

Entwicklung und Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen für Österreich

Von Friedrich S i n d e r m a n n

Budgetdienst des Parlaments

1. Einleitung



Das Europäische Semester bildet seit dem Jahr 2011 den Rahmen für die wirtschafts- und fiskalpolitische Koordinierung innerhalb der Europäischen Union. Wesentliche Elemente sind dabei die Vorgabe von wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitlinien für die gesamte EU auf Grundlage des Jahreswachstumsberichts, die Überwachung von potenziellen makroökonomischen Ungleichgewichten in den Mitgliedstaaten auf Grundlage des Warnmechanismus Berichts, der Beschluss von länderspezifischen Empfehlungen zu den aus Sicht der Europäischen Kommission drängendsten Herausforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten und des Euro Währungsgebiets sowie die Überwachung der Einhaltung der insbesondere durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebenen Fiskalregeln.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den im Rahmen des Europäischen Semesters für Österreich abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen und mit der Frage, wie sich diese Empfehlungen im Zeitverlauf entwickelt haben bzw. zu welchem Grad sie umgesetzt wurden. Dazu wird zunächst ein Überblick über die Vorgeschichte und die Entstehung des Europäischen Semesters und der länderspezifischen Empfehlungen gegeben. Nach einer Darstellung der wesentlichen Grundlagen und des Aufbaus der länderspezifischen Empfehlungen wird deren Entwicklung zunächst im Überblick auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten präsentiert, bevor ein eigener Abschnitt spezifisch für Österreich die Entwicklung und Umsetzung der abgegebenen Empfehlungen gegliedert nach Politikbereichen sowie die dazu gesetzten Reformfortschritte im Detail analysiert. Der abschließende Abschnitt fasst die wesentlichen Aspekte der Arbeit sowie die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen zusammen.

2. Fiskal- und wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union

Mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben die Mitgliedstaaten vereinbart, sich in wirtschafts- und beschäftigungs-

politischen Fragen zu koordinieren (Artikel 120, 121(1), 145–148 AEUV).¹ In diesem Zusammenhang verabschiedet der Rat der Europäischen Union seit 1993 jährlich eine allgemeine Empfehlung über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union.² Im Jahr 1997, dem Jahr des Inkrafttretens des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), enthielt diese Empfehlung erstmals auch länderspezifische Empfehlungen, die sich jedoch auf die Einhaltung der im SWP festgeschriebenen Fiskalregeln beschränkten und sehr kurz gefasst waren. Ab 1999 beschloss der Rat der Europäischen Union jährlich umfassendere länderspezifische Empfehlungen sowie eine Empfehlung für die Wirtschaftspolitik im Euro Währungsgebiet. Inhaltlich gingen diese Empfehlungen über rein haushaltspolitische Aspekte hinaus und wurden über die Zeit schrittweise ausgebaut, wobei auch vermehrt die Ziele der im Jahr 2000 beschlossenen Lissabon Strategie als Grundlage der Empfehlungen herangezogen wurden.

Im Jahr 2005 beschloss der Europäische Rat, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die beschäftigungspolitischen Leitlinien³ in Form von integrierten Leitlinien zu behandeln, die sowohl wirtschafts- als auch beschäftigungspolitische Aspekte umfassen sollten.^{4,5} Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Empfehlungen zur Durchführung der Wirtschaftspolitik und die Empfehlungen zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten in getrennten Dokumenten behandelt.

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008, die zu Rezessionen in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten, zu starken Anstiegen der öffentlichen Schuldenstände und zu teils massiven Problemen bei der (Re-)Finanzierung auf den Finanzmärkten führte, rückte auch die wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten stärker in den Mittelpunkt. Am 12. Mai 2010 legte die Europäi-

¹ Die konkrete Vorgehensweise dazu wird in Artikel 121 (2) AEUV festgelegt: Der Rat erstellt auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union und erstattet dem Europäischen Rat hierüber Bericht. Der Europäische Rat erörtert auf der Grundlage dieses Berichtes des Rates eine Schlussfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union. Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerung verabschiedet der Rat eine Empfehlung, in der diese Grundzüge dargelegt werden. Der Rat unterrichtet das Europäische Parlament über seine Empfehlung.

² Vgl. Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1993 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (94/7/EG).

³ Artikel 148 (2) AEUV: Anhand der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates legt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des in Artikel 150 genannten Beschäftigungsausschusses jährlich Leitlinien fest, welche die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen. Diese Leitlinien müssen mit den nach Artikel 121 Absatz 2 verabschiedeten Grundzügen in Einklang stehen.

⁴ Dementsprechend übermittelt der RAA (Rat für allgemeine Angelegenheiten) dem Europäischen Rat, auf Grundlage der Vorbereitungen in ECOFIN (Rat Wirtschaft und Finanzen) und EPSCO (Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz), integrierte länderspezifische Empfehlungen und auch deren Annahme erfolgt in Form von integrierten Empfehlungen.

⁵ Vgl. dazu Pkt. 39(b) der Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates (Brüssel) vom 22./23. März 2005 (7619/1/05 REV 1 CONCL 1).

sche Kommission eine Mitteilung⁶ vor, in der sie sich für mehrere Maßnahmen zur Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der EU aussprach. Der Vorschlag umfasste unter anderem eine Verschärfung der fiskalpolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten (insbesondere durch eine Stärkung der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und einen Ausbau der Schuldenregel) und die Einführung eines Europäischen Semesters, mit dem Ziel einer frühzeitigen Vorgabe wirtschaftspolitischer Leitlinien durch den Europäischen Rat, die in weiterer Folge bei der Erstellung der nationalen fiskal- und wirtschaftspolitischen Programme berücksichtigt werden sollten. Durch eine synchronisierte Bewertung der Haushalts- und Strukturpolitik auf europäischer Ebene und durch die verstärkte Nutzung von Peer Reviews im Rat der EU sollte eine bessere Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage innerhalb der Union und eine bessere Abstimmung mit den nationalen Haushaltszyklen erreicht werden. Diese Vorschläge wurden in einer weiteren am 30. Juni 2010 veröffentlichten Mitteilung⁷ weiter präzisiert. Gleichzeitig wurde auf Europäischer Ebene die EU-2020-Strategie als Nachfolgestrategie der Lissabon-Ziele beschlossen. Der Fortschritt bei der Erreichung der EU-2020-Ziele sollte ebenfalls im Rahmen des Europäischen Semesters überprüft werden.

Rechtlich wurde das Europäische Semester im Jahr 2010 zunächst nur über eine Ergänzung im *Code of Conduct* des SWP geregelt.⁸ Dies lieferte die Grundlage für das erste Europäische Semester, das am 12. Jänner 2011 mit der Veröffentlichung des Jahreswachstumsberichts begann. Gleichzeitig mit der Änderung des Code of Conduct legte die Kommission jedoch ihren Vorschlag für die sogenannten Sixpack-Maßnahmen vor, die neben der bereits oben erwähnten Verschärfung der fiskalpolitischen Überwachung u. a. eine rechtliche Grundlage für das Europäische Semester vorsahen und am 16. November 2011 beschlossen wurden.⁹ Mit dem Sixpack wurde auch das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte rechtlich verankert und ebenfalls in das Europäische Semester eingegliedert.¹⁰ Der erste Warnmechanismus Bericht, der jährlich eine erste allgemeine Einschätzung hinsichtlich potenzieller Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten liefert und auf dessen Grundlage über die Notwendigkeit einer eingehenden Analyse entschieden wird, wurde im Februar 2012 veröffentlicht. Seit 2015 bilden die eingehenden Analysen im Zusammenhang mit potenziellen

⁶) Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2010: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung (KOM (2010) 250, endg.).

⁷) Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2010: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU (KOM (2010) 367, endg.).

⁸) Vgl. Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (konsolidierte Fassung vom 7. September 2010).

⁹) Die Sixpack Maßnahmen umfassen die Verordnungen VO (EU) 1173/2011, VO (EU) 1174/2011, VO (EU) 1175/2011, VO (EU) 1176/2011 und VO (EU) 1177/2011 sowie die Richtlinie 2011/85/EU. Die Rechtsgrundlage für das Europäische Semester wurde insbesondere durch VO (EU) 1175/2011 geschaffen.

¹⁰) Vgl. insbesondere VO (EU) 1176/2011 sowie VO (EU) 1174/2011.

makroökonomischen Ungleichgewichten einen Teil der jährlichen Länderanalysen der Europäischen Kommission. Mit den 2013 beschlossenen Twopack-Maßnahmen¹¹ wurde das Europäische Semester für die Staaten des Euro-Währungsgebiets um die bis zum 15. Oktober zu übermittelnden Übersichten über die Haushaltsplanung zu einem ganzjährigen Überwachungs- und Koordinierungszyklus erweitert.

3. Die länderspezifischen Empfehlungen

Wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben, existiert das Instrument der länderspezifischen Empfehlungen grundsätzlich bereits seit Ende der 1990er Jahre, mit der Einführung des Europäischen Semesters ab dem Jahr 2011 wurden die länderspezifischen Empfehlungen jedoch um weitere Aspekte ausgeweitet und gewannen zusätzlich an Bedeutung und Aufmerksamkeit. Ziel der länderspezifischen Empfehlungen ist es, für jeden Mitgliedstaat sowie für das Euro-Währungsgebiet insgesamt die aus Sicht der Kommission bzw. des Rates dringlichsten Herausforderungen zu identifizieren und damit Handlungsfelder für Strukturreformen und fiskalpolitische Maßnahmen in den nächsten 12 bis 18 Monaten vorzugeben.¹² Dabei lassen sich drei Bereiche unterscheiden, auf die sich die länderspezifischen Empfehlungen beziehen:¹³

- Die Überwachung der im Rahmen des SWP vorgesehenen **Fiskalregeln**. Die zur Einhaltung der Fiskalregeln empfohlenen haushaltspolitischen Maßnahmen bilden stets den ersten Teil der länderspezifischen Empfehlungen.
- Auf Grundlage des Verfahrens bei **makroökonomischen Ungleichgewichten** erhalten Mitgliedstaaten, bei denen potenzielle makroökonomische Ungleichgewichte festgestellt wurden, Empfehlungen für die Beseitigung der diesbezüglichen Risiken.
- Empfehlungen zu allgemeinen **wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen** und Strukturproblemen werden auf Basis der integrierten Leitlinien¹⁴ (siehe auch Abschnitt 2) abgegeben, die auch die Grundlage für die Nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten darstellen. Die integrierten Leitlinien bilden die Basis der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU-Mitgliedstaaten und zielen auf die Umsetzung der EU-2020-Ziele ab.¹⁵

¹¹ Die Twopack Maßnahmen umfassen die Verordnungen VO (EG) 472/2013 und VO (EU) 473/2013.

¹² Vgl. z. B. Mitteilung der Kommission vom 7. Juni 2011: Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Orientierungen für die Politik der Mitgliedstaaten 2011–2012 (KOM (2011) 400 endg.).

¹³ Vgl. Hradiský, M. und Ciucci, M. (2018).

¹⁴ Die integrierten Leitlinien verbinden seit 2005 die Empfehlung des Rates über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Artikel 121 AEUV) und der Union und die beschäftigungspolitischen Leitlinien (Artikel 148 AEUV). Während die Grundzüge der Wirtschaftspolitik auf unbestimmte Zeit beschlossen werden (zuletzt Empfehlung (EU) 2015/1184 des Rates vom 14. Juli 2015), müssen die beschäftigungspolitischen Leitlinien (zuletzt Beschluss (EU) 2018/1215 des Rates vom 16. Juli 2018) jedes Jahr neu beschlossen werden. Insgesamt bestehen die integrierten Leitlinien aus vier allgemeinen wirtschaftspolitischen und vier beschäftigungspolitischen Grundsätzen.

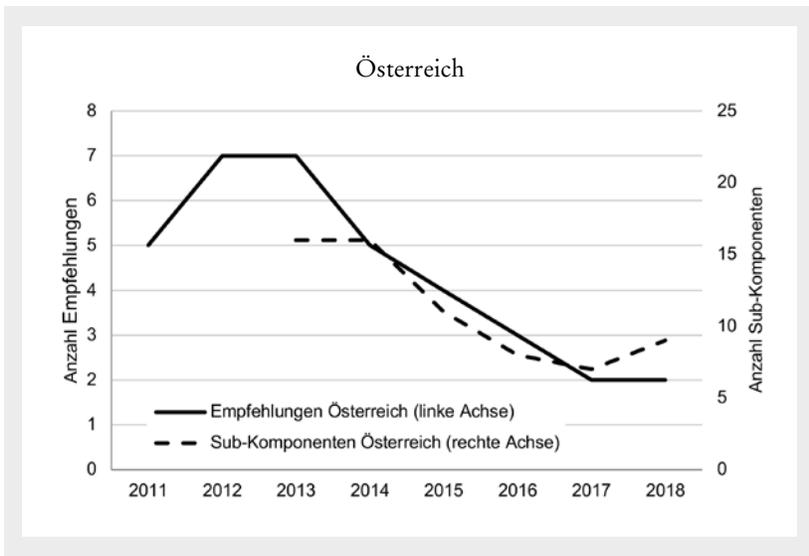
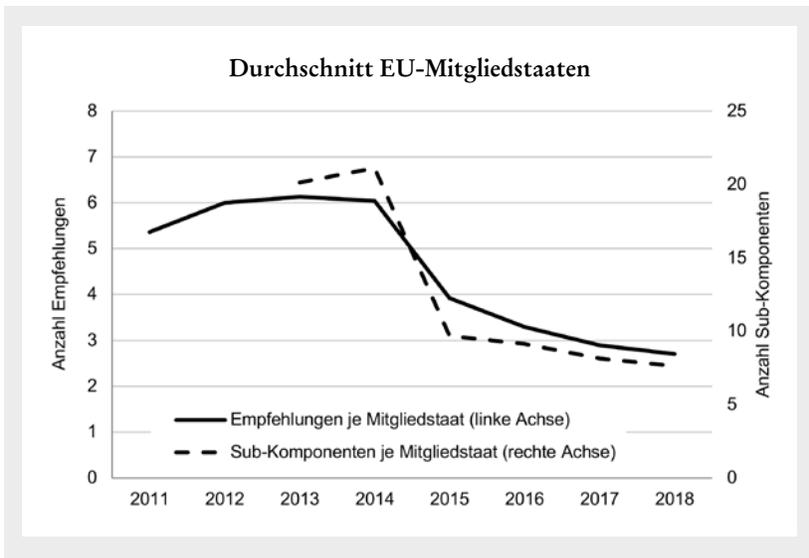
¹⁵ Vgl. dazu z. B. Forgacs (2015).

Ausgestaltung und Aufbau der länderspezifischen Empfehlungen waren im Laufe der Zeit bedeutenden Veränderungen unterworfen, wobei die Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen und der darin enthaltenen Teilkomponenten deutlich reduziert wurde und weniger konkrete Handlungsempfehlungen aufgenommen wurden.

Während nach Einführung des Europäischen Semesters noch bis zu 8 Empfehlungen je Mitgliedstaat abgegeben wurden, reduzierte die Europäische Kommission die Anzahl der Empfehlungen ab 2015 im Rahmen einer Straffung¹⁶ des Europäischen Semesters deutlich und fokussierte diese stärker auf die in den integrierten Leitlinien angesprochenen Politikbereiche. Außerdem ging sie dazu über, weniger konkrete Handlungsempfehlungen abzugeben, sondern eher allgemeine Problemlagen zu identifizieren und die Wahl der konkret zu ergreifenden Maßnahmen stärker den Mitgliedstaaten zu überlassen. Die einzelnen Empfehlungen setzen sich meist aus mehreren Sub-Komponenten zusammen, deren Anzahl ab 2015 ebenfalls deutlich reduziert wurde. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die durchschnittliche Anzahl an abgegebenen Empfehlungen je Mitgliedstaat zwischen 2013 und 2018 von rd. 6 Empfehlungen auf knapp 3 Empfehlungen zurückgegangen ist. Die Anzahl der Sub-Komponenten reduzierte sich im gleichen Zeitraum von über 20 auf rd. 8 Teilempfehlungen im Jahr 2018. In Österreich fiel die Reduktion mit einem Rückgang von 7 auf nunmehr 2 Empfehlungen noch etwas stärker aus als im EU-Durchschnitt. Die Anzahl der Sub-Komponenten ging zunächst von 16 auf 7 zurück, im Jahr 2018 kam es jedoch für Österreich zu einem leichten Anstieg auf 9 Teilempfehlungen.

¹⁶) Eine Beschreibung der 2015 vorgenommenen Straffung findet sich z. B. in der Mitteilung der Kommission vom 13. Mai 2015: Europäisches Semester 2015: Länderspezifische Empfehlungen (COM (2015) 250 final). Informationen zur weiteren Straffung im Jahr 2016 sind der Mitteilung der Kommission vom 18. Mai 2016: Europäisches Semester 2016: Länderspezifische Empfehlungen (COM (2016) 321 final) zu entnehmen.

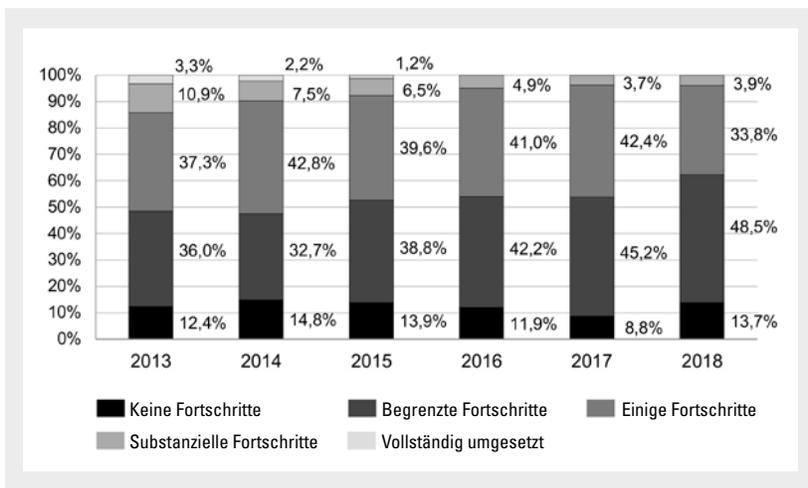
Anzahl der abgegebenen Empfehlungen und Sub-Komponenten



Quelle: The Country Specific Recommendations Database der Economic Governance Support Unit des Europäischen Parlaments, eigene Darstellung.

Die Europäische Kommission nimmt jeweils im Länderbericht eine **Beurteilung der Umsetzung** der im vergangenen Jahr ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen vor. Seit dem Jahr 2013 bewertet sie dabei den Grad der Umsetzung für jede Empfehlung sowie für die einzelnen Sub-Komponenten anhand einer fünfstufigen Skala. Für diese Beurteilung wird folgendes Bewertungsschema herangezogen: keine Fortschritte, begrenzte Fortschritte, einige Fortschritte, substanzielle Fortschritte, vollständig umgesetzt.¹⁷ Anhand dieser Einteilung wird nachfolgend die von der Europäischen Kommission vorgenommene Beurteilung der Umsetzung der an die EU-Mitgliedstaaten in den Jahren 2013 bis 2018 abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen nach Sub-Komponenten dargestellt.

Beurteilung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in den EU-Mitgliedstaaten nach Sub-Komponenten in den Jahren 2013 bis 2018



Anmerkung 1: Für das Jahr 2011 liegen keine systematischen Bewertungen des Umsetzungsfortschrittes vor. Für das Jahr 2012 wurden bei 29,0 % der Empfehlungen keine oder begrenzte Fortschritte, bei 59,4 % einige Fortschritte und bei 11,6 % substanzielle Fortschritte oder eine vollständige Umsetzung festgestellt. Die Kategorisierung erfolgte jedoch noch nicht nach der ab 2013 verwendeten Systematik.

Anmerkung 2: Die Grafiken bilden die ungewichteten Anteile an den insgesamt abgegebenen Teilempfehlungen (Sub-Komponenten) ab. Dadurch haben Länder mit einer höheren Anzahl an Teilempfehlungen einen stärkeren Einfluss auf die angeführten Prozentsätze.

Quelle: The Country Specific Recommendations Database der Economic Governance Support Unit des Europäischen Parlaments eigene Darstellung.

¹⁷⁾ Zuvor kamen weniger Beurteilungsstufen zur Anwendung und es wurde keine Einzelbewertung der Sub-Komponenten vorgenommen.

Gemäß Einschätzung der Kommission machten die Mitgliedstaaten bei den meisten Empfehlungen begrenzte Fortschritte oder einige Fortschritte. Der Anteil an Sub-Komponenten, bei denen keine Fortschritte festgestellt wurden, war im Jahr 2014 mit 14,8 % am höchsten und ging bis 2017 auf 8,8 % zurück, gleichzeitig stieg jedoch der Anteil der Teilempfehlungen mit begrenzten Fortschritten deutlich von 32,7 % auf 45,2 % an. Schließlich kam es auch zu einer kontinuierlichen Reduktion des Anteils der Sub-Komponenten mit substanziellen Fortschritten und für die Jahre 2016 und 2017 wurden keine Empfehlungen mehr als vollständig umgesetzt bewertet.

Der relativ geringe Umsetzungsgrad der länderspezifischen Empfehlungen ist auch eine Folge des relativ kurzen Zeitraums von ca. 8 Monaten zwischen der Erstellung der Empfehlungen und der Evaluierung ihrer Umsetzung in den Länderberichten des darauffolgenden Jahres.¹⁸ Daher werden die Länderberichte seit dem Jahr 2017 um eine Beurteilung der mittelfristigen Umsetzung der Empfehlungen ergänzt, wobei die Bewertung hier deutlich weniger feingliedrig ist und sich im Wesentlichen auf grobe Politikbereiche beschränkt. Gemäß dieser mittelfristigen Betrachtungsweise haben die Mitgliedstaaten in den Jahren 2011 bis 2018 in Bezug auf mehr als zwei Drittel der an sie gerichteten Empfehlungen zumindest einige Fortschritte erzielt.¹⁹

Die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen lässt noch keine Rückschlüsse über die Wirksamkeit des Instruments im Allgemeinen zu. Es ist durchaus möglich, dass die Maßnahmen vollkommen unabhängig von den Empfehlungen ergriffen werden, z.B. wenn eine nationale Regierung ein von der Kommission identifiziertes Strukturproblem ebenfalls als zentrale Herausforderung ansieht. Tatsächlich dürfte dies ein wesentlicher Hintergrund für die Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen sein. In diesem Zusammenhang versucht die Kommission regelmäßig durch Informationsveranstaltungen und Feedbackrunden nationale Entscheidungs- und Interessensträger von der Notwendigkeit der von ihr vorgeschlagenen Reformen zu überzeugen und damit die Eigenverantwortung (engl. *Ownership*) für die länderspezifischen Empfehlungen zu erhöhen, also zu erreichen, dass die Mitgliedstaaten die Ziele der Empfehlungen zu ihren eigenen machen. Eine jedenfalls zulässige Interpretation des Umsetzungsgrades der länderspezifischen Empfehlungen ist, dass dieser das Ausmaß anzeigt, zu welchem die Mitgliedstaaten Reformmaßnahmen in den von der Kommission identifizierten wesentlichen Problembereichen ergreifen.

¹⁸ Vgl. Hradiský und Ciucci (2018) und Capella-Ramos (2018).

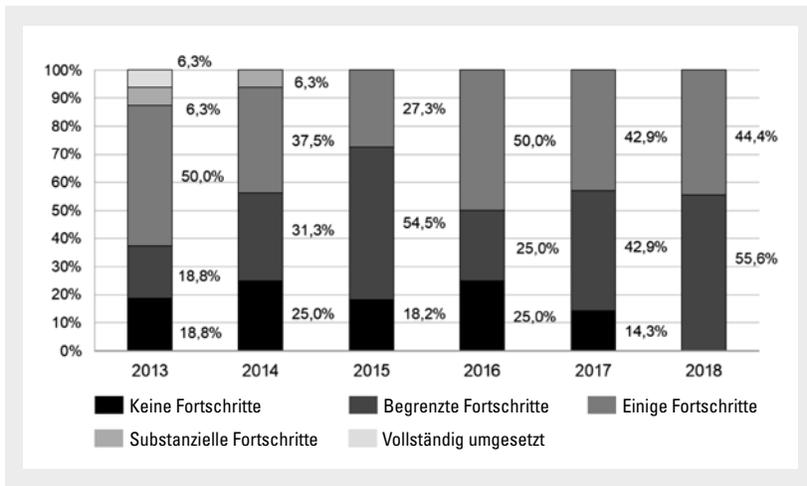
¹⁹ Vgl. Mitteilung der Kommission vom 7. März 2018: Europäisches Semester 2018: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 (COM (2018) 120 final).

4. Entwicklung und Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen für Österreich

Überblick

In diesem Abschnitt wird eine vertiefende Analyse der seit Einführung des Europäischen Semesters an Österreich abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen sowie der Umsetzung der Empfehlungen gemäß dem jeweils im Folgejahr veröffentlichten Länderbericht vorgenommen. Das ebenfalls in den Länderberichten enthaltene Monitoring der Erreichung der EU-2020-Ziele wird hier nicht dargestellt.²⁰ Die nachfolgende Grafik stellt die Beurteilung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in Österreich nach Sub-Komponenten anhand der Länderberichte der Europäischen Kommission dar.

Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen (Sub-Komponenten) der Jahre 2013 bis 2018 für Österreich



Quellen: The Country Specific Recommendations Database der Economic Governance Support Unit des Europäischen Parlaments, eigene Darstellung.

Wie die Grafik zeigt, hat Österreich im Zeitraum zwischen der Veröffentlichung der länderspezifischen Empfehlungen und des Länderberichtes in den Jahren 2013 bis 2017 bei 14 % bis 25 % der Sub-Komponenten keine Fortschritte gemacht. Dieser Anteil lag im Betrachtungszeitraum über den Werten auf EU-Ebene (siehe vorangegangener Abschnitt). In den Jahren seit 2014 wurde außerdem zumindest die Hälfte der Teilempfehlungen mit keinen oder mit begrenzten

²⁰ Eine Analyse der bisherigen Einhaltung der EU-2020-Ziele findet sich in Budgetdienst (2018) – Nationales Reformprogramm 2018 und Einhaltung der Fiskalregeln.

Fortschritten bewertet. Dies trifft auch für 2018 zu, wobei die Kommission für dieses Jahr bei keiner der Sub-Komponenten keine Fortschritte festgestellt hat. Bei den übrigen Sub-Komponenten wurden zum überwiegenden Teil einige Fortschritte festgestellt, höhere kurzfristige Umsetzungsgrade wurden nur in den Bewertungen der bis 2014 abgegebenen Teilempfehlungen konstatiert.

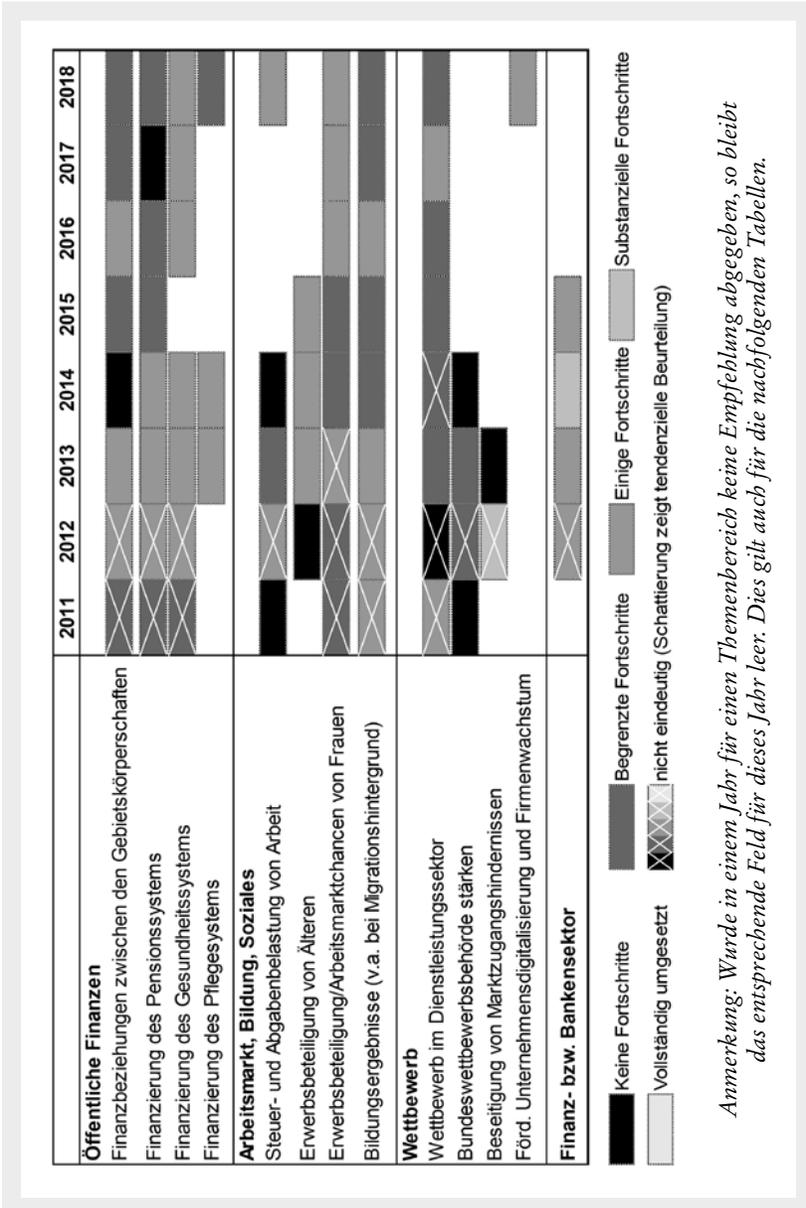
Die an Österreich gerichteten länderspezifischen Empfehlungen lassen sich grob in fünf Kategorien bzw. Themenblöcke unterteilen. Eine erste Kategorie bildet die in jedem Jahr enthaltene Teilempfehlung zur Einhaltung der Fiskalregeln gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt, die jedoch nicht nach dem für die übrigen Empfehlungen angewendeten Bewertungsschema, sondern gesondert in einer Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm beurteilt wird. Daher wird diese Kategorie in der vorliegenden Arbeit ausgeklammert.²¹ Die übrigen Teilempfehlungen wurden zu einem überwiegenden Teil auf Basis der integrierten Leitlinien (siehe oben) abgegeben und betreffen die Themenblöcke Öffentliche Finanzen, Arbeitsmarkt, Bildung, Soziales und Wettbewerb. Ein fünfter Themenblock bezieht sich auf die bis 2015 abgegebenen Empfehlungen zur Stabilität des Finanz- bzw. Bankensektors, die sich zumindest teilweise auch auf das Monitoring im Zusammenhang mit dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten zurückführen lassen, obwohl für Österreich bisher kein potenzielles Ungleichgewicht im Rahmen dieses Verfahrens festgestellt wurde.²²

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die in den länderspezifischen Empfehlungen angesprochenen Themen und über die Beurteilung der Zielerreichung durch die Kommission. Aufgrund der insbesondere für die Semesterzyklen der Jahre 2011 und 2012 häufig noch nicht eindeutigen Beurteilung der Umsetzung der Teilempfehlungen wurde diese zum Teil auf Basis der Formulierungen im Länderbericht ergänzt. Da die Interpretation dabei jedoch mit einer gewissen Unsicherheit verbunden ist, werden Bewertungen, die nur in ihrer Tendenz einer Kategorie zuordenbar sind, gesondert markiert.

²¹ Eine Analyse zur Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln im Stabilitätsprogramm findet sich in der Analyse des Budgetdienstes vom 24. Juni 2018: Nationales Reformprogramm 2018 und Einhaltung der Fiskalregeln. Eine aktuellere Einschätzung auf Basis der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2019 ist der Analyse des Budgetdienstes vom 3. Dezember 2018: Budgetvollzug Jänner bis Oktober 2018 zu entnehmen.

²² Österreich wurde bisher nur einmal auf Basis des Warnmechanismus-Berichts 2016 einer eingehenden Überprüfung auf makroökonomische Ungleichgewichte unterzogen, gemäß den im Februar 2016 veröffentlichten Ergebnissen wurden dabei jedoch keine potenziellen Ungleichgewichte festgestellt.

Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen in Österreich im Zeitverlauf



Quelle: Länderberichte der Europäischen Kommission für Österreich 2012 bis 2018, Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018 (Länderspezifische Empfehlungen für Österreich 2018).

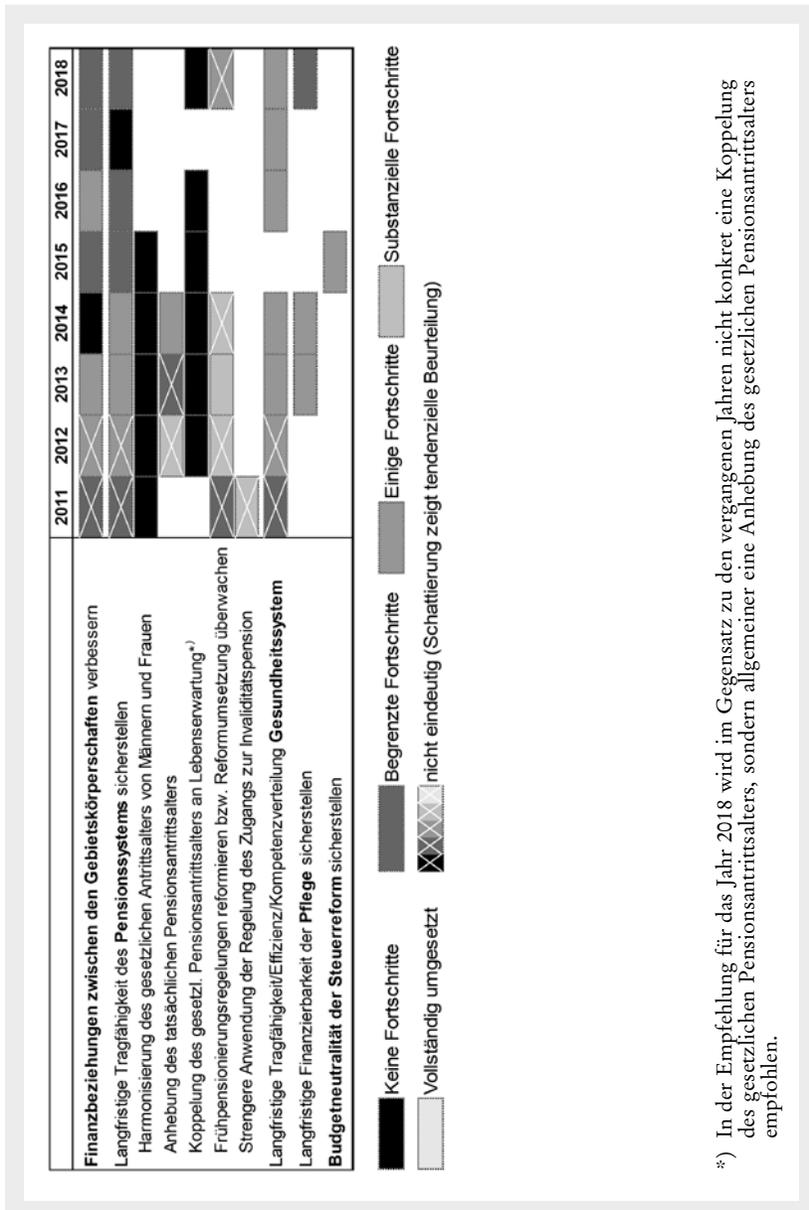
Allgemein zeigt sich, dass ein Großteil der bisher abgegebenen Teilempfehlungen über einen langen Zeitraum, häufig sogar über den gesamten Betrachtungszeitraum, beibehalten wurde. Dies spiegelt sich auch in den im Jahr 2018 beschlossenen Empfehlungen wider, die trotz der deutlichen Reduktion der Anzahl der abgegebenen Empfehlungen (siehe oben) rund drei Viertel der seit 2011 identifizierten Problembereiche ansprechen. Lediglich eine Sub-Komponente (Förderung von Unternehmensdigitalisierung und Firmenwachstum) wurde gegenüber den bisherigen Empfehlungen im Jahr 2018 neu aufgenommen.

In den nachfolgenden Teilabschnitten wird die Entwicklung und Umsetzung der für Österreich abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen anhand der einzelnen Themenblöcke näher analysiert. Die dabei wiedergegebenen Einschätzungen der Europäischen Kommission basieren auf den Länderberichten der Jahre 2012 bis 2018 sowie auf den Begründungen zu den abgegebenen Empfehlungen.

Öffentliche Finanzen

Die nachfolgende Abbildung stellt die an Österreich in den Jahren 2011 bis 2018 im Bereich Öffentliche Finanzen abgegebenen Teilempfehlungen sowie die kurzfristige Umsetzung dieser Empfehlungen im Überblick dar.

Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen in Österreich im Bereich Öffentliche Finanzen



Quelle: Länderberichte der Europäischen Kommission für Österreich 2012 bis 2018, Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018 (Länderspezifische Empfehlungen für Österreich 2018).

Die länderspezifischen Empfehlungen Österreichs enthielten seit 2011 durchgehend Sub-Komponenten, mit denen Maßnahmen zur **Verbesserung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften** insbesondere in Bezug auf die Vereinfachung und Straffung der Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Ebenen sowie in Bezug auf die Angleichung von Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten gefordert wurden. Der Grad der kurzfristigen Umsetzung variierte dabei zwischen keinen Fortschritten und einigen Fortschritten, wobei die Kommission zu Beginn Fortschritte z. B. in der Kürzung von auf Ebene der unterschiedlichen Gebietskörperschaften vergebenen Förderungen sah und später vor allem Fortschritte aufgrund des Ende 2016 beschlossenen Finanzausgleichsgesetzes 2017 (z. B. Erhöhung der Steuerautonomie, Einführung eines Benchmarking-Systems) konstatierte. In ihrer mittelfristigen Beurteilung strich die Kommission außerdem die Bedeutung der im Rahmen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 vorgesehenen Vereinheitlichung der Buchhaltungs- und Rechnungslegungsvorschriften für die subnationalen Ebenen hervor.²³ Aufgrund des weiterhin komplexen haushaltspolitischen Rahmens und des starken Missverhältnisses zwischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung der staatlichen Ebenen, wurden auch im Jahr 2018 Empfehlungen in diesem Bereich abgegeben. In ihrem jüngsten Länderbericht²⁴ schätzte die Kommission die diesbezüglichen Fortschritte unter anderem aufgrund der aufgetretenen Verzögerungen bei den im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2017 vorgesehenen ersten Ansätzen zu einer aufgabenorientierten Finanzierung und bei den Spending Reviews als begrenzt ein.²⁵

Ebenfalls seit Beginn des Europäischen Semesters im Jahr 2011 erhält Österreich länderspezifische Empfehlungen zur Sicherstellung der **langfristigen Tragfähigkeit des Pensionssystems**, wobei in einigen Jahren auch konkrete Handlungsempfehlungen wie die Kopplung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung oder die frühere Angleichung des Antrittsalters von Männern und Frauen abgegeben wurden. Während in den beiden genannten Teilbereichen keine Maßnahmen gesetzt wurden, erfolgten in den Jahren 2011 bis 2014 laut Kommission (teils substanzielle) Fortschritte beim Zugang zur Invaliditätspension, bei der Reform von Frührentenregelungen und bei der Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters. Laut Ageing Report 2018²⁶ steigen die öffentlichen Ausgaben für Pensionen, die mit 13,8 % des BIP bereits zu den höchsten in der EU gehören, bis 2040 auf 14,9 % des BIP an und stellen damit ein mittleres Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Diese sollte laut den aktuellen länderspezifischen Empfehlungen unter anderem durch eine Anhebung des gesetzlichen Antrittsalters und durch Einschränkungen bei Früh-

²³) Vgl. Europäische Kommission (2018b).

²⁴) Vgl. Europäische Kommission (2019).

²⁵) Die ursprünglich ab 1. Jänner 2018 geplante aufgabenorientierte Verteilung von Ertragsanteilen in den Bereichen Elementarbildung und Pflichtschule wird vorerst nicht umgesetzt. Die Ergebnisse der in den Bereichen Schulgesundheits- und Siedlungswasserwirtschaft angekündigten Spending Reviews liegen derzeit noch nicht vor.

²⁶) Vgl. Europäische Kommission (2018a).

pensionierungen gestärkt werden. Die diesbezüglichen Fortschritte wurden von der Kommission zuletzt weiterhin lediglich als begrenzt bewertet.

Mit Ausnahme des Jahres 2015 erhielt Österreich auch über den gesamten Betrachtungszeitraum Empfehlungen zur Sicherstellung der **langfristigen Tragfähigkeit sowie zur Kompetenzverteilung und Effizienz im Gesundheitssystem**, wobei die Kommission in den meisten Jahren Fortschritte bezüglich der Empfehlungen feststellte. Positiv wertete sie dabei unter anderem den 2013 begonnenen Kostendämpfungspfad im Gesundheitswesen (Zielsteuerung Gesundheit), dessen Verlängerung im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen 2016 sowie die Schaffung von Primärversorgungszentren, um die ambulante Versorgung zu stärken und den Spitalssektor zu entlasten. In den aktuellen länderspezifischen Empfehlungen werden, auch vor dem Hintergrund des Ageing Report 2018, der eine über dem EU-Schnitt liegende Steigerung der Gesundheitsausgaben in Österreich prognostiziert, weiterhin Maßnahmen zur Gewährleistung der Tragfähigkeit des Gesundheitssystems gefordert. Effizienzpotenziale sieht die Kommission dabei etwa in der Reduktion der Anzahl der Krankenkassen²⁷ und im öffentlichen Auftragswesen (z. B. über EU-weite Ausschreibungen).

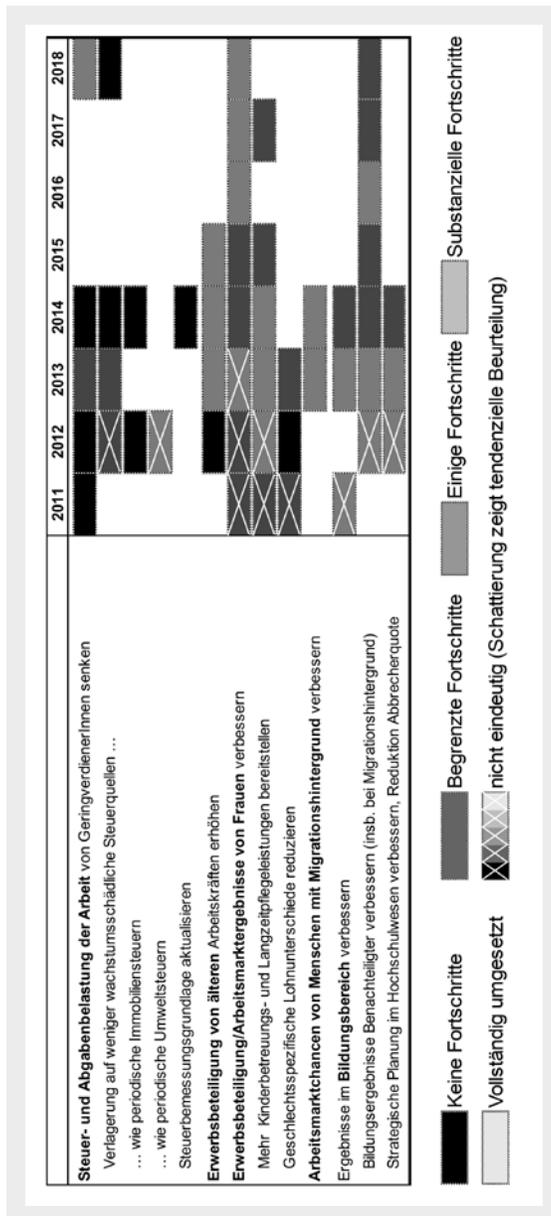
Die **langfristige Finanzierbarkeit des Pflegesystems** war in den Jahren 2013 und 2014 Gegenstand der länderspezifischen Empfehlungen und dieses Thema wurde in den aktuellen Empfehlungen erneut aufgegriffen. Dies dürfte unter anderem durch die zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Abschaffung des Pflege regresses begründet sein, die von der Kommission kritisch beurteilt wird. Eine letzte Empfehlung im Bereich der öffentlichen Finanzen betraf die nur 2015 empfohlene **Sicherstellung der Budgetneutralität der Steuerreform**. Positiv gewertet wurde hier, dass mehrere Gegenfinanzierungsmaßnahmen ergriffen wurden. Gleichzeitig kritisierte die Kommission jedoch, dass ein Großteil der Gegenfinanzierung über Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuerbetrugs geplant war, da dies mit großer Unsicherheit behaftet sei.

Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik

Die nachfolgende Tabelle stellt die an Österreich in den Jahren 2011 bis 2018 im Bereich Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik abgegebenen Teilempfehlungen sowie die kurzfristige Umsetzung dieser Empfehlungen im Überblick dar.

²⁷⁾ Bezüglich der Organisationsreform des österreichischen Sozialversicherungssystems merkt die Europäische Kommission im aktuellen Länderbericht an, dass diese mittelfristig zu Effizienzsteigerungen führen könnte, jedoch noch nicht abzuschätzende Vorlaufkosten nach sich ziehen dürfte. (Europäische Kommission, 2019)

Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen in Österreich für den Bereich Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik



Quelle: Länderberichte der Europäischen Kommission für Österreich 2012 bis 2018, Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018 (Länderspezifische Empfehlungen für Österreich 2018).

Die für Österreich abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen forderten in den Jahren 2011 bis 2014 Maßnahmen zur **Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung** von GeringverdienerInnen, mit denen u. a. die Erwerbsbeteiligung erhöht werden sollte. Zur Finanzierung dieser Entlastung schlug die Kommission regelmäßig eine Verlagerung der Abgabenlast auf weniger wachstumsschädliche Steuerquellen wie insbesondere periodische Immobiliensteuern (z. B. durch eine Aktualisierung der Einheitswerte als Basis der Grundsteuer) vor. In den Jahren 2015 bis 2017 wurde, vor allem aufgrund der mit der Steuerreform 2015/16 erzielten Entlastung (z. B. Negativsteuer), keine diesbezügliche Empfehlung ausgesprochen, die Steuer- und Abgabenbelastung in Österreich bleibt jedoch weiterhin insbesondere im Bereich der GeringverdienerInnen hoch. Dies ist in erster Linie auf die Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen, die einen im internationalen Vergleich hohen Anteil der auf Arbeit eingehobenen Abgaben ausmachen und aufgrund des geringen Progressionsgrades vor allem zur Belastung von GeringverdienerInnen beitragen.²⁸ Eine Verlagerung auf die vergleichsweise niedrigen periodischen Immobiliensteuern hat bisher nicht stattgefunden. Vor diesem Hintergrund wurden diese Aspekte im Jahr 2018 wieder in die länderspezifischen Empfehlungen für Österreich aufgenommen. In ihrem aktuellen Länderbericht sieht die Kommission einige Fortschritte durch Maßnahmen, die zu einer Senkung der Steuer- und Abgabenlast führen (v. a. Familienbonus), jedoch stellt sie auch fest, dass keine wesentliche Veränderung der allgemeinen Steuerstruktur vorgenommen wurde.

Obwohl die Arbeitslosenquote derzeit noch über dem Niveau vor der Finanz- und Wirtschaftskrise liegt, zählt der österreichische **Arbeitsmarkt** zu den leistungsstärksten innerhalb der EU. In diesem Bereich zielten die in den vergangenen Jahren abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen insbesondere auf eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften (2012 bis 2015) sowie auf die Verbesserung der Erwerbsbeteiligung bzw. der Arbeitsmarktchancen von Frauen (alle bisherigen Empfehlungen) ab. Als Maßnahme schlug die Kommission dazu bis 2015 sowie im Jahr 2017 den Ausbau von Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegeangeboten vor. In den Jahren 2011 bis 2014 empfahl die Kommission auch spezifische Maßnahmen zur Reduktion der in Österreich vergleichsweise hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede.

Im Bereich der **Beschäftigung Älterer** stellte die Europäische Kommission in mehreren Jahren einige Fortschritte und kontinuierliche Verbesserungen durch die von Österreich ergriffenen Maßnahmen²⁹ fest. Die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen ist von 28,9 % im Jahr 2000 auf 43,8 % im Jahr 2013 und auf 51,3 % im Jahr 2017 angestiegen.³⁰ Damit liegt Österreich zwar weiterhin unter

²⁸ Vgl. dazu auch OECD (2018).

²⁹ z. B. Einschränkung des Zugangs von Menschen unter 50 Jahren zu Frühpension und befristeter Invaliditätspension; Beschränkung des Zugangs zur Hacklerregelung, Einführung der Teilzeit-Pension, Beschäftigungsinitiative 50+, Bonus-Malus-System.

³⁰ Vgl. Eurostat: Erwerbstätigenquote älterer Erwerbstätiger, Altersgruppe der 55–64-Jährigen.

dem EU-Durchschnitt (57,1 %), die Kommission nahm für diesen Bereich jedoch zuletzt keine gesonderte Empfehlung auf.

Die **Beschäftigungsquote von Frauen** in Österreich liegt zwar über dem EU-Durchschnitt, dies ist jedoch vor allem auf den außergewöhnlich hohen Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen zurückzuführen. Häufig steht diese Teilzeitbeschäftigung im Zusammenhang mit der Betreuung von Kindern oder älteren Menschen. In Vollzeitäquivalenten ausgedrückt liegt die Frauenerwerbsquote Österreichs in etwa beim EU-Durchschnitt. Der hohe Anteil an teilzeitbeschäftigten Frauen ist auch einer der Faktoren für das überdurchschnittlich hohe unbereinigte³¹ geschlechtsspezifische Lohngefälle in Österreich (20,1 % im Jahr 2016 gegenüber 16,2 % im EU-Durchschnitt)³². Laut Analyse der Europäischen Kommission machte Österreich in diesem Bereich zwar einige Fortschritte (im Jahr 2007 betrug das unbereinigte geschlechtsspezifische Lohngefälle noch 25,5 %), die beschlossenen Maßnahmen (z.B. Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, Informationspflichten und -kampagnen) gehen jedoch nicht weit genug. Unter anderem bleibt Österreich bei der Kinderbetreuung für Kinder unter 3 Jahren mit 26,1 % (2017), trotz einer deutlichen Steigerung (2006: 10,8 %), weiterhin hinter dem Barcelona-Ziel einer Abdeckung von 33 % zurück.³³

Eine weitere Empfehlung der Europäischen Kommission zur Arbeitsmarktpolitik Österreichs, die in den Jahren 2013 und 2014 abgegeben wurde, betraf die Verbesserung der **Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Migrationshintergrund**. Konkret empfahl sie dazu eine Verbesserung der Anerkennung von Qualifikationen. In diesem Bereich hat die Kommission in beiden Jahren einige Fortschritte festgestellt, die sich auch in den Folgejahren fortsetzten (z.B. Verbesserung der Beratungsdienste, Anerkennungs- und Bewertungsgesetz 2016).

In allen bisher an Österreich gerichteten länderspezifischen Empfehlungen wurden Maßnahmen im **Bildungsbereich** gefordert. Während die Empfehlung im Jahr 2011 noch relativ allgemein auf eine Verbesserung der Ergebnisse im Bildungsbereich und eine Verhinderung von Schulabbrüchen abzielte, wurde sie ab 2012 auf die Forderung nach einer Verbesserung der Bildungsergebnisse benachteiligter junger Menschen konkretisiert. Diese Empfehlung wurde in allen folgenden Jahren aufrechterhalten, wobei häufig Menschen mit Migrationshin-

³¹) Geisberger und Gleiser (2017) weisen für 2014 ein um unterschiedliche Faktoren (z.B. Beruf, Bildungsniveau, Alter, Vollzeit/Teilzeit) bereinigtes geschlechtsspezifisches Lohngefälle iHv 13,6 % aus. Der unbereinigte Wert lag 2014 bei 22,2 % und sank bis 2017 auf 19,9 % (vgl. Eurostat: Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen).

³²) Vgl. Eurostat: Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle, ohne Anpassungen nach Arbeitszeit.

³³) Vgl. Statistik Austria: Kinderbetreuungsquoten nach Altersgruppen 1995 bis 2017. Die auf Haushaltsumfragen (EU SILC) basierenden Eurostat Daten, die im aktuellen Länderbericht (Europäische Kommission, 2019) angeführt werden und auf deren Basis internationale Vergleiche möglich sind, weisen etwas niedrigere Werte auf (vorläufiger Wert 2017: 18,2 %). Gemäß diesen Daten lag der EU-Durchschnitt im Jahr 2017 bei 34,0 % (vorläufiger Wert).

tergrund gesondert als Zielgruppe von Maßnahmen im Bildungsbereich hervorgehoben wurden (2014, 2016–2018). Zusätzlich wurde in den Jahren 2012 bis 2014 eine Verbesserung der strategischen Hochschulplanung sowie eine Reduktion der Studienabbrüche empfohlen, wobei die Europäische Kommission in diesen Bereichen laut Länderbericht 2018³⁴ mittelfristige Fortschritte feststellte. Bei den Bildungsergebnissen benachteiligter Jugendlicher bzw. Jugendlicher mit Migrationshintergrund zeigen sich hingegen trotz der in diesem Bereich ergriffenen Maßnahmen (z. B. Ausbildungspflicht, verpflichtende Sprach-, Kultur- und Wertekurse) laut internationalen Tests (z. B. PISA, PIRLS) keine wesentlichen Verbesserungen. In ihrem aktuellen Länderbericht merkt die Kommission zudem kritisch an, dass die geplanten und bereits umgesetzten Reformen im Bildungsbereich teilweise frühere Reformbemühungen umkehren und sich nicht immer an *Best Practice*-Beispielen der EU und der OECD orientieren (z. B. Verzögerungen beim Ausbau der Ganztagschule, Pädagogikgesetz 2018).

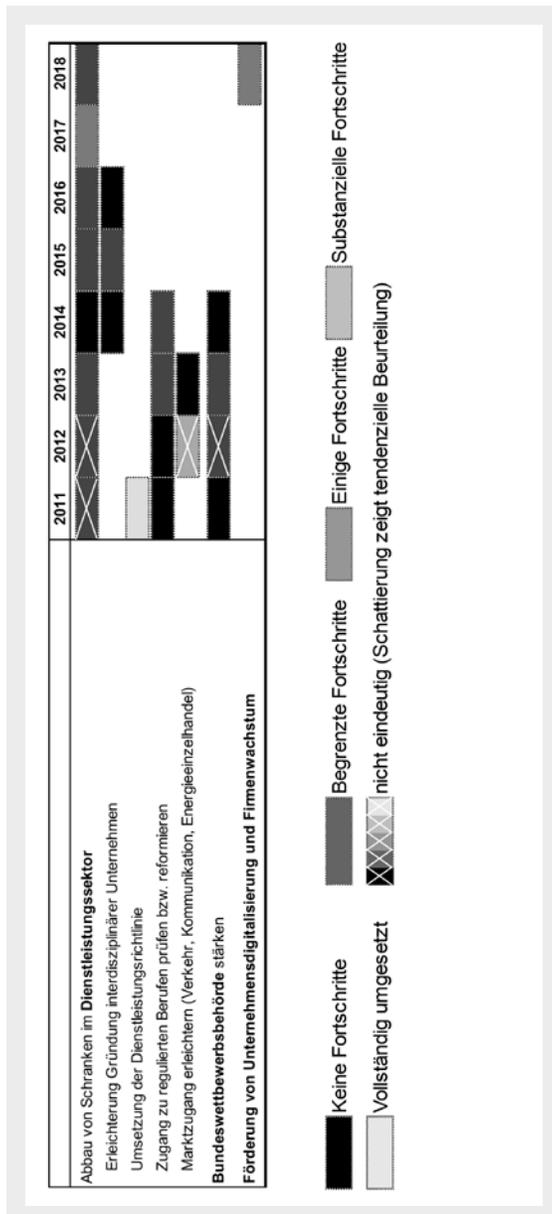
Vor dem Hintergrund des von der Europäischen Kommission als wirksam eingeschätzten österreichischen sozialen Sicherungssystems erfolgten in den vergangenen Jahren keine gesonderten länderspezifischen Empfehlungen zum Bereich der **Sozialpolitik**. Die Kommission weist jedoch in ihrem aktuellen Länderbericht auf die überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdung bestimmter Bevölkerungsgruppen (z. B. Frauen über 65, Alleinerziehende, Kinder gering qualifizierter Eltern) hin, die häufig im Zusammenhang mit den in den vorangegangenen Empfehlungen angeführten Problemen am Arbeitsmarkt, im Pensions- sowie im Bildungssystem steht.

Regulatorisches Umfeld und Wettbewerb

Die nachfolgende Tabelle stellt die an Österreich in den Jahren 2011 bis 2018 im Bereich des regulatorischen Umfelds und des Wettbewerbs abgegebenen Empfehlungen sowie die kurzfristige Umsetzung dieser Empfehlungen im Überblick dar.

³⁴) Vgl. Europäische Kommission (2018b).

Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen in Österreich für den Bereich Wettbewerb und Regulierung



Quelle: Länderberichte der Europäischen Kommission für Österreich 2012 bis 2018, Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018 (Länderspezifische Empfehlungen für Österreich 2018).

Seit der Einführung des Europäischen Semesters im Jahr 2011 wurde Österreich in den länderspezifischen Empfehlungen jedes Jahr ein **Abbau von Wettbewerbshindernissen im Dienstleistungssektor** empfohlen. Konkret wurden dabei etwa Hindernisse bei der Gründung interdisziplinärer Unternehmen und Beschränkungen beim Zugang zu regulierten Berufen angesprochen. In den Jahren 2013 und 2014 betrafen Sub-Komponenten außerdem den Abbau von Marktzugangshindernissen für Kommunikation, Verkehr und Energieeinzelhandel (2013) bzw. die Förderung des Wettbewerbs im Schienenverkehr (2014). Abgesehen von der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die 2011 vollständig umgesetzt wurde, und Fortschritten bei den Postdienstleistungen durch die Umrüstung auf auch privaten Anbietern zugängliche Brieffach-Anlagen im Jahr 2012 bewertete die Kommission die kurzfristigen Fortschritte in diesem Bereich bis Anfang 2017 als begrenzt oder nicht vorhanden. Mittelfristig sah sie in ihrem Länderbericht 2017³⁵ vor allem Fortschritte aufgrund von Verwaltungsvereinfachungen (z. B. Einführung eines elektronischen Gewerberegisters), jedoch nicht bei der restriktiven Reglementierung des Dienstleistungssektors. Einige Fortschritte wurden außerdem durch die 2017 beschlossene Änderung der Gewerbeordnung erzielt, in einigen Aspekten (z. B. Anzahl von Gewerben, für die eine berufliche Qualifikation erforderlich ist) waren die Änderungen jedoch nur relativ gering.

Insgesamt gehört Österreich laut Länderbericht der Kommission nach wie vor zu den EU-Mitgliedstaaten mit den höchsten regulatorischen Hürden im Dienstleistungssektor. Gleichzeitig spielen marktbestimmte Dienstleistungen³⁶ (z. B. Handel, Beherbergung und Gastronomie, Verkehr) eine außerordentlich bedeutende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung, weil rd. 50 % der Wertschöpfung und rd. 45 % der Beschäftigung³⁷ auf diesen Bereich entfallen. Rund 22 % der österreichischen Erwerbspersonen arbeiten unmittelbar in reglementierten Berufen³⁸, deren Ausübung den Erwerb einer besonderen Berufsqualifikation voraussetzt.³⁹ Über günstigere Vorleistungen würden auch andere Sektoren von einem verstärkten Wettbewerb im Dienstleistungssektor profitieren. Laut Analyse der Europäischen Kommission hemmt die starke Regulierung außerdem die Beschäftigungsentwicklung und steigert Lohnungleichheiten. In ihrem aktuellen Länderbericht schätzt die Kommission die diesbezüglichen Fortschritte (z. B. Öffnung der Wiener Börse für KMU, Zweites Bundesrechtsbereinigungsgesetz) Österreichs nur als begrenzt ein.

³⁵ Vgl. Europäische Kommission (2017).

³⁶ Ein wesentliches Kriterium für die Definition marktbestimmter Dienstleistungen ist, dass diese auf einem funktionierenden Markt mit dem Ziel einer langfristigen Gewinnerzielung angeboten werden (vgl. Eurostat 2014). Nicht zu den marktbestimmten Dienstleistungen zählen insbesondere die Bereiche Öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen.

³⁷ Weitere rd. 20 % der Wertschöpfung und etwas über 25 % der Beschäftigung entfallen auf nicht marktbestimmte Dienstleistungen.

³⁸ Vgl. dazu Europäische Kommission (2018b). Eine Auflistung der reglementierten Berufe je Mitgliedstaat ist der Reglementierte Berufe Datenbank der Europäischen Kommission zu entnehmen.

³⁹ Vgl. dazu auch Statistik Austria – Bruttoinlandsprodukt nach Wirtschaftsbereichen und Statistik Austria – Erwerbstätige Personen im Inland – gesamt.

Im Zeitraum zwischen 2011 und 2014 wurde Österreich empfohlen, die **Bundeswettbewerbsbehörde** im Hinblick auf ihre Mittelausstattung zu stärken, wobei die diesbezüglichen Fortschritte jeweils bestenfalls als begrenzt beurteilt wurden. Diese Empfehlung entfiel ab 2015, ab 2016 wurde die Bundeswettbewerbsbehörde im Rahmen der Schaffung von zwei neuen Abteilungen mit 10 neuen Planstellen (nunmehr 40 Planstellen) und einer Erhöhung der budgetären Ausstattung von rd. 3,0 Mio. Euro im Jahr 2016 auf rd. 4,8 Mio. Euro im Jahr 2017 ausgebaut.⁴⁰

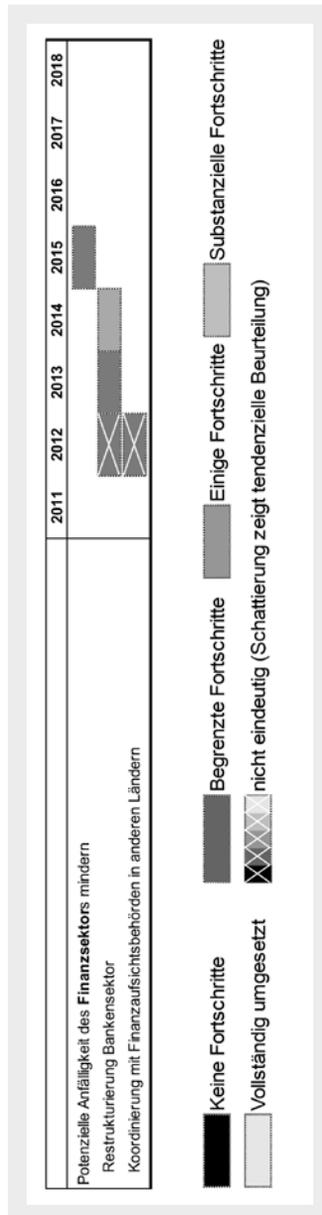
Neu aufgenommen wurde im Jahr 2018 eine Teilempfehlung zur **Förderung der Unternehmensdigitalisierung und des Firmenwachstums**, die neben dem Abbau von Hürden im Dienstleistungssektor zum Produktivitätswachstum Österreichs beitragen soll. Probleme identifiziert die Kommission hier insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die nur zu einem vergleichbar geringen Teil Online-Vertriebsmodelle und Cloud-Computing einsetzen, sowie im Bereich der Spätphasenfinanzierung von Start-Ups (z. B. Zugang zu Risikokapital und zu öffentlichen Kapitalmärkten), wodurch der Übergang zum größeren Unternehmen, der häufig mit der Schaffung einer großen Anzahl an Arbeitsplätzen und mit Produktivitätssteigerungen verbunden ist, erschwert wird. Laut Länderbericht 2019 konnte Österreich in diesem Bereich einige Fortschritte erzielen, indem unter anderem die Digitalisierungsagentur neu eingerichtet wurde und regionale Innovationszentren zur Unterstützung der Einführung digitaler Technologien geplant sind.

Finanz- und Bankensektor

Die nachfolgende Tabelle stellt die an Österreich in den Jahren 2011 bis 2018 im Bereich des Finanz- und Bankensektors abgegebenen Teilempfehlungen sowie die kurzfristige Umsetzung dieser Empfehlungen im Überblick dar.

⁴⁰) Vgl. Bundeswettbewerbsbehörde (2018).

Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen in Österreich für den Bereich Wettbewerb und Regulierung



Quelle: Länderberichte der Europäischen Kommission für Österreich 2012 bis 2018, Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018 (Länderspezifische Empfehlungen für Österreich 2018).

Österreich erhielt in den Jahren 2012 bis 2015 Empfehlungen bezüglich der **Stabilität des Finanz- und Bankensektors**. Bis zur Gründung der HETA als Bad Bank der Hypo Alpe Adria im Jahr 2014 betrafen diese Empfehlungen in erster Linie die Restrukturierung des Bankensektors. In ihrem Länderbericht 2015 konstatierte die Europäische Kommission Österreich substantielle Fortschritte in diesem Bereich und schlug dem Rat keine diesbezügliche länderspezifische Empfehlung mehr vor. Stattdessen wurden im Jahr 2015 Maßnahmen zur Minderung der potenziellen Anfälligkeit des österreichischen Finanzsektors aufgrund von ausländischen Risikopositionen und unzureichender Aktiva-Qualität empfohlen. Diese Empfehlung wurde im Jahr 2016 nicht mehr verlängert, obwohl hier nur einige Fortschritte festgestellt worden waren. Dies dürfte insbesondere im Zusammenhang mit der im Februar 2016 abgeschlossenen eingehenden Überprüfung im Hinblick auf das Vorhandensein von makroökonomischen Ungleichgewichten in Österreich stehen, bei der keine Ungleichgewichte festgestellt wurden.

In ihrer mittelfristigen Bewertung im Länderbericht 2018 streicht die Europäische Kommission die Bedeutung der erfolgten staatlichen Eingriffe hervor, die zwar mit erheblichen Kosten verbunden gewesen seien, jedoch ungeordneten Insolvenzen und damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Bankensektor vorbeugen konnten. Allgemein sieht die Kommission kontinuierliche Verbesserungen in Bezug auf die Widerstandsfähigkeit des österreichischen Bankensektors und besser als erwartete Fortschritte bei der Abwicklung der Abbaubanken. Potenzielle Probleme könnten sich insbesondere aus der geringen Rentabilität am Inlandsmarkt ergeben, laut Länderbericht 2019 konnten jedoch auch in diesem Bereich zuletzt Verbesserungen festgestellt werden.

5. Schlussfolgerungen

Länderspezifische Empfehlungen wurden ab 1997 als Instrument der wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der Europäischen Union eingesetzt und seither schrittweise ausgebaut und erweitert. Mit der Einführung des Europäischen Semesters als zentralem Rahmen für die wirtschafts- und fiskalpolitische Koordinierung im Jahr 2011 gewannen die länderspezifischen Empfehlungen weiter an Bedeutung und entwickelten sich zu einem wesentlichen Instrument für die Identifikation struktureller Herausforderungen in den Mitgliedstaaten und für die Überwachung diesbezüglicher Reformmaßnahmen.

Ausgestaltung und Aufbau der länderspezifischen Empfehlungen wurden im Laufe der Zeit bedeutenden Veränderungen unterzogen. Insbesondere nahm die Kommission im Jahr 2015 eine Straffung des Europäischen Semesters vor, mit der sie die Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen und der darin enthaltenen Teilkomponenten schrittweise reduzierte. Während die Anzahl der abgegebenen Empfehlungen im Jahr 2013 noch bei durchschnittlich 6 Empfehlungen mit über 20 Teilkomponenten je Mitgliedstaat lag, ging sie bis 2017 auf knapp 3 Empfeh-

lungen mit insgesamt rd. 8 Teilkomponenten zurück. Gleichzeitig ging die Kommission auch dazu über, weniger spezifische Handlungsempfehlungen zu geben, sondern die Wahl der konkret zu ergreifenden Maßnahmen stärker den Mitgliedstaaten zu überlassen.

Die Europäische Kommission bewertet die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen jeweils im Februar des nachfolgenden Jahres im Rahmen ihrer Länderberichte anhand einer fünfteiligen Skala. Die Bewertung erfolgt damit rund neun Monate nach Vorlage des Entwurfs für die Empfehlungen durch die Kommission, erfasst also nur den kurzfristigen Umsetzungsfortschritt. Zusätzlich werden positive Entwicklungen zum Teil nicht vollständig erfasst, wenn sie einen Bereich betreffen, in dem (möglicherweise als Reaktion auf umgesetzte Reformmaßnahmen) keine Empfehlung mehr ausgesprochen wurde. Die Kommission versucht diesen Problemen seit 2017 durch die Ergänzung der Länderberichte um eine Einschätzung der mittelfristigen Fortschritte in einem breiten Spektrum an Politikbereichen zu begegnen. Obwohl dies jedenfalls zu einer deutlichen Verbesserung der Aussagekraft der Länderberichte geführt hat, ist die mittelfristige Bewertung deutlich unschärfer und weniger formalisiert als die kurzfristigen Bewertungen, wodurch die angewendeten Kriterien weniger leicht nachvollziehbar und Vergleiche der Fortschritte unterschiedlicher EU-Mitgliedstaaten nur schwer möglich sind. Ein Ausbau dieser mittelfristigen Beurteilungen würde die Aussagekraft der Bewertungen daher weiter erhöhen.

Obwohl die länderspezifischen Empfehlungen für Mitgliedstaaten durchaus unterstützend bei der Umsetzung von Reformen wirken können, indem sie potenzielle Probleme aus einer Außensicht identifizieren und beispielsweise über die Diskussion und den Beschluss im Rat auch einen gewissen peer pressure erzeugen können, hängt die Entscheidung, ob Maßnahmen in einem in den Empfehlungen identifizierten Bereich ergriffen werden, schlussendlich davon ab, ob die nationalen Entscheidungsträger (Regierung, Parlament) die Einschätzung der Europäischen Kommission bzw. des Rates der EU teilen. Eine direkte Kausalität zwischen der Abgabe von Empfehlungen und der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten lässt sich dementsprechend nur schwer nachweisen. Unter Berücksichtigung der oben angesprochenen Probleme kann der Grad der Umsetzung der Empfehlungen jedoch jedenfalls als Indikator für das Ausmaß, in dem die Mitgliedstaaten Maßnahmen in Bezug auf die identifizierten Problembereiche und Herausforderungen ergriffen haben, interpretiert werden.

Die seit 2011 für Österreich abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen betrafen die Struktur und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem, regulatorische Hürden und Wettbewerbsaspekte sowie den Finanz- und Bankensektor. Zahlreiche Problembereiche wie die Vereinfachung der Finanzbeziehungen zwischen den unterschiedlichen Gebietskörperschaften, die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit des Pensionssystems, die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Frauen und die

Förderung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor wurden in den Empfehlungen seit 2011 durchgehend angesprochen, während in anderen Bereichen, wie insbesondere dem Finanz- und Bankensektor, in den letzten Jahren keine neuen Empfehlungen mehr abgegeben wurden.

Gemäß den Bewertungen der Europäischen Kommission lag der Anteil an Teilempfehlungen, bei denen Österreich kurzfristig zumindest einige Fortschritte erzielte, seit 2014 jeweils etwas unter 50 %. Der Umsetzungsgrad in Österreich entsprach damit in etwa dem EU-Durchschnitt. Etwas schlechter als die EU-Mitgliedstaaten insgesamt schnitt Österreich hingegen beim Anteil der Teilempfehlungen ab, bei denen kurzfristig keine Fortschritte gemacht wurden. Dieser Anteil lag in den Jahren 2013 bis 2017 bei 14 % bis 25 %, im Jahr 2018 konnte jedoch eine deutliche Verbesserung erzielt werden. Mittelfristig konnte Österreich gemäß dem aktuellen Länderbericht der Europäischen Kommission bei 51 % der abgegebenen Empfehlungen zumindest einige Fortschritte bei deren Umsetzung verbuchen. Die weitreichendsten mittelfristigen Fortschritte wurden laut Kommission bei der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sowie bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erzielt, eine detaillierte Aufschlüsselung der mittelfristigen Fortschritte in den einzelnen Politikbereichen lässt sich jedoch aufgrund der weniger formalisierten Bewertungsmethode (siehe oben) nicht vornehmen. Im Allgemeinen blieben viele der seit 2011 abgegebenen Empfehlungen über einen langen Zeitraum weitgehend unverändert, was auf eine relativ langsame Reaktion der Politik auf die abgegebenen Empfehlungen hindeutet.

Literatur

- BUNDESWETTBEWERBSBEHÖRDE (2018), Tätigkeitsbericht 2017, https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/Downloads/taetigkeitsbereich/Taetigkeitsbericht_2017.pdf.
- CAPELLA-RAMOS, J. (2018), Country-specific recommendations for economic policies under the 2018 European Semester, Economic Bulletin 5/2018, ECB, Frankfurt am Main.
- EUROSTAT (2014), Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG 2010, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011), Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2011 und des Stabilitätsprogramms Österreichs, SEK(2011) 728 endgültig, Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2012), Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2012 und des Stabilitätsprogramms Österreichs, SWD(2012) 306 final, Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013), Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2013 und des Stabilitätsprogramms Österreichs, SWD(2013) 230 final, Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2014), Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2014 und des Stabilitätsprogramms 2014 von Österreich, SWD(2014) 421 final, Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2015), Länderbericht Österreich 2015, SWD(2015) 39 final, Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2016), Länderbericht Österreich 2016, SWD(2016) 88 final, Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2017), Länderbericht Österreich 2017, SWD(2017) 85 final, Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018A), The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070), Institutional Paper 079, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018B), Länderbericht Österreich 2018, SWD(2018) 218 final, Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2019), Länderbericht Österreich 2019, SWD(2019) 1019 final, Europäische Kommission, Brüssel.
- FORGACS, A. (2015), Broad Economic Policy Guidelines and Employment Guidelines, Economic Governance Support Unit, Europäisches Parlament, Brüssel.
- GEISBERGER, T. UND GLASER, T. (2017), Gender Pay Gap: Analysen zum Einfluss unterschiedlicher Faktoren auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied, Statistische Nachrichten 6/2017, Statistik Austria, Wien.
- HRADISKÝ, M. UND CIUCCI, M. (2018), Country-specific recommendations: An overview, Economic Governance Support Unit, Europäisches Parlament, Brüssel.
- OECD (2018), Taxing Wages 2018, OECD Publishing, Paris.