



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011
SEK(2011) 801 endgültig

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2011-2014

{SEK(2011) 728 endgültig}

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2011-2014

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 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

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; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten³ an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. C vom , S. .

³ Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011

Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

- (3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.
- (4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.
- (5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (6) Am 27. April 2011 legte Österreich sein aktualisiertes Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2011-2014 und am 2. Mai 2011 sein nationales Reformprogramm für 2011 vor. Um den Verknüpfungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.
- (7) Die österreichische Wirtschaft trat der Krise mit soliden Eckdaten ohne große Ungleichgewichte oder Verzerrungen im Vorfeld entgegen. Gleichwohl hat die Wirtschafts- und Finanzkrise die Volkswirtschaft in die tiefste Rezession seit Jahrzehnten gestürzt. Das reale BIP ist 2009 insgesamt um beinahe 4 % gesunken. Als Folge der Krise ging die Beschäftigungsquote 2009 um rund 1 % zurück, wodurch sich die Arbeitslosenquote auf 4,8 % erhöhte (von 3,8 % im Vorjahr). Die Krise brachte das vorangehende kontinuierliche Wachstum des Leistungsbilanzüberschusses zum Stillstand. Die Wirtschafts- und Finanzkrise schlug sich auf die öffentlichen Finanzen nieder. Infolge der angenommenen Konjunkturpakete und der vollen Wirkung der automatischen Stabilisatoren erreichte das gesamtstaatliche Defizit 2009 4,1 % und 2010 4,6 % des BIP. Der öffentliche Schuldenstand stieg in denselben Jahren auf 69,6 % bzw. 72,3 % des BIP. Die meisten Konjunkturmaßnahmen waren unbefristet, was eine Haushaltskonsolidierung erforderlich machte, sobald sich die Wirtschaftslage gebessert hatte. Im Haushaltsgesetz 2011 wurde ein Konsolidierungspaket im Umfang von beinahe 1 % des BIP angenommen. Seit dem dritten Quartal 2009 erholt sich die Wirtschaft aufgrund einer besseren Auslandsnachfrage und vor allem einer stärkeren Wirtschaftstätigkeit in Deutschland fortlaufend von der Krise. Das reale BIP-Wachstum erreichte 2010 insgesamt 2 %.
- (8) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der

Auffassung, dass das als Grundlage für die Budgetprognose dienende makroökonomische Szenario plausibel, gegen Ende des Programmzeitraums jedoch zu optimistisch ist. Hauptziel der in der jüngsten Aktualisierung des Stabilitätsprogramms vorgelegten mittelfristigen Budgetstrategie ist es, das gesamtstaatliche Defizit, vorwiegend durch eine Eindämmung der öffentlichen Ausgaben, allmählich von 4,6 % des BIP im Jahr 2010 auf 2,4 % des BIP im Jahr 2014 zu senken. Diese Ziele sind hauptsächlich mit Abwärtsrisiken behaftet, die dadurch bedingt sind, dass der Konsolidierungspfad auf subnationaler Ebene durch keine konkreten Maßnahmen abgesichert ist und Einsparungen durch einige der auf Bundesebene angenommenen Maßnahmen ausbleiben könnten, z. B. Einnahmen durch das Steuerbetrugsbekämpfungspaket, dessen erwartete Auswirkungen äußerst spekulativ erscheinen. Andererseits birgt der 2009 auf Ebene der Bundesregierung eingeführte mehrjährige Ausgabenrahmen ein Aufwärtsrisiko, da dieser zu einer besseren Vorhersehbarkeit der mittelfristigen Budgetentwicklung beigetragen haben dürfte, wenn auch nur auf Bundesebene. Dem Programm zufolge wird die Schuldenquote von 72,3 % im Jahr 2010 auf 75,5 % im Jahr 2013 ansteigen, bevor sie 2014 wieder auf 75,1 % sinken wird. Diese Prognose ist allerdings aufgrund der zunehmenden Verschuldung staatseigener Unternehmen, die nicht zum Staatssektor gehören, und potenzieller weiterer Belastungen durch Maßnahmen zur Stützung des Bankensektors mit einigen Risiken verbunden. Gleichzeitig könnte der Schuldenstand jedoch auch niedriger ausfallen, da eine frühere als im Programm vorgesehene Rückzahlung der staatlichen Unterstützung, die die Banken während der Krise in Anspruch nahmen, wahrscheinlich ist.

