

EMPFEHLUNG DES RATES**vom 12. Juli 2016****zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2016**

(2016/C 299/14)

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 Wirtschaftspolitiken ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

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 26. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽²⁾ den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Österreich 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. Diese Empfehlung wurde am 18./19. Februar 2016 vom Europäischen Rat gebilligt und am 8. März 2016 vom Rat verabschiedet ⁽³⁾. Als Land, 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 sicherstellen.
- (2) Der Länderbericht Österreich 2016 wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Österreichs bei der Umsetzung der vom Rat am 14. Juli 2015 verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Länderbericht enthielt außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Am 8. März 2016 legte die Kommission die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung vor. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Österreich keine makroökonomischen Ungleichgewichte bestehen.

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

⁽²⁾ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

⁽³⁾ ABl. C 96 vom 11.3.2016, S. 1.

- (3) Am 26. April 2016 übermittelte Österreich sein nationales Reformprogramm 2016 und am 27. April 2016 sein Stabilitätsprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) 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 Rates⁽¹⁾ 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 Steuerung hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Im Stabilitätsprogramm wird auf die signifikanten Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms verwiesen, und es werden ausreichend Belege für Umfang und Art der zusätzlichen Budgetausgaben geliefert. Der Kommission zufolge betragen die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben im Jahr 2015 rund 0,09 % des BIP und werden für 2016 gegenwärtig auf 0,26 % des BIP geschätzt. Gegenüber den Prognosen in der Übersicht über die Haushaltsplanung 2016, in der zusätzliche Ausgaben von rund 0,08 % des BIP für 2015 und 0,16 % des BIP für 2016 veranschlagt worden waren, bedeuten diese Werte eine Korrektur nach oben. Die Bestimmungen nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 tragen diesen zusätzlichen Ausgaben Rechnung, da der Flüchtlingszustrom ein außergewöhnliches Ereignis darstellt, das erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Österreichs hat, deren Tragfähigkeit durch die Gewährung einer Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht gefährdet würde. Da Österreich im Jahr 2015 das mittelfristige Haushaltsziel erreicht hat, hat es von der Möglichkeit einer vorübergehenden Abweichung nicht Gebrauch gemacht. Um jedoch zu gewährleisten, dass Österreich dieselbe vorübergehende Abweichung zugestanden wird wie Ländern, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, darf Österreich von seinem mittelfristigen Ziel 2016 und 2017 um den im Jahr 2015 berücksichtigungsfähigen Wert abweichen. Was eine mögliche zusätzliche Abweichung im Jahr 2016 anbelangt, wird im Frühjahr 2017 auf der Grundlage der von den österreichischen Behörden bereitgestellten beobachteten Daten eine endgültige Bewertung vorgenommen, die auch die berücksichtigungsfähigen Werte umfassen wird.
- (6) Österreich befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. In ihrem Stabilitätsprogramm 2016 rechnet die Regierung mit einer Verschlechterung des Gesamtdefizits auf 1,6 % des BIP im Jahr 2016 und danach mit einer schrittweisen Verbesserung auf 0,4 % des BIP bis 2020. Das mittelfristige Haushaltsziel — ein strukturelles Defizit von 0,45 % des BIP bis 2016 und abgeändert ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP ab 2017 — soll ab 2018 erreicht werden. Der neuberechnete strukturelle Saldo lässt jedoch darauf schließen, dass das mittelfristige Haushaltsziel erst ab 2019 erreicht werden wird. Die öffentliche Schuldenquote hat dem Stabilitätsprogramm zufolge im Jahr 2015 mit 86,2 % des BIP ihren Höchststand erreicht und wird bis 2020 schrittweise auf 76,6 % des BIP zurückgehen. Das makroökonomische Szenario, auf dem diese Budgetprognosen beruhen, ist plausibel. Allerdings wurden die Maßnahmen, die zur Erreichung der ab 2017 anvisierten Defizitziele erforderlich sind, nicht ausreichend spezifiziert. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2016 davon aus, dass 2016 das Risiko einer gewissen Abweichung besteht. Werden jedoch die gegenwärtig für 2016 projizierten zusätzlichen Auswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms ebenfalls von der Bewertung ausgenommen, würde Österreich die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts 2016 voraussichtlich einhalten. Unter Annahme einer unveränderten Politik besteht 2017 das Risiko einer erheblichen Abweichung von der empfohlenen Anpassung. Wird jedoch die möglicherweise für 2016 aufgrund der Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms zugestandene weitere Abweichung berücksichtigt, so ist die für 2017 projizierte Abweichung nicht länger erheblich. Österreich wird voraussichtlich der Übergangsregelung für den Schuldenabbau 2016 gerecht werden und — nach Ablauf des Übergangszeitraums — im Jahr 2017 den Richtwert für den Schuldenabbau erreichen. Auf der Grundlage seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission sieht der Rat ein Risiko, dass Österreich die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhalten wird. Es sind daher weitere Maßnahmen notwendig, um die Erfüllung der Vorgaben 2016 und 2017 zu gewährleisten.
- (7) Die Auswirkungen der jüngsten Steuerreform auf das Budget sind nach wie vor ungewiss. Werden Maßnahmen zur Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ergriffen, so sollte berücksichtigt werden, dass der Faktor Arbeit trotz der jüngsten Reformen steuerlich noch immer stark belastet ist und Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung aufweist. Wachstumsfreundlichere Steuerquellen, die eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit ermöglichen, werden nach wie vor nicht

(¹) 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).

hinreichend genutzt. Diesem Problem könnte durch Maßnahmen begegnet werden, die den Faktor Arbeit durch eine Verlagerung der Steuerlast auf andere, weniger wachstumsschädliche Quellen steuerlich entlasten.

- (8) Im Jahr 2015 lag die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen bei 46,3 % (EU-Durchschnitt: 53,3 %); damit nimmt Österreich unter den Mitgliedstaaten den 19. Platz ein. Seit 2014 sind zusätzliche Maßnahmen zur Anhebung des tatsächlichen Pensionsalters in Kraft und haben erste Auswirkungen gezeigt. Ob diese Maßnahmen eine Trendumkehr bewirken, bleibt abzuwarten; mittelfristig liegt das tatsächliche Pensionsantrittsalter in Österreich unter dem Durchschnitt in der Union. Darüber hinaus steigt die Pensionsbezugszeit aufgrund der höheren Lebenserwartung an. Das gesetzliche Pensionsantrittsalter der Frauen wird von 2024 bis 2033 angehoben und nur schrittweise an jenes der Männer angepasst. In Österreich ist das gesetzliche Pensionsantrittsalter nicht an die steigende Lebenserwartung gekoppelt. Laut Schätzungen der Kommission werden die Pensionsausgaben im Jahr 2040 um 0,8 % des BIP höher sein als im Jahr 2013. Langfristig (bis 2060) dürften die Ausgaben um 0,5 % des BIP steigen. Auch die Gesundheitsausgaben werden voraussichtlich im Zeitraum von 2013 bis 2040 um 1 % des BIP und bis 2060 um 1,3 % des BIP zunehmen. Dies stellt in Verbindung mit dem projizierten Ausgabenanstieg bei der Langzeitpflege ein mittleres Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Österreichs dar.
- (9) Für die verschiedenen Regierungsebenen (Bund, Länder und Gemeinden) gelten komplexe budgetäre Regelungen, und die Einnahmen- und Ausgabenzuständigkeiten sind in vielen Politikfeldern, wie der Gesundheitsversorgung, nicht aufeinander abgestimmt. Gemäß OECD-Daten aus dem Jahr 2014 fallen in die Zuständigkeitsbereiche der subnationalen Regierungsebenen gesamtstaatliche Ausgaben von etwa 16 % des BIP, während der Anteil der subnationalen Steuereinnahmen nur rund 2 % des BIP beträgt. Diese komplexen Strukturen sind kostspielig und können die Budgetdisziplin hemmen. Gegenwärtig verhandeln die drei Regierungsebenen den Finanzausgleich für den Zeitraum ab 2017, sodass die Gelegenheit besteht, dieses Themas Angriff zu nehmen.
- (10) Österreich weist traditionell eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten in der Union auf. Allerdings ist die Quote seit 2011 stetig angestiegen und hat 2015 5,7 % erreicht. Die Jugendarbeitslosigkeit war mit 10,6 % der aktiven 15- bis 24-Jährigen im Jahr 2015 ebenfalls niedrig. Zudem weist Österreich eine hohe Beschäftigungsquote auf. Dabei liegt die Beschäftigungsquote der Frauen zwar mit 70,2 % über dem EU-Durchschnitt, doch ein vergleichsweise hoher Anteil ist aufgrund von Kinderbetreuungs- oder Altenpflegeverpflichtungen in Teilzeit beschäftigt. Dieser Umstand trägt zu einem der höchsten Lohngefälle zwischen Männern und Frauen in der Union und einem hohen Pensionsgefälle bei. Bei den älteren Arbeitskräften (55-64 Jahre) liegt die Beschäftigungsquote unter dem EU-Durchschnitt.
- (11) Österreich hat seine nationalen Bildungsziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bereits übertroffen. 2015 lag die Quote der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger bei 7,3 % und die Quote der tertiären Bildungsabschlüsse bei 38,7 %. Die Bildungsergebnisse hängen jedoch stark vom sozioökonomischen Hintergrund ab. Die Intergenerationenmobilität im Bildungsbereich zählt zu den niedrigsten aller OECD-Länder, zu denen Daten vorliegen. Die Schulabbrecherquote von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund ist mehr als dreimal so hoch wie jene von Schülerinnen und Schülern ohne Migrationshintergrund, und die Integration junger Flüchtlinge und Migranten im schulpflichtigen Alter und darüber hinaus in das Aus- und Weiterbildungssystem stellt eine zusätzliche Herausforderung dar.
- (12) Österreichs Banken stehen zwar auf in- und ausländischen Märkten vor Herausforderungen, doch die aufsichtlichen Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene haben dazu beigetragen, die aus der Verschlechterung der Aktiva-Qualität in Mittel-, Ost- und Südosteuropa erwachsenden Risiken zu begrenzen. Die budgetären Risiken im Zusammenhang mit der Umstrukturierung und Abwicklung notleidender Finanzinstitute sind in den Staatskonten bereits berücksichtigt. Weitere Risiken können zwar nicht ausgeschlossen werden, scheinen sich jedoch auf Altlasten einiger weniger Institute zu beschränken.
- (13) Die Investitionsrate liegt in Österreich in Bezug auf alle Komponenten des BIP, außer Wohnimmobilien, über dem EU-Durchschnitt. Allerdings ist die Investitionstätigkeit in Österreich seit 2012 trotz der soliden Liquidität der Unternehmen und der günstigen Finanzierungsbedingungen schwach ausgeprägt. Um Investitionen und Wachstum anzukurbeln, sollten komplizierte Verwaltungsverfahren und Hindernisse beseitigt werden. So stehen etwa regulatorische Hürden und ein hoher Verwaltungsaufwand im Bereich der Dienstleistungserbringung der Gründung neuer Unternehmen im Wege. In Bezug auf die in den länderspezifischen Empfehlungen 2015 genannten Hindernisse für die Gründung interdisziplinärer Unternehmen erwägt Österreich nun Verbesserungen, hat jedoch noch keine Änderungen beschlossen. Bei den Unternehmensdienstleistungen ergeben sich besondere Herausforderungen aus den restriktiven Zulassungsanforderungen und, für bestimmte Berufe, den Einschränkungen hinsichtlich der Rechtsform und der Beteiligungsverhältnisse, was die Marktdynamik bremst und einen negativen Produktivitätszuwachs zur Folge hat. In dem Aktionsplan, den Österreich im Anschluss an die gegenseitige Bewertung der Vorschriften über den Zugang und die Ausübung der reglementierten Berufe vorgelegt hat, wird nur eine begrenzte Zahl von Maßnahmen angekündigt, obwohl eindeutig Raum für ambitioniertere Vorschläge vorhanden ist.

- (14) Der im letzten Jahr verzeichnete große Flüchtlingszustrom hat für Österreich diverse soziale und wirtschaftliche Folgen. Während der Flüchtlingszustrom auf kurze Sicht höhere öffentliche Ausgaben und zusätzliche Binnennachfrage bewirken dürfte, was zu einem BIP-Zuwachs führen wird, hängen die mittelfristigen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum davon ab, ob es gelingt, die Flüchtlinge, auch mit Hilfe von Bildung, in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren. Dieses Thema steht sowohl auf Unionsebene als auch in den Mitgliedstaaten ganz oben auf der politischen Agenda und wird genauestens verfolgt und analysiert, auch im Länderbericht 2017.
- (15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Österreichs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm 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 EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Die Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 3 wider.
- (16) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme ⁽¹⁾ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Österreich 2016 und 2017

1. sicherstellt, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel in den Jahren 2016 und 2017 nicht über die aufgrund der Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms 2015 zugestandene Abweichung hinausgeht und zu diesem Zweck 2017 eine jährliche Budgetanpassung von 0,3 % des BIP erreicht, es sei denn, das mittelfristige Haushaltsziel kann mit geringerem Aufwand eingehalten werden; die Tragfähigkeit des Gesundheitssystems gewährleistet und ebenso jene des Pensionssystems, indem das gesetzliche Pensionsantrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt wird; die budgetären Beziehungen und Zuständigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen vereinfacht, rationalisiert und strafft;
2. die Erwerbsbeteiligung von Frauen verbessert; Maßnahmen trifft, um die Bildungsergebnisse benachteiligter junger Menschen, insbesondere jener mit Migrationshintergrund, zu verbessern;
3. im Dienstleistungsbereich administrative und regulatorische Hürden für Investitionen abbaut, etwa restriktive Zulassungsanforderungen und Einschränkungen hinsichtlich der Rechtsform und der Teilnahmeverhältnisse sowie Hindernisse für die Gründung interdisziplinärer Unternehmen.

Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2016.

Im Namen des Rates

Der Präsident

P. KAŽIMÍR

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.