll.

### **Pensionssystem**

Ebenfalls bereits seit 2011 empfiehlt der Rat der Europäischen Union Maßnahmen zu ergreifen, um die langfristige Tragfähigkeit des Pensionssystem zu sichern. Die bislang von Österreich eingeleiteten Reformen dürften dabei als nicht ausreichend erachtet werden. Insbesondere wird eine frühere Angleichung des Pensionsalters von Frauen und Männern sowie eine Koppelung des gesetzlichen Pensionsalters an die Lebenserwartung empfohlen.

Das BKA verweist im Nationalen Reformprogramm dazu auf die umgesetzten Reformmaßnahmen sowie auf den Anstieg des faktischen Pensionsantrittsalter bei allen Direkt pensionen von 2013 auf 2014 um 13 Monate auf 59 Jahre und 8 Monate. Dieser starke Anstieg ist insbesondere auf Änderungen im Bereich der Invaliditätspension und der



Langzeitversichertenregelung (Hacklerregelung) zurückzuführen. Vorübergehend Invalide ab dem Jahrgang 1964 erhalten nunmehr statt einer Pension ein Rehabilitationsgeld mit dem Ziel der Rückkehr in den Arbeitsmarkt und scheinen daher nicht mehr in der Pensionsstatistik auf. Bei den Pensionsneuzugängen im Rahmen der Hacklerregelung stieg das Antrittsalter um rd. 7 Monate auf 59 Jahre und 3 Monate an. Bei der normalen Alterspension ging das Antrittsalter hingegen geringfügig auf 62 Jahre und 5 Monate zurück. Die Begrenzung des Zuganges zur Invaliditätspension und der Frühpensionierungsregelung für Langzeitversicherte entspricht den Empfehlungen des Rates, diesem scheint jedoch unklar, inwieweit sich die konkret getroffenen Maßnahmen tatsächlich budgetär positiv auswirken.

Hinsichtlich der Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsalters von Frauen und Männern verweist das Nationale Reformprogramm auf die diesbezügliche verfassungsrechtliche Regelung, die eine schrittweise Angleichung zwischen 2024 und 2033 vorsieht. Der Empfehlung einer früheren Harmonisierung wird damit nicht nachgekommen. Ebenfalls nicht vorgesehen ist eine Koppelung des Pensionsalters an die Lebenserwartung.

## **Gesundheit und Pflege**

Im Jahr 2014 wurde eine Verbesserung der Kostenwirksamkeit und Nachhaltigkeit des Gesundheitswesens und der langfristigen Pflege empfohlen. Das BKA weist im Nationalen Reformprogramm auf die Gesundheitsreform 2013 hin, die den Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP bis 2016 stabilisieren soll. Für den Pflegebereich wird insbesondere die Anhebung des zur Erreichung der Pflegestufen 1 und 2 erforderlichen monatlichen Pflegebedarfs angeführt. In den aktuellen Empfehlungen werden Gesundheit und Pflege nicht mehr explizit genannt, in den Begründungen wird jedoch auf die nach wie vor bestehenden strukturellen Herausforderungen zur Erreichung eines langfristig finanzierbaren und effizienten Gesundheitssystems hingewiesen. Insbesondere wird der vermehrte Einsatz einer ambulanten multidisziplinären Primärversorgung und eine Verkürzung der durchschnittlichen Dauer stationärer Behandlungen empfohlen.

## **Steuer- und Abgabenbelastung**

Die Regierung ist mit der Steuerreform der Empfehlung des Rates, die Steuer- und Abgabenbelastung von Geringverdienenden zu senken, nachgekommen. Der Rat stellt in seiner Begründung den weitgehenden Einklang der Maßnahmen mit seinen Empfehlungen fest und sieht darin erhöhte Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. In seiner diesjährigen Stellungnahme ist daher keine Empfehlung zum Steuer- und Abgabensystem



mehr enthalten, der Rat weist allerdings darauf hin, dass die Steuerreform budgetneutral durchgeführt werden sollte.

## **Arbeitsmarkt**

Im Bereich Arbeitsmarkt werden – wie bereits in den Vorjahren – Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer und Frauen empfohlen, insbesondere durch die verstärkte Bereitstellung von Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegeeinrichtungen. Im Nationalen Reformprogramm wird dazu auf den starken Anstieg der Betreuungsquote in institutionellen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen während der letzten 10 Jahre hingewiesen. Die Betreuungsquote der 0 bis 2-Jährigen lag demnach 2013 bei 23 %, jene der 3 bis 6-Jährigen bei rd. 91 %. Nicht mehr als konkrete Empfehlung enthalten ist eine Empfehlung hinsichtlich der Anerkennung der Qualifikation von MigrantInnen, dieser Bereich wird jedoch weiterhin in der Begründung des Rates angeführt. Im Nationalen Reformprogramm wird hier die Schaffung von Vor-Ort-Anlaufstellen sowie eines Online Portals, das Hilfestellungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikation bietet, angeführt.

## **Bildung**

Das Bildungssystem wird in den Empfehlungen des Rates zwar grundsätzlich positiv beurteilt, die Verbesserung der Bildungsergebnisse, insbesondere von bildungsbenachteiligten Jugendlichen, wird jedoch nach wie vor als Herausforderung gesehen. Die Evaluierung der Neuen Mittelschule habe Schwächen ans Licht gebracht, die noch in Angriff genommen werden müssten. Ausdrückliche Empfehlungen hinsichtlich der Abmilderung der negativen Konsequenzen früher Leistungsdifferenzierung und betreffend einer verbesserten strategischen Planung im Hochschulwesen wurden dieses Jahr nicht mehr inkludiert. Im Nationalen Reformprogramm wird auf das Angebot an gezielten Förderungen sowie auf die geplante flächendeckende Umsetzung eines begleiteten Überganges zwischen Kindergarten und Volksschule ab 2016/17 verwiesen. Die Neue Mittelschule sei zwar in zahlreichen Aspekten positiv evaluiert worden, für eine Behebung des weiterhin bestehenden Problems der sozialen Selektion seien jedoch weitere Maßnahmen notwendig. Zur Verbesserung der strategischen Planung im Hochschulbereich wird auf den gesamtösterreichischen Universitätsplan sowie die Aufstockung der Hochschulraum-Strukturmittel in der kommenden Leistungsvereinbarungsperiode 2016 bis 2018 verwiesen.



## **Stärkung des Wettbewerbs**

Bereits seit 2011 hat der Rat der EU wiederholt Maßnahmen zur Verbesserung und Förderung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor empfohlen, auf die Österreich laut Begründung des Rates bislang nur zurückhaltend reagiert hat. Im Nationalen Reformprogramm wird hier die Einführung eines bundeseinheitlichen Gewerberegisters ab 30. März 2015 genannt, durch das die Quote der elektronischen Gewerbeanmeldung erheblich angehoben werden soll. Die Empfehlung des Rates bleibt jedoch weiterhin aufrecht. Zusätzlich wird eine erleichterte Gründung interdisziplinärer Unternehmen empfohlen.

In den Begründungen des Rates wird die in Österreich eingeleitete Evaluierung der Vorschriften zum Zugang zu geschützten Berufen anerkannt und daher keine diesbezügliche Empfehlung mehr ausgesprochen. Wie in den Vorjahren wird auf die im internationalen Vergleich geringe Mittelausstattung der Bundeswettbewerbsbehörde hingewiesen. Im Nationalen Reformprogramm findet sich zu diesem Punkt keine Stellungnahme.

