RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 19. Juni 2013 (OR. en)

10619/1/13 REV 1

UEM 188
ECOFIN 496
SOC 426
COMPET 409
ENV 509
EDUC 200
RECH 234
ENER 254

VERMERK

des	Ausschusses der Ständigen Vertreter
für den	Rat
Nr. Komm.dok.:	9911/13 UEM 97 ECOFIN 380 SOC 343 COMPET 328 ENV 435 EDUC 154 RECH 183 ENER 204 – COM(2013) 370 final
Betr.:	Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2012 bis 2017

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag (COM(2013) 370 final) beruht.

ANLAGE

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2013

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2013 für die Jahre 2012 bis 2017

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

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

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der 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 Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Anhörung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 COM(2013) 370 final.
3 P7_TA(2013)0052 und P7_TA(2013)0053.

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung ("Europa 2020") auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten[4], die zusammen die "integrierten Leitlinien" bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

(3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen "Pakt für Wachstum und Beschäftigung", der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.

(4) Am 10. Juli 2012 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Österreichs für 2012 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2011 bis 2016 ab.

(5) Am 28. November 2012 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[5] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2013 eingeleitet wurde. Ebenfalls am 28. November 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[6] an, worin Österreich nicht als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.

---

4 Beschluss 2012/208/EU des Rates vom 22. April 2013.
5 COM(2012) 750 final.
6 COM(2012) 751 final.

(6) Am 14. März 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.

(7) Am 16. April 2013 übermittelte Österreich sein Stabilitätsprogramm 2013 für den Zeitraum 2012 bis 2017 und sein nationales Reformprogramm 2013. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2013 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass Österreich beträchtliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen hat, um einen Haushaltskurs zur Korrektur des übermäßigen Defizits einzuschlagen. Im Hinblick auf das Programm 2013 ist das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario optimistisch. Mit der im Programm beschriebenen Haushaltsstrategie wird in erster Linie darauf abgezielt, das gesamtstaatliche Defizit schrittweise zu verringern, um bis 2016 einen nominal ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und bis 2017 das mittelfristige Haushaltsziel (Medium-Term Objective – MTO) zu erreichen. Das bisherige MTO eines strukturellen Defizits von 0,45 % des BIP wird im Programm bestätigt. Das MTO entspricht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Auf der Grundlage der derzeitigen Projektionen ist Österreich auf gutem Wege, sein übermäßiges Defizit bis 2013 zu korrigieren, da das gesamtstaatliche Defizit 2012 bei 2,5 % des BIP lag und der Prognose der Kommission zufolge 2013 und 2014 weiter auf 2,2 % des BIP bzw. 1,8 % des BIP sinken dürfte. Allerdings entstehen möglicherweise zusätzliche Kosten durch die Abwicklung eines großen Geldinstituts, die eine signifikant defiziterhöhende Wirkung haben könnten. Nach einer deutlichen Verbesserung, die über dem laut VÜD 2012 erforderlichen Anpassungspfad lag, wird für 2013 eine Erhöhung des strukturellen Haushaltsdefizits auf 1,8 % projiziert. Auch die Prognose der Kommission bestätigt eine geringfügige Erhöhung des strukturellen Defizits 2013. Nach den im Programm enthaltenen Angaben für 2014 und danach sieht der neu berechnete strukturelle Saldo eine strukturelle Anpassung von über 0,5 % in den Jahren 2014 und 2015 vor, was Österreich ermöglichen könnte, sein MTO zwei Jahre früher als im Programmszenario dargelegt zu erreichen, d. h. 2015 statt 2017.

