



Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 269 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2015

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 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken stützt. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollten.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2015) 269.

³ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

- (3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs 2014 ab. Am 28. November 2014 legte die Kommission gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013⁴ ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs 2015⁵ vor.
- (4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁶ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁷ an, in dem Österreich nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wird, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (5) Am 18. Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Prioritäten für einen Investitionsschub, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung.
- (6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Österreich 2015⁸. Darin wurden die Fortschritte Österreichs bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet.
- (7) Am 21. April 2015 übermittelte Österreich sein nationales Reformprogramm 2015 und sein Stabilitätsprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Österreich unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und im Zeitraum 2014-2016 auch der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. Laut Stabilitätsprogramm 2015 plant die Regierung, das Gesamtdefizit 2015 schrittweise auf 2,2 % des BIP abzusenken und bis 2019 weiter auf 0,5 % des BIP zurückzuführen. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wurde das mittelfristige Ziel – ein strukturelles Defizit von maximal 0,45 % des BIP – 2014 erreicht. Dieses Ziel soll nach Planung der Regierung im gesamten Programmzeitraum eingehalten werden. Allerdings deutet der Neuberechnete strukturelle Saldo auf eine Abweichung vom mittelfristigen Ziel ab 2015 hin. Die öffentliche Schuldenquote wird 2015 mit 86,8 % des BIP voraussichtlich ihren Höhepunkt erreichen und bis 2019 schrittweise auf 79,7 % des BIP zurückgehen. Das den budgetären Projektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Allerdings wird nicht präzise genug dargelegt, mit welchen Maßnahmen die geplanten Defizitziele ab 2016 erreicht werden sollen. Nach der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission soll der strukturelle Saldo im Jahr 2015 um 0,4 % des BIP vom mittelfristigen Ziel abweichen. 2016 soll diese Abweichung dann signifikant werden, da sich der strukturelle Saldo den Projektionen zufolge um 0,6 % des BIP verschlechtern soll, während die zur Erreichung des mittelfristigen Ziels erforderliche strukturelle Anpassung 0,3 % des BIP beträgt. Damit würde die Abweichung von den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts etwa 0,9 % des BIP ausmachen und weitere Maßnahmen erfordern. Gleichzeitig wird die Bruttoverschuldung dem

⁴ ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.

⁵ C(2014) 8811 final vom 28.11.2014.

⁶ COM(2014) 902 vom 28.11.2014.

⁷ COM(2014) 904 final vom 28.11.2014.

⁸ SWD(2015) 39 final vom 26.2.2015.

Stabilitätsprogramm und der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission zufolge 2015 und 2016 im Einklang mit der Übergangsregelung für den Schuldenabbau weiter zurückgehen. Aufgrund seiner eigenen Bewertung des Stabilitätsprogramms und der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission sieht der Rat das Risiko, dass Österreich die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhält.

- (9) Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates sind nach wie vor komplex und führen in wesentlichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu Effizienzverlusten. Österreich gehört nach wie vor zu den Ländern, in denen auf regionaler und kommunaler Ebene die wenigsten Steuern (in Prozent des BIP) erhoben werden. Trotz dieser geringen Steuerautonomie sind die Gebietskörperschaften unterhalb der Bundesebene für verschiedene Ausgaben und Verwaltungsaufgaben zuständig. Die hohe Komplexität und die Inkongruenz zwischen Einnahmen- und Ausgabenzuständigkeit sind umfassenden politischen Reformen nicht förderlich.
- (10) Die langfristige Tragfähigkeit des österreichischen Pensionssystems wird nach wie vor durch strukturelle Schwächen beeinträchtigt. Die bislang von Österreich eingeleiteten Reformen scheinen nicht auszureichen, um die langfristige Tragfähigkeit des Systems sicherzustellen. Erstens liegt das faktische Pensionsalter weiterhin beträchtlich unter dem gesetzlichen Pensionsalter. Zweitens liegt das gesetzliche Pensionsalter für Frauen deutlich unter dem für Männer und soll nicht vor 2024 angehoben werden. Drittens ist das gesetzliche Pensionsalter immer noch nicht an die stetig steigende Lebenserwartung in Österreich geknüpft. Österreich hat einige Maßnahmen zur Anhebung des faktischen Pensionsalters ergriffen, das 2014 bei 59,7 Jahren und damit nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt von 63,1 Jahren (Stand 2013) lag. Es wurden Maßnahmen getroffen, um die Inanspruchnahme von Frühpensionierungs- und Invaliditätsregelungen in bestimmten Fällen zu verhindern und dadurch die Lebensarbeitszeit zu verlängern. Auch die Abschläge für jedes Jahr der Frühpensionierung und die für eine Inanspruchnahme solcher Regelungen erforderlichen Beitragszeiten wurden erhöht. Unklar bleibt, ob die von diesen Maßnahmen erwarteten positiven budgetären Auswirkungen tatsächlich eintreten.
- (11) Die österreichischen Gesundheitsausgaben gehören zu den höchsten in der EU. Die derzeitige Gesundheitsreform (2013-2016) zielt darauf ab, deren Anteil am BIP ab 2016 zu stabilisieren. Doch selbst wenn sich diese Reformen als erfolgreich erweisen, bestehen nach wie vor strukturelle Herausforderungen, die einem auf Dauer tragfähigen, effizienten Gesundheitswesen im Wege stehen. Es sollten heute Maßnahmen mit Blick auf die Zeit nach 2016 ergriffen werden. So sollte z. B. mehr von einer ambulanten multidisziplinären Primärversorgung Gebrauch gemacht und die durchschnittliche Dauer stationärer Behandlungen weiter verkürzt werden.
- (12) Die Sicherstellung der langfristigen Verfügbarkeit ausreichend qualifizierter Arbeitskräfte stellt für Österreich nach wie vor eine Herausforderung dar. Die Erwerbslosenquote ist mit rund 5,6 % eine der niedrigsten in der EU, doch wird das Arbeitsmarktpotenzial bestimmter Teile der Erwerbsbevölkerung nicht vollumfänglich genutzt. Österreich hat einige Maßnahmen getroffen, um das Erwerbsleben zu verlängern, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu verbessern und das Potenzial der Erwerbsbevölkerung mit Migrationshintergrund u. a. durch verbesserte Anerkennung ihrer Qualifikationen umfassender auszuschöpfen. Die jüngsten Reformen müssen allerdings eingehend verfolgt werden und es sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um das Arbeitsmarktpotenzial dieser Gruppen vollständig auszuschöpfen.

- (13) Am 13. März 2015 stellte Österreich seine umfassende Steuerreform vor, deren Ziel es ist, Steuerklassen und Einkommensteuersätze neu zu ordnen und insbesondere den Einkommensteuereingangssatz von 36,5 % auf 25 % abzusenken. Die damit verbundene Steuererleichterung wird auf 4,9 Mrd. EUR geschätzt, während mit zusätzlichen Ausgaben im Umfang von 300 Mio. EUR gleichzeitig Familienpolitik und Forschungstätigkeiten gefördert werden sollen. Gegenfinanziert werden soll die Steuerverlagerung dem Vorschlag zufolge zum Teil durch die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, durch Senkung der öffentlichen Ausgaben, durch Anhebung der ermäßigten MwSt-Sätze auf 13 % in einigen Bereichen und durch Erhöhung der Kapitalertragsteuer von 25 % auf 27,5 %. Diese Reformpläne stehen mit den Ratsempfehlungen 2014 weitgehend in Einklang. Sie dürften für Personen mit geringem Verdienstpotezial und für Zweitverdiener die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöhen und das verfügbare Einkommen aufstocken. Allerdings sollte die Reform budgetneutral durchgeführt werden.
- (14) Das österreichische Schulsystem ist durch eine geringe, deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegende Zahl an frühen Schul- und Ausbildungsabgängern gekennzeichnet. Ein starkes, gut funktionierendes Berufsbildungssystem sorgt für ein großes Reservoir an hochqualifizierten Arbeitnehmern. Die Verbesserung der Bildungsergebnisse und damit der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen mit niedrigem sozioökonomischen Status, insbesondere solchen mit Migrationshintergrund, stellt nach wie vor eine Herausforderung dar. Die Evaluierung der Neuen Mittelschule hat Schwächen ans Licht gebracht, die noch in Angriff genommen werden müssen.
- (15) Der Rat hat Österreich im Rahmen des Europäischen Semesters wiederholt die Verbesserung und Förderung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor empfohlen, doch hat die Politik darauf bislang nur zurückhaltend reagiert. Bei verschiedenen freien Berufen bestehen nach wie vor Vorgaben für die Rechtsform, die Beteiligung am Gesellschaftskapital sowie die Preisgestaltung. Diese Vorgaben schaffen rechtliche Hindernisse für den Marktzugang und hindern Freiberufler oder Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten daran, sich in Österreich niederzulassen. Im Kontext der gegenseitigen Evaluierung hat Österreich damit begonnen, seine Vorschriften über den Berufszugang und die Berufsausübung zu überprüfen, um festzustellen, ob sie verhältnismäßig und aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind. Im Vergleich zu den Wettbewerbsbehörden anderer Mitgliedstaaten ist die Mittelausstattung der Bundeswettbewerbsbehörde zu gering, was ein wirkungsvolleres Handeln erschwert.
- (16) Der österreichische Bankensektor hat seine Widerstandsfähigkeit bewahrt, steht aber immer noch vor einer Reihe von Herausforderungen, die sowohl das Inland als auch anfällige ausländische Risikopositionen betreffen. Die Kapitalisierung des Bankensektors hat sich 2014 weiter verbessert, doch blieb die Rentabilität der österreichischen Banken weiter unter Druck. Mit Ausnahme der Österreichischen Volksbanken-AG (ÖVAG) haben die anderen fünf größten österreichischen Kreditinstitute die umfassende Bewertung der EZB bestanden. Bei der Umstrukturierung der ÖVAG und der Hypo Group Alpe Adria (HGAA) hat Österreich beträchtliche Fortschritte erzielt. Im Februar 2015 wurde bei der Heta Asset Resolution, der Abbaugesellschaft der HGAA, allerdings eine Kapitallücke von 7,6 Mrd. EUR festgestellt. Die Regierung reagierte darauf mit einem fünfzehnmonatigen Moratorium für die Bedienung von Anleihen (Kapital und Zinsen) der zu 100 % in staatlichem Besitz befindlichen Heta Asset Resolution im

Wert von 10 Mrd. EUR und machte damit erstmals vom neuen Instrumentarium der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten Gebrauch.

- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Österreichs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 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 Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Österreichs geprüft; seine Stellungnahme⁹ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Gestützt auf diese Analyse hat der Rat spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Österreich sollte auch die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen –

EMPFIEHLT, dass Österreich 2015 und 2016

1. Maßnahmen trifft, um eine Abweichung vom mittelfristigen Ziel in den Jahren 2015 und 2016 zu vermeiden; die Budgetneutralität der Steuerreform, mit der die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit verringert werden soll, sicherstellt; der Inkongruenz zwischen der Finanzierung der verschiedenen staatlichen Ebenen und deren Ausgaben ein Ende setzt; Maßnahmen trifft, um die langfristige Tragfähigkeit des Pensionssystems sicherzustellen, und zu diesem Zweck u. a. das gesetzliche Pensionsalter für Frauen und Männer früher harmonisiert und das gesetzliche Pensionsalter an die Lebenserwartung koppelt;
2. die Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern und Frauen verstärkt und zu diesem Zweck u. a. verstärkt Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegedienste bereitstellt; Maßnahmen trifft, um die Bildungsergebnisse benachteiligter junger Menschen zu verbessern;
3. unverhältnismäßige Schranken für Dienstleistungsanbieter und Hindernisse für die Gründung interdisziplinärer Unternehmen beseitigt;

⁹ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

4. die durch ausländische Risikopositionen und unzureichende Aktiva-Qualität bedingte potenzielle Anfälligkeit des Finanzsektors mindert.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*