EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 306 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2011-2016

{SWD(2012) 306 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2011-2016

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

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

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,[2]

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,[3]

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten an[4], die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 COM(2012) 321 final.
3 P7_TA(2012)0048 und P7_TA(2012)0047.
4 Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

(3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Österreichs für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2011-2014.

(4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht an[5], worin Österreich nicht als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.

(5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er verwies auf die Notwendigkeit, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

(6) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihre Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogramme und Nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(7) Am 24. April 2012 übermittelte Österreich sein Stabilitätsprogramm 2012 für den Zeitraum 2011-2016 und am 25. April 2012 sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2012 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario für die Jahre 2012 und 2013 vorsichtig ist. Für den Zeitraum von 2014 bis 2016 fällt das Szenario mit einem prognostizierten durchschnittlichen BIP-Wachstum von 2,1 %, das durchgehend über den aktuellen Schätzungen des Potenzialwachstums liegt, optimistischer aus. Mit der im Programm beschriebenen Haushaltsstrategie wird darauf abgezielt, das übermäßige Defizit bis 2013 zu korrigieren und bis 2016 das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen. Das im Programm festgelegte mittelfristige Haushaltsziel wurde geändert und besteht nun in der Erreichung eines strukturellen Defizits von 0,45 % des BIP, nicht mehr in einem über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenen Haushalt, und spiegelt die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts angemessen wider. Die vorgesehene Korrektur des übermäßigen Defizits steht im Einklang mit der Frist, die im Rahmen der vor dem Hintergrund des Defizitverfahrens im Dezember 2009 ausgesprochenen Empfehlung des Rates festgelegt wurde. Auf der Grundlage des (neu berechneten) strukturellen

[5] COM(2012) 68 final.

Haushaltssaldos[6] liegt die geplante durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengung von 0,5 % des BIP für den Zeitraum von 2011 bis 2013 jedoch unter dem vom Rat empfohlenen Wert von 0,75 % des BIP. Die geplanten strukturellen Fortschritte zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels sind für 2015 ausreichend, liegen aber in den Jahren 2014 und 2016 unter dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Richtwert von jährlich 0,5 % des BIP. Im Zeitraum von 2014 bis 2015 wird jedoch das projizierte Wachstum der Staatsausgaben unter Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen mit dem Richtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts für die Ausgaben in Einklang stehen. Mit den Haushaltszielen sind allerdings sowohl einnahmenseitige als auch ausgabenseitige Risiken verbunden. So sind die budgetären Auswirkungen einiger Maßnahmen schwer zu quantifizieren, da sie davon abhängig sind, in welchem Umfang die neuen Regelungen zum Tragen kommen. Die Einzelheiten der Finanztransaktionssteuer sind noch nicht bekannt, da noch keine Rechtsgrundlage vorliegt. Die geplanten Kürzungen auf subnationaler Ebene wurden nicht näher definiert. Dem Programm zufolge wird die Schuldenquote, die Ende 2011 bei 72,2 % lag, 2013 mit 75,3 % ihren Höchststand erreichen, bevor sie schrittweise bis 2016 auf 70,6 % fällt. Was den Richtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts für die Schuldenverringerung angeht, wird sich Österreich in den Jahren 2014 bis 2016 in einer Übergangsphase befinden; mit Hilfe der im Programm vorgelegten Pläne soll gewährleistet werden, dass bei der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums ausreichende Fortschritte erreicht werden. Diese Prognose ist allerdings aufgrund der zunehmenden Verschuldung staatseigener Unternehmen, die nicht zum Staatssektor gehören, und potenzieller weiterer Belastungen durch die staatliche Unterstützung des Bankensektors mit Risiken behaftet.

(9) Mit der Annahme des neuen haushaltspolitischen Konsolidierungspakets hat Österreich den Weg zu tragfähigeren öffentlichen Finanzen eingeschlagen. Das Maßnahmenpaket sieht jedoch keine wesentliche Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vor, obwohl weithin anerkannt ist, dass dies ein hohes Einsparpotenzial birgt. Zwischen Bund und Ländern wurde grundsätzliches Einvernehmen über die Zentralisierung der Finanzierung des Gesundheitswesens erzielt, doch die Einzelheiten müssen noch verhandelt werden.

