



Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 419 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments³,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Österreich nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2018) 419 final.

³ P8_TA(2018)0077 und P8_TA(2018)0078.

- (2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Österreich die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 ihren Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht Österreich 2018⁴ wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Österreichs bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 25. April 2018 übermittelte Österreich sein Nationales Reformprogramm 2018 und am 21. März 2018 sein Stabilitätsprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁶ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Österreich befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Schuldenregel. In ihrem Stabilitätsprogramm 2018 erwartet die Regierung, dass sich der Gesamtsaldo von einem Defizit von 0,7 % des BIP im Jahr 2017 auf einen Überschuss von 0,4 % des BIP im Jahr 2022 verbessert. Das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP ab 2017 – dürfte 2019 erreicht werden. Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote schrittweise von 78,1 % des BIP im Jahr 2017 auf 62,2 % des BIP im Jahr 2022 zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2018 günstig und anschließend plausibel. Die größten Risiken für die mittelfristige Haushaltsplanung ergeben sich aus den ab 2020 geplanten diskretionären Maßnahmen wie der angekündigten Einkommensteuerreform, deren Nettoauswirkung auf das Budget noch nicht endgültig feststeht.

⁴ SWD(2018) 218 final.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

- (7) Im Stabilitätsprogramm wird auf die signifikanten Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms und von Sicherheitsmaßnahmen verwiesen, und es werden ausreichend Belege für Umfang und Art der zusätzlichen Budgetausgaben geliefert. Der Kommission zufolge lagen die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben für den außergewöhnlichen Flüchtlingszustrom im Jahr 2017 bei 0,03 % des BIP, während für Sicherheitsmaßnahmen keine zusätzlichen Kosten entstanden sind. Die Bestimmungen nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ermöglichen eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben, da der Flüchtlingszustrom und die Ernsthaftigkeit der terroristischen Bedrohung außergewöhnliche Ereignisse darstellen, die erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Österreichs haben, deren Tragfähigkeit durch die Gewährung einer vorübergehenden Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht gefährdet würde. Um die zusätzlichen Kosten für Flüchtlinge zu berücksichtigen, wurde die erforderliche Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2017 somit nach unten korrigiert.
- (8) Am 11. Juli 2017 empfahl der Rat Österreich sicherzustellen, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel 2018 nicht über die aufgrund der Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms zugestandene Abweichung hinausgeht. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimaryausgaben von höchstens 3,3 % im Jahr 2018, was eine erlaubte Verschlechterung des strukturellen Saldos in Höhe von 0,2 % des BIP bedeutet. Unter Berücksichtigung der zugestandenen Abweichungen deutet die Frühjahrsprognose 2018 der Kommission auf die Gefahr einer gewissen Abweichung von dieser Anforderung im Jahr 2018 und im Gesamtzeitraum 2017 und 2018 hin.
- (9) 2019 sollte Österreich sein mittelfristiges Haushaltsziel unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen Abweichung erreichen. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimaryausgaben von höchstens 2,9 %, was eine Verbesserung des strukturellen Saldos in Höhe von 0,3 % des BIP bedeutet. Gemäß der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission besteht unter Annahme einer unveränderten Politik im Jahr 2019 für Österreich – aufgrund der Abweichung im Gesamtzeitraum 2018 und 2019 – die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Anforderung. Gleichzeitig wird sich Österreich den Prognosen zufolge seinem mittelfristigen Ziel 2019 bis auf 0,1 % des BIP nähern. Zudem wird Österreich die Schuldenregel in den Jahren 2018 und 2019 voraussichtlich einhalten. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Österreich bereit sein muss, 2018 weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu gewährleisten, und dass 2019 die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt werden sollten, um den Anforderungen des Pakts zu entsprechen.
- (10) Laut dem Bericht über die Bevölkerungsalterung 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 liegen über dem EU-Durchschnitt (13,8 % gegenüber 11,2 % des BIP im Jahr 2016) und werden bis 2070 voraussichtlich weiter steigen (0,5 % gegenüber -0,2 % des BIP). Zwar haben die jüngsten Reformen erfolgreich Anreize für einen späteren Pensionsantritt geschaffen, doch werden die infolge des nun längeren Erwerbslebens erworbenen zusätzlichen Ansprüche nicht dazu beitragen, dass sich die langfristige Tragfähigkeit des Systems verbessert. Das gesetzliche Pensionsalter der Frauen von 60 Jahren zählt zu den niedrigsten in der EU.

Erst ab 2024 wird das Pensionsalter der Frauen schrittweise angepasst, sodass eine Harmonisierung mit dem gesetzlichen Pensionsalter der Männer erst ab 2033 erreicht wird. Insgesamt ließe sich angesichts der alternden Bevölkerung mit der Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters und der Einschränkung der Frühpensionierung ein Beitrag zur Tragfähigkeit des Pensionssystems leisten.

- (11) Die öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen liegen über dem EU-Durchschnitt (7 % gegenüber 6,8 % des BIP im Jahr 2016) und dürften im Vergleich auch stärker ansteigen (1,3 % gegenüber 0,9 % des BIP), womit sich die öffentlichen Gesundheitsausgaben bis 2070 auf 8,3 % des BIP erhöhen könnten. Die Ausgaben für Langzeitpflege werden sich bis 2070 voraussichtlich von 1,9 % auf 3,8 % des BIP verdoppeln. Mit der Einführung von Ausgabenobergrenzen durch das Finanzausgleichsgesetz 2017 und der Reform zur Stärkung der medizinischen Primärversorgung, mit der die Abhängigkeit vom Spitalssektor verringert wird, werden die Probleme im Hinblick auf die Tragfähigkeit angegangen. Die nach wie vor hohe Zahl von Krankenkassen lässt darauf schließen, dass bei den Steuerungs- und Verwaltungskosten weitere Einsparungen möglich sind. Zudem könnte ein wirksames öffentliches Auftragswesen (z. B. über EU-weite Ausschreibungen, nicht nur preisbezogene Zuschlagskriterien und überregionale Sammelbeschaffungen) zu mehr Qualität und Kosteneffizienz beitragen. Im Bereich der Langzeitpflege dürften die jüngsten politischen Maßnahmen, darunter die Abschaffung des Pflegeregresses, also des Rückgriffs auf das Privatvermögen zur Finanzierung stationärer Langzeitpflege, die Ausgaben eher steigern als eindämmen.
- (12) Das Finanzausgleichsgesetz 2017 hat 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 jedoch nach wie vor undurchsichtig, und die weiterhin deutliche Diskrepanz zwischen den Ausgaben- und den Einnahmenbefugnissen schafft nur schwache Anreize für Haushaltsdisziplin auf subnationaler Ebene.
- (13) Die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist trotz der Steuerreform von 2016 unverändert hoch und dürfte ohne eine Inflationsindexierung der Steuerklassen im Laufe der Zeit schrittweise weiter steigen. Bezieher höherer Einkommen haben im Vergleich zu Geringverdienern relativ stark von der Reform profitiert, und die steuerliche Belastung von Geringverdienern ist nach wie vor hoch. Zudem ist die Steuerreform Männern stärker zugutegekommen als Frauen. Als weniger wachstumsschädlich geltende Einnahmequellen, wie periodische Immobiliensteuern, scheinen nicht ausgeschöpft zu werden, was vor allem an einer größtenteils veralteten Steuerbemessungsgrundlage liegt. Die Einnahmen aus periodischen Immobiliensteuern fallen gering aus: 2016 beliefen sie sich auf 0,2 % des BIP gegenüber dem EU-Durchschnitt von 1,6 % des BIP. Eine Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zu weniger wachstumsschädlichen Einnahmequellen könnte dabei helfen, dieses Problem anzugehen.
- (14) Der Arbeitsmarkt funktioniert gut, doch bei gewissen Gruppen (wie 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 Arbeitsergebnisse. 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 %). Mit verantwortlich dafür sind auch

die Probleme beim Zugang zu formaler Kinderbetreuung, insbesondere außerhalb der Städte. Der hohe Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigung, der vor allem darauf zurückgeht, dass Frauen wichtige unbezahlte Aufgaben wie die Betreuung von Kindern und Angehörigen übernehmen, sowie niedrigere Stundenlöhne tragen zu einem anhaltend hohen Lohngefälle zwischen Frauen und Männern bei. Dieses Lohngefälle wirkt sich direkt auf die gesammelten Pensionsansprüche der Frauen aus und führt zu einer großen Pensionslücke.

- (15) Die Lernergebnisse benachteiligter Schülerinnen und Schüler haben sich nicht verbessert. Der Leistungsabstand zwischen Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund bleibt groß. Tests auf nationaler Ebene im Jahr 2016 haben bestätigt, dass es mehr als 25 % der Schülerinnen und Schüler an grundlegenden Deutschkenntnissen mangelt. Jüngste internationale Tests zeigen auch eine immer größer werdende Lücke bei den Lesekompetenzen der Schülerinnen und Schüler aus sozioökonomisch schwächeren Verhältnissen oder mit Migrationshintergrund. Der Vergleich der Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie (PISA) der Jahre 2012 und 2015 zeigt, dass der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit schlechten Leistungen in allen drei untersuchten Kernbereichen, d. h. Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften, gestiegen ist. In Österreich geborene Schülerinnen und Schüler erzielen im Vergleich zu Migranten der ersten Generation bessere Leistungen, wobei ein Unterschied von beinahe drei Schuljahren besteht.
- (16) Während die Produktivität in Österreich hoch ist, wurde in den letzten Jahren trotz erheblicher Anstrengungen, darunter Investitionen in Forschung und Entwicklung und verbesserte Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen, nur ein schwaches Produktivitätswachstum erzielt. Die verbleibenden Hebel zur Förderung des Produktivitätswachstums finden sich in den Bereichen Digitalisierung von Unternehmen, Unternehmenswachstum und Wettbewerb im Dienstleistungssektor. In Österreich bestehen erhebliche Zugangsbeschränkungen und restriktive Vorschriften für die Erbringung von unternehmensorientierten Dienstleistungen und die Ausübung reglementierter Berufe. Hierzu zählen u. a. spezifische Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse, zahlreiche vorbehaltene Tätigkeiten und Beschränkungen für interdisziplinäre Unternehmen⁷. Die anhaltenden Bemühungen um eine Verringerung der Verwaltungslasten und die geplante Evaluierung der österreichischen Gewerbeordnung sind wichtige Instrumente, um dieses Problem anzugehen.
- (17) Ein stärkerer Wettbewerb im Dienstleistungsbereich würde helfen, die Herausforderungen Österreichs im Zusammenhang mit der Verbreitung von digitalen Technologien und Geschäftsmodellen, insbesondere unter Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen, zu bewältigen. Die Digitalisierung solcher Unternehmen ist in Österreich besonders wichtig, da sie das Rückgrat der österreichischen Wirtschaft darstellen. Initiativen wie „KMU Digital“ und „AT:net“ sowie die Umsetzung der Digital Roadmap Austria sind hierbei von entscheidender Bedeutung. Ein weiteres Problem betrifft die Expansion von Unternehmen, insbesondere hochinnovativer Unternehmen. Bei Finanzierungsmöglichkeiten in späteren Phasen bestehen Engpässe, etwa in Bezug auf Risikokapital und den Zugang zu öffentlichen Kapitalmärkten für expandierende Unternehmen. Wachstumsstarke Unternehmen sind von zentraler Bedeutung, um neue Technologien und Geschäftsmodelle, auch solche in digitaler Form, zu verbreiten und somit das Produktivitätswachstum zu steigern.

⁷ Empfehlungen zur Beseitigung dieser Probleme wurden im Jänner 2017 in den Dokumenten COM(2016) 820 und SWD(2016) 436 abgegeben.

- (18) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Österreichs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Österreich gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Österreich berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (19) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme⁸ hierzu spiegelt sich insbesondere in der Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Österreich 2018 und 2019

1. das mittelfristige Haushaltsziel 2019 unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenem 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.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

⁸ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.