Was den Ausgabenrichtwert anbelangt, wird die Wachstumsrate der Staatsausgaben ohne diskretionäre Maßnahmen in den Jahren 2014 bis 2016 gemäß den im Programm enthaltenen Angaben einen Beitrag von 0,5 % des BIP zur jährlichen strukturellen Anpassung an das MTO leisten. Der im Programmszenario projizierte signifikante Rückgang der Ausgaben in Relation zum BIP ist jedoch sehr ambitioniert, da die Ausgaben im Verhältnis zum BIP den Schätzungen zufolge auf einen der niedrigsten Werte seit mehr als fünfzehn Jahren sinken sollen. Es steht zu erwarten, dass Österreich sich von 2014 bis 2016 hinsichtlich der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums in einer Übergangszeit befindet; die Pläne würden genügend Fortschritte auf dem Weg zur Einhaltung sicherstellen.
Bei der Stärkung des haushaltspolitischen Rahmens blieben die Finanzbeziehungen zwischen den Regierungsebenen weitgehend unangetastet, und die Kompetenzüberschneidungen und Inkonsistenzen hinsichtlich der Finanzierungs- und Ausgabenkompetenzen stellen weiterhin eine Herausforderung dar. Der komplexe Mechanismus der regelmäßigen Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung, Sozialversicherungsträgern und der subnationalen Ebene stellt für Maßnahmen zur Dämpfung der Gesundheitsausgaben ein Umsetzungsrisiko dar. Im Bildungsbereich sind die Verhandlungen über einen sechs Punkte enthaltenden Vorschlag, der auch die Abschaffung der Schulbehörden auf Bezirksebene vorsieht, ein begrüßenswerter Schritt zur Straffung der Zuständigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen, doch es wäre eine weitere Vereinfachung notwendig, um die Fragmentierung grundlegender zu verringern.

(9) Das Arbeitskräftepotenzial Österreichs dürfte den Projektionen zufolge ab 2020 schrumpfen, und der Bedarf der Wirtschaft an qualifizierten Arbeitnehmern nimmt zu. Die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und insbesondere der Frauen, Migranten und älteren Arbeitnehmer kann noch optimiert werden.

(10) Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer liegt immer noch unter dem EU-Durchschnitt (43,1 % gegenüber 48,8 %) – auch wenn eine deutliche Verbesserung zu verzeichnen ist und sich der Wert dem EU-Durchschnitt annähert –, und nahezu 30 % der Bevölkerung waren unmittelbar vor Pensionsantritt 1,5 bis drei Jahre arbeitslos oder im Krankenurlaub. Die immer noch relativ weit verbreitete Inanspruchnahme von Frühpensionierungsregelungen und Invaliditätspensionen sowie das vergleichsweise niedrige gesetzliche Pensionsalter der Frauen (60), das künftig nur sehr allmählich ansteigen wird, wirken sich negativ auf das Angebot an älteren Arbeitskräften aus. Mehrere Maßnahmen wurden 2012 mit dem Ziel verabschiedet, das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen, und zwar im Wesentlichen durch Reduzierungen bei der Inanspruchnahme von vorgezogenen Altersrenten und Invaliditätsrenten.

(11) Trotz der relativ hohen Beschäftigungsquote der Frauen in Österreich (2012: 70,3 % gegenüber 62,4 % auf EU-Ebene) besteht immer noch Spielraum für eine weitere Anhebung mittels eines Abbaus der geschlechtsspezifischen Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt. Der Anteil der Frauen in Teilzeitbeschäftigung gehört zu den höchsten in der EU und die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen oder Langzeitpflegediensten ist begrenzt. Die in Vollzeitäquivalenten gemessene Beschäftigungsquote der Frauen lässt erkennen, dass sich Österreich besonders schwertut, das Potenzial seiner weiblichen Erwerbsbevölkerung voll auszuschöpfen. Darüber hinaus sind Frauen fast doppelt so oft geringfügig beschäftigt wie Männer und konzentrieren sich stark im Niedriglohnsektor. Dieses Beschäftigungsmuster führt zu einem geschlechtsspezifischen Lohngefälle von 24 %, dem dritthöchsten in der EU. Eine steuerliche Entlastung der Niedriglohnempfänger könnte die Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung steigern. Die Steuerstruktur Österreichs bietet Spielraum für eine Verlagerung der Steuerlast auf andere Quellen, die weniger wachstumsschädlich sind. So machen die Immobiliensteuereinnahmen in Österreich nur 0,5 % des BIP aus und liegen damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 2,1 % des BIP. Die Einnahmen aus periodischen Steuern auf Immobilieneigentum, die als die wachstumsunschädlichsten Steuern gelten, sind die drittniedrigsten in der EU und beliefen sich 2011 auf 0,2 % des BIP (EU-Durchschnitt: 1,3 %).