## **Finanzmarkt und Bankensektor**

In den Empfehlungen aus dem Jahr 2014 wurde vom Rat empfohlen, die Umstrukturierung verstaatlichter und teilweise verstaatlichter Banken aufmerksam zu verfolgen und wirksam voranzubringen. Im Nationalen Reformprogramm werden hier die begonnene Abwicklung der HETA Asset Resolution AG, das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Sanierung und Abwicklung von Banken sowie die Einrichtung des Finanzmarktstabilitätsgremiums als Maßnahmen angeführt. In den Begründungen des Rates werden die erzielten Fortschritte bei der Umstrukturierung der ÖVAG und der Hypo Group Alpe Adria AG gewürdigt. In den aktuellen Empfehlungen werden nunmehr Maßnahmen zur Minderung der potenziellen Anfälligkeit des österreichischen Finanzsektors, die insbesondere durch ausländische Risikopositionen und eine unzureichende Aktiva-Qualität entstände, nahe gelegt.

## **Zwischenbilanz EU 2020-Ziele**

In ihrem Länderbericht nimmt die Europäische Kommission auch eine Zwischenbewertung der EU 2020-Ziele vor. Die Bundesregierung hat folgende Übersicht in das Nationale Reformprogramm 2015 aufgenommen:



## Übersicht EU 2020-Ziele

	EU-Gesamtziel		Nationales Ziel Österreich	
	2020	Stand 2013	2020	Stand 2013
Beschäftigungsquote in %	75	68,4	77-78	75,5
F&E-Investitionen in % des BIP	3	2,02 <sup>1)</sup>	3,76	2,81 <sup>1)</sup>
Emission von Treibhausgasen (2012), Veränderung gegenüber 1990 in %	-14 <sup>**)</sup>	n.v. <sup>1)</sup>	-16 <sup>**)</sup>	4
Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch in %	20	15	34	32,5 <sup>2)</sup>
Energieeffizienz bzw. Stabilisierung des Energieendverbrauchs in Mtoe	1.086 (EU-28)	1.105	25,1	26,7 <sup>3)</sup>
Frühzeitige Schul- und AusbildungsabgängerInnen in %	10	12	9,5	7,3
Tertiärer Bildungsabschluss in %	40	36,9	38	40 <sup>4)</sup>
Senkung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung in Personen	-20.000.000		-235.000	-127.000

\*) laut Globalschätzung (Statistik Austria) werden die F&E-Ausgaben im Jahr 2015 voraussichtlich 3,01 % des BIP betragen.

\*\*\*) Basisjahr 2005 non-ETS

1) Wert erst im Sommer 2015 verfügbar, da noch nicht alle THG-Inventuren der Mitgliedsstaaten vorliegen.

2) Statistik Austria

3) laut Energiestatus Österreich 2015

4) Einschließlich ISCED 4a, vorläufige Daten

Quellen: Nationales Reformprogramm 2015, Eurostat, WIFO, Statistik Austria

Österreich liegt zwar gemäß Nationalem Reformprogramm in allen Bereichen über dem EU-Durchschnitt, hat aber bisher nur sein nationales Ziel der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen mit 7,3 % (Zielwert: 9,5 %) bereits erreicht. Die Beschäftigungsquote liegt 2013 bei 75,5 % (Zielwert: 77 bis 78 %). Bei den Forschungsausgaben hat sich Österreich ein sehr ambitioniertes Ziel von 3,76 % des BIP gesetzt, diese werden 2015 voraussichtlich 3 % des BIP betragen. Die Kommission sieht gute Fortschritte im Bereich der erneuerbaren Energien, hingegen wird Österreich sein Emissionsreduktionsziel laut Einschätzung der Kommission verfehlen. Auch im Bereich der Energieeffizienz seien zusätzliche Anstrengungen notwendig, die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie sei ein Schritt in die richtige Richtung. Fortschritte sind auch hinsichtlich der tertiären Bildungsabschlüsse zu verzeichnen, wo Österreich unter Berücksichtigung der berufsbildenden Schulen das nationale Ziel iHv 38 % bereits erreicht hat, allerdings liegt das EU-Gesamtziel bei 40 %. Im Bereich Armut/soziale Ausgrenzung geht die Kommission davon aus, dass Österreich bisher etwas mehr als die Hälfte seines Zielwertes erreichen konnte. Bis 2020 sollen die von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen um 235.000 reduziert werden, von 2008 bis 2013 ist die Zahl um 127.000 gesunken.