- (9) Dem Programm zufolge soll das gesamtstaatliche Defizit 2013 in Einklang mit der vom Rat festgelegten First unter den Referenzwert von 3 % des BIP fallen. Die im Programm vorgesehene jährliche Konsolidierungsanstrengung von durchschnittlich 0,35 % des BIP für den Zeitraum 2011 bis 2013 liegt jedoch deutlich unter der Anstrengung von 0,75 % des BIP, die der Rat von Österreich gefordert hat.
- (10) Obwohl Österreich einen nationalen Stabilitätspakt eingeführt hat, könnte durch eine weitere Reform der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Regierung erhebliche Einsparungen erzielt, die Budgetkonsolidierung unterstützt und Mittel für wachstumsfördernde Investitionen in Bereichen wie FuE sowie Bildung freigesetzt werden. Es ist weithin bekannt, dass die derzeitigen Beziehungen komplex sind: Nicht nur fließen die Einnahmen aus den meisten Einzelsteuern nach festen Quoten an Bund, Länder und Gemeinden, sondern in vielen Bereichen verteilen sich auch die Entscheidungsbefugnisse auf die verschiedenen Ebenen des Staates. Bei vielen Tätigkeiten liegt die Zuständigkeit für die Einnahmenerhebung auf einer anderen Regierungsebene als die entsprechende Ausgabenbefugnis. Besonders deutlich wird die Ineffizienz der gegenwärtigen Form dieser Finanzbeziehungen beispielsweise im Gesundheitssektor und im Bildungswesen.
- (11) Die durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung in Österreich zählt zu den höchsten in der EU. Gegenüber anderen EU-Ländern sind die Sozialversicherungsbeiträge von Angestellten sehr hoch. Die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Niedriglohnempfänger im Jahr 2008 und die Einkommenssteuerreform 2009 haben zwar dazu beigetragen, die Steuerlast auf Arbeit zu verringern, konnten allerdings einen geringen Anstieg der Steuer- und Abgabenbelastung für Niedrig- und Durchschnittslohnempfänger im Vergleich zum Beginn des letzten Jahrzehnts nicht verhindern. Diese Belastung wirkt sich negativ

auf die Beschäftigung aus, insbesondere im Fall von gering bezahlten und gering qualifizierten Arbeitskräften.

- (12) Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer liegt in Österreich trotz des starken Anstiegs im letzten Jahrzehnt noch immer weit unter dem EU-Durchschnitt. Frühpensionsregelungen und Invaliditätspensionen werden immer noch häufig in Anspruch genommen. Insgesamt wurden 72 % aller Erstpensionen im Jahr 2010 gewährt bevor das gesetzliche Pensionsantrittsalter erreicht war. Ein anderer Faktor, der zur geringen Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer beiträgt, ist das immer noch relativ geringe gesetzliche Pensionsantrittsalter für Frauen (60). Angesichts der demografischen Entwicklungen in Österreich ist eine Anhebung des effektiven Pensionsalters und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen wichtig, wodurch es älteren Arbeitnehmern ermöglicht wird, länger auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben, sowohl um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen als auch um das Angebot an Arbeitskräften zu erhöhen, das ab 2020 sinken soll.
- (13) Die Beschäftigungsquote von Frauen ist in Österreich relativ hoch, begleitet von einer der höchsten Teilzeitarbeitsquoten. Frauen sind zu einem großen Teil im Niedriglohnbereich beschäftigt. Diese Strukturen ergeben einen geschlechtsspezifischen Lohnunterschied, der mit 25,4 %, der zweithöchste in der EU ist und zu einem der Faktoren gehört, die zu einer relativ hohen Armutsgefährdung für Frauen führen. Ein Grund für die Teilzeitarbeit von Frauen liegt in der ungleichen Verteilung zwischen Männern und Frauen im Bezug auf Betreuungspflichten für Kinder und ältere Menschen und in dem Mangel an Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegediensten.
- (14) Das Bildungssystem ist durch eine frühe Differenzierung gekennzeichnet, wobei Schüler im Alter von 10 Jahren über ihren künftigen Bildungsweg entscheiden müssen, eine begrenzte Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen besteht und der Halbtagsunterricht weit verbreitet ist. Dies kann suboptimale Ergebnisse im Bildungsbereich für benachteiligte Jugendliche zur Folge haben, insbesondere für diejenigen mit Migrationshintergrund. Frühe Entscheidungen legen großteils die künftigen Bildungswege im Vorhinein fest und erschweren es, höhere Bildungsabschlüsse zu einem spätem Zeitpunkt zu erreichen. Eine allgemeinbildende Schule für alle Schüler im Alter von 10 bis 14 Jahren würden dazu beitragen, die Chancengleichheit im Bildungssystem zu erhöhen und die Schulabbruchquote in den Griff zu bekommen.
- (15) Der Wettbewerb im Dienstleistungssektor, insbesondere Netzdienste wie Telekommunikation, Verkehr und Versorgung sowie Einzelhandel und freiberufliche Dienstleistungen, ist nicht ausreichend entwickelt. Der Produktivitätszuwachs war niedrig, und die Marktstruktur hat die Kaufkraft und die Verbrauchernachfrage nicht gefördert. Eine Förderung des Wettbewerbs durch einen leichteren Markteintritt, eine Verringerung der gesetzlichen Regulierung von Gewerbe und Berufen sowie eine wettbewerbsfähige Preisgestaltung würde die Auswahl der Verbraucher und die Erschwinglichkeit der Dienste verbessern. Österreich ist mit der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erheblich in Verzug geraten. Eine Behebung dieser Verzögerungen könnte dazu beitragen, das Wachstum anzuheben. Insbesondere stehen die „horizontalen Rechtsvorschriften“, d. h. ein Bundesgesetz zur Umsetzung der wichtigsten Grundsätze der Richtlinie, immer noch aus.

- (16) Österreich ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts⁴ eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Die Verpflichtungen beziehen sich auf drei der vier Bereiche des Pakts. Auf der haushaltspolitischen Seite sind die Maßnahmen darauf ausgerichtet, das effektive Pensionsalter anzuheben und die öffentlichen Ausgaben auf den verschiedenen Regierungsebenen effektiver zu kontrollieren. Im Hinblick auf die Beschäftigung liegt der Schwerpunkt auf der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit auf weiteren Investitionen in die Forschung und technische Ausbildung sowie auf der Entwicklung von Ganztagschulmodellen. Die im Rahmen des Pakts vorgelegten Initiativen stehen im Einklang zum nationalen Reformprogramm und entsprechen dem Bundesfinanzrahmengesetz und dem Stabilitätsprogramm. Mit diesen Maßnahmen werden zwar einige der größten sozioökonomischen Probleme des Landes in Angriff genommen, es bleiben allerdings noch Herausforderungen bestehen, die sinnvollerweise in diese Verpflichtungen aufgenommen werden hätten können, einschließlich in den Bereichen Finanzpolitik, Bildung, Wettbewerb und Innovation. Die Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen wurden bewertet und in den Empfehlungen berücksichtigt.
- (17) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Verpflichtungen für Österreich bewertet⁵. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Österreich berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Anstrengungen zur Budgetkonsolidierung angesichts der günstigen Wirtschaftslage, insbesondere im Jahr 2012, beschleunigt und die Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen weiter reformiert werden sollten. Eine Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung, eine Verbesserung der Ergebnisse im Bildungsbereich und eine Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Segmentierung würden die Dynamik des Arbeitsmarkts begünstigen, während eine Steigerung des Wettbewerbs und eine Förderung von Innovation gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit verbessern würden.
- (18) In Anbetracht dieser Bewertung, in der auch der Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2009 gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV Rechnung getragen wird, hat der Rat die Aktualisierung des Stabilitätsprogramms Österreichs für das Jahr 2011 geprüft, und seine Stellungnahme⁶ findet insbesondere in den Empfehlungen unter den Nummern 1 und 2 ihren Ausdruck –

EMPFIEHLT Österreich im Zeitraum 2011-2012 die folgenden Maßnahmen zu ergreifen:

- (1) Die derzeitige Konjunkturerholung sollte genutzt werden, um die Korrektur des übermäßigen Defizits zu beschleunigen. Zu diesem Zweck sollten, einschließlich auf subnationaler Ebene, die erforderlichen Maßnahmen angenommen und umgesetzt

⁴ Nähere Einzelheiten zu den im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Zusagen können der Arbeitsunterlage SEK(2011) 728 entnommen werden.

⁵ SEK(2011) 728.

⁶ Festgelegt in Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

werden, um 2012 und 2013 eine jährliche Konsolidierungsanstrengung von durchschnittlich mindestens 0,75 % des BIP zu gewährleisten.

- (2) Es sollten Schritte unternommen werden, um den nationalen Budgetrahmen durch eine Angleichung der legislativen und administrativen Zuständigkeitsbereiche sowie der Zuständigkeiten für die Einnahmenerhebung und die Ausgabenbefugnis zwischen den verschiedenen Regierungsebenen zu stärken, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens.
- (3) In Abstimmung mit den Sozialpartnern und gemäß den nationalen Praktiken sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die derzeitige Frühpensionsregelung für Langzeitversicherte einzustellen und die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen voranzubringen, um die Tragfähigkeit und die Angemessenheit des Pensionssystems sicherzustellen. Die Voraussetzungen für den Zugang zur Invaliditätspension sollten streng angewendet werden.
- (4) Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Erwerbsbeteiligung zu steigern, einschließlich einer budgetneutralen Reduzierung der Steuer- und Sozialversicherungsbelastung der Arbeit, insbesondere für Niedrig- und Durchschnittslohneempfänger. Der nationale Aktionsplan zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt sollte umgesetzt werden, einschließlich Verbesserungen in Bezug auf das Angebot an Ganztagsbetreuungseinrichtungen und Pflegediensten, um die Möglichkeiten für ganztags arbeitende Frauen auszuweiten und den hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschied zu reduzieren. Es sollten weitere Schritte unternommen werden, um die Ergebnisse im Bildungsbereich zu verbessern und Schulabbrüche zu verhindern.
- (5) Es sollten weitere Schritte zur Förderung des Wettbewerbs unternommen werden, insbesondere im Dienstleistungssektor, indem die Markteintrittsschranken gelockert, ungerechtfertigte Beschränkungen von Gewerbe und Berufen beseitigt sowie die Befugnisse der Wettbewerbsbehörden gestärkt werden. Die Annahme der ausstehenden „horizontalen Rechtsvorschriften“ zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie sollte beschleunigt werden.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*