(10) Zur Anhebung des effektiven Pensionsalters hat Österreich Reformen eingeleitet, die in erster Linie den Zugang zur Invaliditätspension beschränken sollen. Die derzeit für den Zeitraum von 2024 bis 2033 geplante Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsalters für Frauen und Männer wurde nicht zeitlich vorgezogen. Die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und die Kultur des aktiven Alterns in den Unternehmen müssen weiter gestärkt werden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen möglicherweise nicht weit genug, um das effektive Pensionsalter wesentlich anzuheben.

(11) Der österreichische Arbeitsmarkt entwickelte sich ausgesprochen gut und die Arbeitslosenquote erreichte 2010 und 2011 den niedrigsten Stand in der gesamten EU. Es wird jedoch ein Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung ab 2020 prognostiziert. Österreich muss daher Anstrengungen unternehmen, um das Potenzial der

[6] Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Erwerbsbevölkerung voll auszuschöpfen, indem verschiedenen Probleme angegangen werden – die geringe Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer, die verbreitete Inanspruchnahme von Frühpensionierungsregelungen und Invaliditätspensionen, die hohe Belastung der Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialversicherungsabgaben sowie die relativ hohe Konzentration von Frauen im Niedriglohnsektor und in Teilzeitarbeit. Des Weiteren wird das Potenzial von Menschen mit Migrationshintergrund unzureichend genutzt, da viele Migranten über einen niedrigen Bildungsabschluss verfügen oder Schwierigkeiten bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen haben. Die Bildungsergebnisse sind angesichts der Ergebnisse der PISA-Studien unterdurchschnittlich und zwischen sozioökonomischem Hintergrund und schulischen Leistungen besteht ein sehr starker Zusammenhang. Die infolge der hohen Incoming-Mobilität kontinuierlich wachsenden Studentenzahlen („Massenuniversitäten"), die hohe Abbrecherquote (rund 40 %) und die beträchtliche Finanzierungslücke bleiben die wichtigsten Herausforderungen.

(12) Was Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität angeht, befindet sich Österreich in einer günstigen Lage. Gleichwohl muss Österreich auf einigen Gebieten relative strukturelle Schwächen überwinden, die dem langfristigen Wachstumspotenzial schaden könnten. Der Wettbewerb im Dienstleistungssektor hat kaum dazu beigetragen hat, die Inlandsnachfrage anzukurbeln. Die hohen Netzzugangsentgelte und das wettbewerbsverzerrende Verhalten etablierter Unternehmen (Behinderung des Markteintritts, Wettbewerbs und der Innovation) wurden nicht angegangen. Nach wie vor bestehen ungerechtfertigte Einschränkungen bei den freien Berufen; die Anzahl der reglementierten Berufe, die Österreich der Kommission gemeldet hat, liegt weit über dem EU-Durchschnitt. Es muss geprüft werden, ob die Vorschriften für diese Berufe gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Bei Österreichs Verpflichtung, die Bundeswettbewerbsbehörde zu stärken, wurden keine greifbaren Fortschritte erzielt. Die Dienstleistungsrichtlinie wurde, wie vom Rat 2011 empfohlen, durch die Annahme „horizontaler Rechtsvorschriften" und Änderungen der Rechtsvorschriften auf Länderebene schließlich umgesetzt.

(13) Hinsichtlich des Finanzsektors steht Österreich aufgrund des hohen Engagements österreichischer Banken in mittel-, ost- und südosteuropäischen Ländern vor spezifischen Herausforderungen, da die Qualität der Vermögenswerte in einigen dieser Volkswirtschaften weiter sinken könnte. Politischen Entscheidungen mit grenzübergreifender Wirkung muss ein Informationsaustausch vorangehen und sie müssen mit den Aufsichtsbehörden der Aufnahmeländer koordiniert werden. Darüber hinaus müssen die Behörden weiterhin diejenigen Banken sorgfältig überwachen und umstrukturieren, die staatliche Unterstützung erhalten haben, insbesondere verstaatlichte Kreditinstitute.

(14) Österreich ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die 2011 vorgelegten Umsetzungsfortschritte betreffen die Bereiche Beschäftigung, Wettbewerb und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Kommission hat geprüft, inwiefern diese Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen umgesetzt wurden. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.

(15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Österreichs eingehend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das Nationale

Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Österreich, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die Empfehlungen 1 bis 7 eingeflossen.

(16) Hiervon ausgehend hat der Rat das Stabilitätsprogramm Österreichs bewertet; seine Stellungnahme[7] hierzu spiegelt insbesondere die Empfehlung 1 wider.

EMPFIEHLT, dass Österreich im Zeitraum 2012-2013

1. den Haushalt 2012 wie geplant umsetzt und die Haushaltsstrategie für das Jahr 2013 und darüber hinaus verstärkt und strikt umsetzt; Maßnahmen ausreichend spezifiziert (insbesondere auf subnationaler Ebene), um eine rasche Korrektur des übermäßigen Defizits und die Erreichung der durchschnittlichen jährlichen strukturellen Haushaltsanpassung sicherzustellen, die in den Empfehlungen des Rates vor dem Hintergrund des Defizitverfahrens festgelegt wurde. Danach sollte Österreich eine angemessene strukturelle Haushaltsanpassung sicherstellen, um ausreichende Fortschritte bei der Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels, einschließlich der Einhaltung des Richtwerts für die Ausgaben, zu erzielen;

2. weitere Schritte zur Stärkung des nationalen Budgetrahmens einleitet, indem die Verantwortungsbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend ausgerichtet werden, insbesondere durch die Umsetzung konkreter Reformen zur Verbesserung der Organisation, Finanzierung und Effizienz des Gesundheits- und des Bildungssektors;

3. die Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsalters für Frauen und Männer zeitlich vorzieht; die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer verbessert und die Umsetzung der neuen Reformen zur Beschränkung der Inanspruchnahme von Frühpensionierungsregelungen überwacht, um sicherzustellen, dass das gesetzliche und effektive Pensionsalter im Einklang mit der steigenden Lebenserwartung angehoben wird;

4. Schritte unternimmt, um die effektive Steuer- und Sozialversicherungsbelastung der Arbeit zu verringern, insbesondere für Niedriglohnempfänger, und um angesichts der Notwendigkeit, auf die Auswirkungen demografischer Veränderungen auf die Erwerbsbevölkerung zu reagieren, die Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmer und Frauen steigert; die steuerlichen Belastungen budgetneutral auf Immobilien- und Umweltsteuern verlagert; den hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschied reduziert und Vollzeitbeschäftigungsmöglichkeiten für Frauen schafft, insbesondere durch den Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kinder und Angehörige;

5. weitere Maßnahmen ergreift, um die Bildungsergebnisse zu verbessern, insbesondere bei benachteiligten jungen Menschen; Maßnahmen zum Abbau der Abbrecherquote im Hochschulbereich ergreift;

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

6. weitere Schritte zur Förderung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor in die Wege leitet, indem Marktzugangshindernisse in den Märkten für Kommunikation, Verkehr und Energieeinzelhandel beseitigt werden; ungerechtfertigte Beschränkungen des Zugangs zu den freien Berufen abschafft; die Befugnisse der Wettbewerbsbehörde stärkt und die Umsetzung der Reform der Wettbewerbsvorschriften beschleunigt;

7. die Umstrukturierung der Banken, die staatliche Unterstützung in Anspruch genommen haben, beschleunigt und dabei ein Deleveraging vermeidet; die Zusammenarbeit und Koordinierung mit den Finanzaufsichtsbehörden in anderen Ländern bei nationalen politischen Entscheidungen weiter verbessert.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin