



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.5.2017
COM(2017) 519 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2017

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2017

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 Entschlüsse 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 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁴ an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2017 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 16. November 2016 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁵ 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. Diese Empfehlung wurde am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt und am 21. März vom Rat verabschiedet⁶.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2017) 519 final.

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 und P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ ABl. C 92 vom 24.3.2017, S. 1.

- (2) 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 für das Euro-Währungsgebiet, die in der nachstehenden Empfehlung 1 Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht Österreich 2017⁷ wurde am 22. Februar 2017 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Österreichs bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 21. April 2017 übermittelte Österreich sein nationales Reformprogramm 2017 und am 2. Mai 2017 sein Stabilitätsprogramm 2017. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden in den Programmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Wie in den Rechtsvorschriften über die ESI-Fonds vorgesehen⁸, kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung und Änderung seiner einschlägigen ESI-Fonds-Programme auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen notwendig ist. Die Kommission hat weitere Leitlinien⁹ zur Anwendung dieser Vorschriften bereitgestellt.
- (6) Österreich unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Schuldenregel. In ihrem Stabilitätsprogramm 2017 geht die Regierung davon aus, dass sich das Gesamtdefizit im Jahr 2017 auf 1,0 % des BIP verbessern und im Jahr 2021 0,3 % des BIP erreichen wird. Das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,45 % des BIP bis 2016 und danach ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – wird voraussichtlich 2019 erreicht werden. Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote von 84,6 % im Jahr 2016 schrittweise auf 71,0 % im Jahr 2021 zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist günstig und beruht auf der Annahme eines kräftigen Investitions- und Exportwachstums in den Jahren 2017 und 2018.
- (7) Im Stabilitätsprogramm wird auf die signifikanten Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms und der Sicherheitsmaßnahmen verwiesen, und es werden ausreichend Belege für Umfang und Art der zusätzlichen Budgetausgaben geliefert. Der Kommission zufolge beliefen sich die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben im Jahr 2016 auf 0,25 % des BIP für den außergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen und auf 0,04 % des BIP für

⁷ SWD(2017) 85 final.

⁸ Artikel 23 der 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).

⁹ COM(2014) 494 final.

Sicherheitsmaßnahmen. Für 2017 werden die zusätzlichen Auswirkungen der Sicherheitsmaßnahmen gegenüber 2016 derzeit auf 0,01 % des BIP geschätzt. Nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben möglich, da der Flüchtlingszustrom und die akute terroristische Bedrohung außergewöhnliche Ereignisse mit signifikanten Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Österreichs darstellen, deren Tragfähigkeit nicht infrage gestellt würde, wenn Österreich eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gestattet würde. Um die zusätzlichen flüchtlings- und sicherheitsspezifischen Kosten zu berücksichtigen, wurde die erforderliche Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2016 daher nach unten korrigiert. Was 2017 anbelangt, wird im Frühjahr 2018 auf der Grundlage der von den österreichischen Behörden übermittelten beobachteten Daten eine endgültige Bewertung vorgenommen, die auch die berücksichtigungsfähigen Beträge umfassen wird.

- (8) Am 12. Juli 2016 empfahl der Rat Österreich, sicherzustellen, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel nicht über die aufgrund der Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms zugestandene Abweichung hinausgeht¹⁰ und zu diesem Zweck 2017 eine jährliche Budgetanpassung von 0,3 % des BIP erreicht wird, es sei denn, das mittelfristige Haushaltsziel kann mit geringerem Aufwand eingehalten werden. In der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission wird für 2017 ein stabiler struktureller Saldo unter Berücksichtigung der zugestandenen Abweichung gefordert. Die Kommissionsprognosen deuten auf die Gefahr einer gewissen Abweichung von dieser Vorgabe hin. Im Jahr 2018 sollte Österreich laut der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission sicherstellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprümaausgaben¹¹ 2,2 % nicht überschreitet, was einer Verbesserung des strukturellen Saldos um 0,3 % des BIP entspricht.¹² Unter Annahme einer unveränderten Politik besteht für Österreich im Jahr 2018 die Gefahr einer gewissen Abweichung von dieser Anforderung. Zugleich wird Österreich den Prognosen zufolge die Schuldenregel 2017 und 2018 einhalten. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Österreich bereit sein muss, 2017 und 2018 weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Vorgaben zu gewährleisten.
- (9) Die Pensions- und Gesundheitsausgaben stellen angesichts der rasch alternden Bevölkerung ein mittleres Risiko für die mittel- bis langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Im Vergleich zum Rest Europas sind die öffentlichen Pensionsausgaben in Österreich relativ hoch und dürften bis 2060 um

¹⁰ Österreich wird bis 2017 und 2018 eine Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel in Höhe der in den Jahren 2015 bzw. 2016 entstandenen zusätzlichen Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms und der Sicherheitsmaßnahmen zugestanden, da vorübergehende Abweichungen in jedem Fall für einen Zeitraum von insgesamt drei Jahren übertragen werden.

¹¹ Die Nettostaatsausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsausgaben, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmesteigerungen sind eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

¹² Bei der von Österreich im Jahr 2018 geforderten Anpassung wird die 2016 im Zusammenhang mit den außergewöhnlichen Ereignissen zugestandene Abweichung berücksichtigt, da vorübergehende Abweichungen für einen Zeitraum von drei Jahren übertragen werden.

0,5 Prozentpunkte des BIP steigen. Demgegenüber dürfte der EU-Durchschnitt im gleichen Zeitraum um 0,2 Prozentpunkte des BIP sinken. Zu den größten Treibern der hohen Pensionsausgaben zählt das tatsächliche Pensionsantrittsalter, das trotz der jüngsten Reformen nach wie vor niedrig ist. Gegenwärtig beträgt es 60 Jahre und 3 Monate, was deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 63 Jahren und 6 Monaten für Männer und 62 Jahren und 6 Monaten für Frauen (2014) liegt. Darüber hinaus gehört das geltende gesetzliche Pensionsantrittsalter der Frauen von 60 Jahren zu den niedrigsten in der EU und wird erst ab 2024 an das der Männer angeglichen. Die Koppelung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung würde dazu beitragen, die Tragfähigkeit der Pensionen vor dem Hintergrund der alternden Bevölkerung zu gewährleisten, da damit auch ein Beitrag zur Steigerung des tatsächlichen Antrittsalters geleistet würde.

- (10) Im Bereich Gesundheitsversorgung dürften die bereits jetzt hohen öffentlichen Ausgaben mittel- bis langfristig noch signifikant steigen, und zwar bis 2060 um 1,3 Prozentpunkte des BIP (EU-Durchschnitt: 0,9 Prozentpunkte des BIP). Die hohen Gesundheitsausgaben sind in erster Linie dem großen Spitalssektor zuzuschreiben, während die kostengünstigere ambulante Versorgung nicht ausreichend genutzt wird. Der Anteil der Ausgaben für Spitäler an den gesamten Gesundheitskosten zählt zu den höchsten in der EU. Daher müssen die jüngsten Initiativen, die auf eine stärkere Bereitstellung von Primärversorgungsleistungen abzielen, umfassend umgesetzt werden, auch durch die Unterstützung neuer Finanzierungsvereinbarungen zwischen Gesundheitsdienstleistern und Sozialversicherungsträgern. Darüber hinaus werden im österreichischen Spitalssektor wirksame Instrumente zur Vergabe öffentlicher Aufträge nicht hinreichend genutzt, etwa EU-weite Ausschreibungen (0,23 % des BIP gegenüber dem EU-Durchschnitt von 0,62 % des BIP), Sammelbeschaffungen und nicht preisbezogene Zuschlagskriterien.
- (11) Das Finanzausgleichsgesetz 2017 hat dazu beigetragen, die Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen Österreichs zu vereinfachen. Was die Zuständigkeiten und finanziellen Vereinbarungen angeht, so bleibt der haushaltspolitische Rahmen Österreichs jedoch übermäßig komplex und leidet nach wie vor unter dem Missverhältnis zwischen den begrenzten Einnahmenbefugnissen und den weitreichenderen Ausgabenverantwortlichkeiten auf Gemeinde- und Länderebene.
- (12) Die Steuer- und Abgabenbelastung wurde zwar mit der Steuerreform 2016 von 49,5 % auf 46,7 % gesenkt, doch im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 40,6 % ist sie immer noch hoch (Angaben für einen alleinstehenden Durchschnittsverdiener ohne Kinder). Ohne eine Inflationsindexierung der Steuerklassen wird die Steuer- und Abgabenbelastung aufgrund der jährlichen kalten Progression erneut schrittweise steigen. Demgegenüber werden wachstumsfreundlichere Einnahmequellen, etwa periodische Immobiliensteuern, nicht ausreichend genutzt, und dies vor allem aufgrund der veralteten Bemessungsgrundlage. Österreich erzielt nur sehr geringe Einnahmen aus periodischen Immobiliensteuern: 2014 beliefen sie sich auf 0,2 % des BIP gegenüber dem EU-Durchschnitt von 1,6 % des BIP. Auch der implizite Steuersatz auf Energie ist in Österreich relativ niedrig, was auf ungenutztes Potenzial für umweltbezogene Steuern hindeutet, die auch positive Anreize für eine Verhaltensänderung mit sich bringen.
- (13) Österreichs Arbeitsmarkt entwickelt sich besser als in den meisten EU-Mitgliedstaaten, doch es bestehen nach wie vor Herausforderungen. Insbesondere das Arbeitsmarktpotenzial der Frauen wird nicht ausreichend genutzt, was sich in einem

starken geschlechtsspezifischen Lohngefälle niederschlägt, das unter anderem auf den hohen Anteil der Teilzeitbeschäftigung zurückgeht. 2015 lag das geschlechtsspezifische Lohngefälle bei 21,7 %, während es im EU-Durchschnitt 16,3 % betrug. Der hohe und überdurchschnittliche Anteil der Frauen in Teilzeitbeschäftigung ist in erster Linie auf Betreuungsverpflichtungen gegenüber Kindern und älteren Personen zurückzuführen. Im Jahr 2015 lag die Betreuungsquote der Unter-Drei-Jährigen in frühkindlichen Einrichtungen bei 25,5 % und blieb damit signifikant hinter dem Barcelona-Ziel von 33 % zurück.

- (14) Österreich hat seine nationalen Bildungsziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bereits übertroffen. Allerdings bestätigen die Ergebnisse der PISA-Studie der OECD von 2015 die starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs vom sozioökonomischen Hintergrund. Zudem sind die Bildungsergebnisse der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund deutlich schlechter als jene der einheimischen Schülerinnen und Schüler. Im Jahr 2015 verließen im Ausland geborene Schülerinnen und Schüler die Schule dreimal häufiger vor Abschluss der Sekundarstufe II als im Inland geborene Schülerinnen und Schüler. Die Herausforderung der Integration stellt sich auch im Zusammenhang mit in Österreich geborenen Kindern von Zuwanderern. Darüber hinaus steht Österreich vor der Aufgabe, eine hohe Zahl an Asylsuchenden und Flüchtlingen in sein Bildungssystem zu integrieren.
- (15) Die Entwicklungen im Bankensektor deuten auf eine stetige, aber langsame Erholung hin. Die Kapitalausstattung der österreichischen Banken bleibt hinter der Ausstattung vergleichbarer EU-Banken zurück, und ihre Fähigkeit, im heimischen Markt Profite zu erwirtschaften, ist unter Druck geraten. Was internationale Geschäfte angeht, so haben sich Aktiva-Qualität und Rentabilität in zahlreichen Märkten in Zentral-, Ost- und Südosteuropa weiter erholt, doch es besteht nach wie vor Gefährdungspotenzial. Gleichzeitig deuten die steigenden Immobilienpreise und der Aufschwung bei Hypothekendarlehen auf die Notwendigkeit makroprudenzieller Maßnahmen hin.
- (16) 2016 konnte Österreich wieder ein Investitionswachstum verzeichnen, doch die Investitionen der KMU und im Dienstleistungssektor fielen erneut schwach aus. Österreich hat erkannt, wie wichtig Firmengründungen und Unternehmenswachstum für neue Investitionen (die über Ersatzinvestitionen hinausgehen) und für die damit einhergehende Schaffung von Arbeitsplätzen sind. Daher hat sich Österreich ehrgeizige Ziele gesetzt, um den digitalen Wandel zu fördern und seine traditionell geringe Quote bei Firmengründungen (7,4 % gegenüber dem EU-Durchschnitt von 10,8 %) und Unternehmenswachstum (Anteil schnell wachsender Unternehmen von 7,3 % gegenüber dem EU-Durchschnitt von 9,2 %) in Angriff zu nehmen. Einige spezifische Maßnahmen wurden bereits angekündigt; sie sollen Investitionshürden abbauen, für bessere Rahmenbedingungen für Equity-Finanzierungen sorgen, das Unternehmertum fördern und steuerliche Anreize setzen.
- (17) Bei den unternehmensorientierten Dienstleistungen und den reglementierten Berufen sind nach wie vor hohe regulierungsbedingte Hindernisse festzustellen, und der Regulierungsgrad ist besonders für Architekten und Ingenieure höher als im EU-Durchschnitt. Auch die Kundenfluktuation liegt bei den genannten Berufen sowie bei Anwälten, Buchhaltern/Steuerberatern, Patentanwälten, Immobilienmaklern und Fremdenführern signifikant unter dem EU-Durchschnitt, was auf eine relativ geringe Dynamik und relativ geringen Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen in Österreich schließen lässt. Zu diesen Hindernissen zählen, unter anderem, (1) bei Architekten, Ingenieuren und Patentanwälten Beschränkungen im Hinblick auf die Beteiligung am Gesellschaftskapital und die Rechtsform, (2) bei Architekten und

Ingenieuren Beschränkungen im Hinblick auf multidisziplinäre Tätigkeiten, und (3) bei Architekten, Ingenieuren und Fremdenführern besonders weit gefasste vorbehaltene Tätigkeiten. Durch Beseitigung dieser Hindernisse könnte der Wettbewerb intensiviert und dadurch die Zahl der Marktzutritte erhöht werden, was für die Verbraucher zu niedrigeren Preisen führen würde. Entsprechende Empfehlungen enthält die im Januar 2017 vorgelegte Mitteilung der Kommission, die Teil eines Maßnahmenpakets zum Abbau von Hindernissen an den Dienstleistungsmärkten¹³ war.

- (18) Österreich hat bei der Aufnahme von Asylsuchenden und bei der Integration von Flüchtlingen und anderen Zuwanderern erhebliche Anstrengungen unternommen. Dennoch bleibt die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere von außerhalb der EU geborenen Frauen und von Flüchtlingen auf Arbeitsuche, eine Herausforderung.
- (19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Österreichs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 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 EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt.
- (20) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme¹⁴ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Österreich 2017 und 2018

- 1. 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;
- 2. 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.

¹³ COM(2016) 820 final, COM(2016) 821 final, COM(2016) 822 final, COM(2016) 823 final, COM(2016) 824 final.

¹⁴ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*