(12) 2011 waren 19 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Ausland geboren. Damit weist Österreich einen der höchsten Anteile an Immigranten im erwerbsfähigen Alter in der OECD auf. Migranten tun sich oft schwer auf dem Arbeitsmarkt und weisen eine signifikant höhere Arbeitslosenquote (9,7 % gegenüber 3,6 %) und eine niedrigere Beschäftigungsquote (Drittausländer: 62,8 %; Österreicher: 76,4 %) auf. Zudem werden Menschen mit Migrationshintergrund dreimal häufiger als Österreicher unter ihrem tatsächlichen Qualifikationsniveau beschäftigt und entlohnt (2008: 27,5 % ggü. 9,7 %). Darüber hinaus erzielen sie schlechtere Bildungsergebnisse und haben ein doppelt so hohes Armutsrisiko (26,6 % ggü. 12,6 %).

(13) Die projizierten mittel- und langfristigen Ausgaben für Pensionen und Gesundheit stellen ein Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Auch die projizierten Aufwendungen für die Langzeitpflege bergen ein Tragfähigkeitsrisiko, wenn auch in geringerem Ausmaß. Die vor kurzem durchgeführten Reformen in der Altersversorgung dürften die Risiken für die Tragfähigkeit des Systems zum Teil reduzieren, wenn sie mit Verbesserungen der Arbeitsmarktbedingungen einhergehen, die älteren Arbeitnehmern ein längeres Verweilen im Erwerbsleben ermöglichen. Eine beschleunigte Harmonisierung des Pensionsalters von Frauen und Männern und die Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters durch die Angleichung des Pensionsalters oder der Rentenansprüche an die sich verändernde Lebenserwartung stehen allerdings nach wie vor aus. Die Frage der fiskalischen Tragfähigkeit des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege muss angegangen werden, auch angesichts des wachsenden Bedarfs an und der steigenden Nachfrage nach Pflegeleistungen. Die jüngsten gesundheitspolitischen Maßnahmen gehen voraussichtlich in die richtige Richtung, auch wenn ihre Wirksamkeit in den kommenden Jahren noch sorgfältig beobachtet werden muss. Es besteht Spielraum, die Prävention, Rehabilitation und eigenständige Lebensführung zu verbessern, um die künftigen Langzeitpflegekosten zu dämpfen.

(14) Nach vergleichenden internationalen Studien und Tests erzielen die 10- bis 15-Jährigen in Österreich unterdurchschnittliche Bildungsergebnisse, obwohl die Bildungsausgaben des Landes 2009 mit 6,01 % des BIP deutlich über dem EU-Durchschnitt von 5,41 % lagen. Mehr als 25 % der 15-Jährigen verfügen über schlechte Lesekompetenzen, und in Mathematik sind die Ergebnisse nur wenig besser. Die Unterschiede bei den Abschlüssen von jungen Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu ihren einheimischen Altersgenossen sind mit die höchsten in der EU. Die wachsende Zahl der Studierenden stellt das Hochschulwesen in finanzieller und organisatorischer Hinsicht vor Probleme, aber der Anteil der Studierenden, die ihr Studium erfolgreich abschließen, ist niedrig. Auch die Zuständigkeiten für die Verwaltung und Finanzierung des Bildungssystems sind auf viele Schultern verteilt.

(15) Österreich ist einer jener Mitgliedstaaten, die von einem Abbau von Hemmnissen für grenzübergreifende Dienstleistungen (bezogen auf das BIP) am meisten profitieren würden. Dennoch stehen dem Marktzutritt und dem wirksamen Wettbewerb im Dienstleistungssektor immer noch signifikante Hindernisse entgegen. Diese sind bei den freien Berufen und im Schienenverkehr besonders ausgeprägt. Freiberufliche Dienstleistungen spielen eine wichtige Rolle auf den Märkten für Unternehmensdienstleistungen, die 10 % des BIP und 11 % der Gesamtbeschäftigung ausmachen. Für den Zugang zu freien Berufen im Dienstleistungssektor und ihre Ausübung bestehen immer noch Beschränkungen, beispielsweise Anforderungen an die Rechtsform und in Bezug auf die Gesellschafter. Vieles spricht dafür, nachzuprüfen, inwieweit diese Beschränkungen noch gerechtfertigt sind und ob die mit ihnen angestrebten im öffentlichen Interesse liegenden Ziele nicht auch durch eine weniger strenge Reglementierung erreicht werden könnten. Zwar werden die Befugnisse der österreichischen Wettbewerbsbehörde mit der jüngsten Änderung des Wettbewerbsrechts gestärkt, aber ihre Finanz- und Humanressourcen entsprechen immer noch nicht denen in vergleichbaren oder gar kleineren Volkswirtschaften.

(16) Bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit der Finanzaufsichtsbehörden zwischen Aufnahme- und Herkunftsmitgliedstaat hat Österreich Fortschritte erzielt. Weitere Fortschritte wurden zudem bei der Umstrukturierung von verstaatlichten oder teilweise verstaatlichten Geldinstituten erreicht, die in den Genuss von Umstrukturierungsbeihilfen gekommen waren. Wegen der mit einer weiteren Verschlechterung der Vermögenswerte dieser Banken verbundenen Risiken besteht weiter Gefährdungspotenzial auf bestimmten Feldern, die genau beobachtet werden sollten.

(17) 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 berücksichtigt, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien, angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 7 wider.

(18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Österreichs geprüft; seine Stellungnahme[7] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

---

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

(19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Auf dieser Grundlage hat der Rat spezifische Empfehlungen abgegeben, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, deren Währung der Euro ist. Österreich sollte auch sicherstellen, dass diese Empfehlungen vollständig und fristgerecht umgesetzt werden –

EMPFIEHLT, dass Österreich im Zeitraum 2013–2014

1. den Haushalt für 2013 wie geplant umsetzt, so dass das übermäßige Defizit auf nachhaltige Weise korrigiert wird und die in den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens spezifizierte durchschnittliche jährliche strukturelle Anpassungsanstrengung erreicht wird; nach der Korrektur des übermäßigen Defizits in geeignetem Tempo strukturelle Anpassungsanstrengungen unternimmt, um das MTO bis 2015 zu erreichen; die Finanzbeziehungen zwischen unterschiedlichen Regierungsebenen strafft, indem z. B. der organisatorische Aufbau vereinfacht wird und die Zuständigkeiten für Ausgaben und Finanzierung aneinander angepasst werden;

2. die Harmonisierung des Pensionsalters von Frauen und Männern zeitlich vorzieht, das tatsächliche Renteneintrittsalter durch Angleichung des Pensionsalters oder der Rentenansprüche an die sich verändernde Lebenserwartung erhöht, die neuen Reformen zur Beschränkung der Inanspruchnahme von Frühpensionierungsregelungen umsetzt und überwacht und die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer weiter verbessert, um das tatsächliche Renteneintrittsalter und die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer anzuheben;

3. neue Maßnahmen ergreift, um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu verbessern, indem insbesondere das Kinderbetreuungsangebot und die Langzeitpflegedienste verbessert werden und das hohe geschlechtsspezifische Lohn- und Rentengefälle angegangen wird; das Arbeitsmarktpotenzial von Menschen mit Migrationshintergrund durch die weitere Verbesserung der Anerkennung ihrer Qualifikationen und ihrer Bildungsergebnisse vollständig ausschöpft; die tatsächliche Steuer- und Beitragsbelastung der Arbeit bei Geringverdienern in haushaltsneutraler Weise durch Verlagerung auf andere, weniger wachstumsschädliche Steuerquellen, etwa periodische Immobiliensteuern, senkt;

4. die jüngsten Reformen im Gesundheitswesen effektiv umsetzt, um zu gewährleisten, dass die erwarteten Effizienzvorteile eintreten; ein finanziell tragfähiges Modell für die Bereitstellung von Langzeitpflegediensten entwickelt und die Prävention, Rehabilitation und eigenständige Lebensführung stärker in den Mittelpunkt stellt;

5. die Bildungsergebnisse insbesondere benachteiligter junger Menschen verbessert, unter anderem durch die Verbesserung der frühkindlichen Bildung und eine Abmilderung der negativen Konsequenzen früher Leistungsdifferenzierung; die strategische Planung im Hochschulwesen weiter verbessert und Maßnahmen zum Abbau der Abbrecherquote ausweitet;

6. die Befugnisse und Ressourcen der Bundeswettbewerbsbehörde weiter stärkt und die Umsetzung der Reform der Wettbewerbsvorschriften überwacht; unverhältnismäßige Hindernisse für Dienstleistungsanbieter abbaut; dazu zählen auch die Überprüfung, inwieweit Beschränkungen der Aufnahme und Ausübung eines reglementierten Berufs durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind, und die Förderung des Wettbewerbs insbesondere im Schienenverkehr;

7. zur Wahrung der Finanzstabilität die verstaatlichten und teilweise verstaatlichten Banken weiterhin eng überwacht und ihre Umstrukturierung beschleunigt.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident