EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Sloweniens 2012

und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Sloweniens 2012-2015

{SWD(2012) 327 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Sloweniens 2012

und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Sloweniens 2012-2015

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

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

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

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 das Potenzial Europas 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 (2010-2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012)0048 und P7_TA(2012)0047

Mitgliedstaaten[5] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

(3) Am 12. Juli 2011 gab der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Sloweniens für 2011 ab und nahm Stellung zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Sloweniens 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[6] an, in dem Slowenien als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, 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 betonte, dass es notwendig sei, 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, ihre Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihre Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogramme und Nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(7) Slowenien hat am 26. April 2012 sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012-2015 und am 13. April 2012 sein Nationales Reformprogramm 2012 vorgelegt. Um den Verknüpfungen zwischen beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet. Die Kommission ging außerdem in einer eingehenden Prüfung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 der Frage nach, ob in Slowenien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Dabei kam sie zu dem Ergebnis[7], dass in Slowenien ein internes Ungleichgewicht besteht, das sich vor allem auf den Schuldenabbau der Unternehmen und die Stabilität des Banksektors auswirkt. Diese internen Ungleichgewichte und etwaige externe Ungleichgewichte sollten sorgfältig überwacht und in wirtschaftspolitische Überlegungen einbezogen werden, um das Risiko zu mindern, dass sie das Funktionieren der Wirtschaft beeinträchtigen. Die Rekapitalisierung und der Verkauf der größten Bank sind zusammen mit der festen Zusage, das übermäßige Defizit bis 2013 zu korrigieren, zwei wichtige, maßgebliche Bestandteile der derzeit vorgesehenen Reaktion. Das Risiko übermäßiger Ungleichgewichte kann durch eine zügige, vollständige Umsetzung in diesen Bereichen minimiert werden.

---

5 Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 158 final.

(8) Auf der Grundlage der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2012 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das makroökonomische Szenario, das den Haushaltsprognosen des Programms zugrunde liegt, im Vergleich zu den Frühjahrsprognosen 2012 der Kommission optimistisch ist. Mit der im Programm beschriebenen haushaltspolitischen Strategie soll das gesamtstaatliche Defizit bis zu der vom Rat vorgegebenen Frist 2013 unter 3 % des BIP gesenkt und danach weiter verringert werden, damit die mittelfristigen Haushaltsziele bis 2015 weitgehend erreicht werden können. Das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturell ausgewogenen Haushalts wurde vom Vorprogramm unverändert übernommen, kann jedoch nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht als angemessen betrachtet werden, da ihm die derzeitigen politischen Konzepte und Prognosen zugrunde liegen, und es deswegen nicht gewährleisten kann, dass hinreichend zügige Fortschritte in Richtung langfristiger Tragfähigkeit erzielt werden. Das Defizit könnte sich nämlich ungünstiger entwickeln als vorgesehen, weil i) die für den Zeitraum 2013-2015 geplanten Maßnahmen nicht hinreichend spezifisch sind, ii) bereits früher exzessive laufende Primärausgaben zu verzeichnen waren, iii) aufgrund des relativ optimistischen makroökonomischen Szenarios und der Ungewissheit über die Folgen der jüngst beschlossenen steuerlichen Maßnahmen geringere Einnahmen erzielt werden und iv) möglicherweise weitere Maßnahmen zur Eigenkapitalunterstützung getroffen und Garantien in Anspruch genommen werden. Auf der Grundlage des (neu berechneten) strukturellen Saldos[8] wurden für den Zeitraum 2010-2013 durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengungen von knapp 1 % des BIP vorgesehen, was etwas höher ist als die Ratsempfehlung. Aus der Frühjahrsprognose 2012 der Kommission ergibt sich allerdings die Notwendigkeit, 2013 weitere Anstrengungen zu unternehmen, um der Empfehlung während des gesamten Korrekturzeitraums nachzukommen. Nach der geplanten Korrektur des übermäßigen Defizits steht das im Programm vorgesehene jährliche Tempo der Fortschritte zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele 2015 mit dem Richtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 0,5 % in Einklang, bleibt 2014 allerdings darunter, während bei Berücksichtigung der diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite der Anstieg der Staatsausgaben in beiden Jahren mit dem Ausgabenrichtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbar ist; der Anpassungspfad des Programms zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels ist somit insgesamt weitgehend angemessen. Angesichts der vorstehend genannten Risiken könnten die Fortschritte bei der Verwirklichung der mittelfristigen Haushaltsziele in beiden Jahren langsamer sein als angemessen. Dem Programm zufolge ist zu erwarten, dass die Bruttostaatsverschuldung von rund 48 % des BIP im Jahr 2011 bis 2013 auf einen Spitzenwert von 53 % ansteigt (womit sie unter dem Referenzwert von 60 % des BIP bleiben würde), bevor sie gegen Ende der Programmlaufzeit leicht zurückgeht. Wegen der erwähnten Möglichkeit höherer Defizite und höherer Bestandsanpassungen besteht das Risiko, dass die Schuldenstandprognosen nach oben zu korrigieren sind. Der mittelfristige Finanzrahmen und die Ausgabenregel Sloweniens sind nicht hinreichend verbindlich und nicht genügend darauf ausgerichtet, die mittelfristigen Haushaltsziele zu erreichen und eine langfristige Tragfähigkeit zu verwirklichen.

---

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

(9) Nachdem im Juni 2011 ein erster Rentenreformvorschlag bei einem Referendum abgelehnt wurde, galt ein zwölfmonatiges Rechtsetzungsmoratorium, weshalb die slowenische Regierung bisher keine systemischen Änderungen des Rentensystems vornehmen konnte. Allerdings wurden die kurzfristigen Maßnahmen zur Eindämmung der Kosten im Dezember 2011 und im Mai 2012 verlängert und verstärkt. Diese Ad-hoc-Maßnahmen sind kurzfristig wichtig und sinnvoll, reichen jedoch eindeutig nicht aus, um langfristige Probleme zu lösen. Die Regierung beabsichtigt, bis Ende 2013 eine neue Rentenreform durchzuführen, die auf einem Mehrsäulenmodell und einer Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters beruhen soll. Noch liegen keine weiteren Einzelheiten vor, doch scheinen diese Pläne wenig ehrgeizig zu sein. Angesichts des Ausmaßes der Problematik ist eine umfassende Reform erforderlich, die Lösungen bietet für das niedrige gesetzliche Renteneintrittsalter, das unterschiedliche gesetzliche Renteneintrittsalter für Männer und für Frauen, die umfangreichen Vorruhestandsmöglichkeiten und die großzügige Rentenindexierung. Bislang wurden keine speziellen Maßnahmen zur Anhebung der Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger getroffen, obwohl in den Leitlinien für die Durchführung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 2012-2015 und im Plan für die Durchführung aktiver beschäftigungspolitischer Maßnahmen für das Jahr 2012 ältere Arbeitslose als spezielle Zielgruppe genannt werden.

(10) Die Lage des slowenischen Banksektors erscheint heute noch prekärer als bei der Beurteilung von 2011. 2011 musste der Sektor über das gesamte Jahr hinweg beträchtliche Verluste hinnehmen; die Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit dürfte künftig weitere Darlehensverluste nach sich ziehen, da mehr Unternehmen ihre Schulden nicht mehr bedienen können. Die bislang ergriffenen oder angekündigten Maßnahmen sind angesichts des Ausmaßes der Herausforderungen wenig ehrgeizig. Die dringend notwendige zweite Rekapitalisierung der größten Bank (NLB) ist nicht vorangekommen. Die neue Regierung hat ihre Absicht bekundet, die vom Staat gehaltenen Anteile an Großbanken bis auf eine Sperrminorität abzubauen. Angesichts der Tatsache, dass nach der abschließenden Analyse eindeutig der Staat als Mehrheitseigner in der Verantwortung steht, muss geklärt werden, wie diese längerfristige Absicht mit dem unmittelbaren, drängenden Kapitalbedarf zu vereinbaren ist. Eine klare Privatisierungsstrategie, die durch rechtzeitige Kapitalspritzen zur Deckung von Verlusten gestützt würde, und die Garantie einer verantwortungsvollen Verwaltung und einer professionellen, entpolitisierten Geschäftsleitung würden dieser Politik und dem möglichen Verkauf dieser Banken mehr Glaubwürdigkeit verleihen.

(11) Im vergangenen Jahr wurden keine konkreten Vorschläge vorgelegt, wie die Asymmetrie zwischen dem Kündigungsschutz, den Arbeitnehmer mit unbefristeten bzw. mit befristeten Arbeitsverträgen jeweils genießen, verringert werden kann. 2011 wurden mit den Sozialpartnern Verhandlungen über das Gesetz über Beschäftigungsverhältnisse aufgenommen, doch wurde weder eine Einigung erzielt noch wurden Änderungen angenommen. Das Nationale Reformprogramm sieht einige Maßnahmen zur Stärkung der „Flexicurity“ (Flexibilität und sozialer Schutz) und zur Beseitigung der Arbeitsmarktsegmentierung vor, enthält jedoch keinen Zeitplan für deren Annahme. Mit dem vor kurzem angenommenen Gesetz über das Haushaltsgleichgewicht wurden deutlich höhere Abgaben (Konzessionsgebühren) für „Studentenjobs“ eingeführt, um diesen Arbeitsmarktstatus weniger attraktiv zu machen, weitere Maßnahmen sind derzeit jedoch nicht geplant.

(12) Die allgemeine und berufliche Bildung orientiert sich noch immer zu wenig am Arbeitsmarktbedarf, auch wenn derzeit Berufsberatungsdienste eingeführt werden, die den gesamten Bildungsweg begleiten, und Anstrengungen unternommen werden, über künftige Berufsbilder zu informieren. Noch wurden keine konkreten Schritte unternommen, um ein System für die Prognose des Arbeitsmarktbedarfs einzurichten. Einige vom ESF kofinanzierte Projekte wurden eingeleitet, um am Arbeitsmarkt besonders stark nachgefragte Berufe zu fördern. Diese Maßnahmen sind wichtig, werden zusammengenommen der Herausforderung jedoch nicht gerecht. Die Untersuchung der Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in Slowenien insgesamt durch externe Sachverständige liegt nicht zur Bewertung vor.

(13) Trotz der Gesetzesänderung vom April 2011 zur Umwandlung der Wettbewerbsbehörde (CPO) in ein unabhängiges Amt mit Wirkung zum 1. Januar 2012 ist die CPO noch immer nicht unabhängig, da zuerst mehrere Verfahrensbedingungen erfüllt sein müssen. Zudem wurden 2011 die Mittel der CPO gekürzt. Diese Entwicklungen beeinträchtigen ihre Möglichkeiten, mehr Durchsetzungsmaßnahmen zu treffen und wettbewerbsfördernde Reformen durch ihr institutionelles Gewicht zu stärken. Eine Untersuchung über die Dereglementierung von Berufen wurde gerade erst abgeschlossen, doch sind die konkreten politischen Maßnahmen auf dem Gebiet noch immer sehr vage. Allgemeiner betrachtet sind einige Aspekte des Rechtsrahmens für die Niederlassung von Dienstleistungsanbietern möglicherweise nicht mit der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar. Das wirtschaftliche Umfeld insgesamt ist durch Schwächen geprägt, die in- und ausländische Investoren abschrecken und einer zügigen Bereinigung von Bankbilanzen im Wege stehen; dazu gehören die direkte und indirekte Beteiligung des Staats an der Wirtschaft und die schuldnerfreundlichen, teilweise problematischen Insolvenzverfahren. Schließlich wird das nationale Stromverteilungsnetz wegen der zunehmenden Bedeutung Sloweniens als Durchgangsland für Elektrizitätsströme zu einem Engpass.

(14) Nach der starken diskretionären Anhebung des Mindestlohns im März 2010 gilt in Slowenien - in Prozent des Durchschnittslohns ausgedrückt – im Jahr 2011 der höchste Mindestlohn in Europa, dieser liegt aber noch immer unter der Armutsgrenze. Durch die Indexierung in den beiden darauffolgenden Jahren stieg er nominal um weitere 4 %. Diese Entwicklung ist der Wettbewerbsfähigkeit von arbeitsintensiven Industriezweigen abträglich und verschärft die strukturelle Arbeitslosigkeit.

(15) Slowenien ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Jahr 2011 betreffen die Beschäftigungsförderung, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Steigerung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der finanziellen Stabilität. Die Kommission hat die Durchführung der Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Paktes bewertet. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.

(16) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Sloweniens eingehend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Prüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Slowenien, 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.

(17) Anhand dieser Bewertung hat der Rat Sloweniens Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme[9] spiegelt sich insbesondere in der Empfehlung 1 wider.

(18) Anhand der Ergebnisse der eingehenden Prüfung durch die Kommission und vorstehender Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm 2012 und das Stabilitätsprogramms Sloweniens geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich insbesondere in den Empfehlungen 3, 6 und 7 wider –

EMPFIEHLT Slowenien, im Zeitraum 2012-2013 folgende Maßnahmen zu ergreifen:

1. Slowenien sollte seinen Haushaltsplan 2012 durchführen und die Haushaltsstrategie für 2013 durch hinreichend spezifische Strukturmaßnahmen verstärken, wobei es bereit sein sollte, weitere Maßnahmen zu treffen, um dafür zu sorgen, dass das übermäßige Defizit rechtzeitig und dauerhaft korrigiert und die Strukturanpassungsanstrengungen gemäß den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit verwirklicht werden. Danach sollte es angemessene Strukturanpassungsanstrengungen unternehmen, um auf dem Weg zu dem angemessenen mittelfristigen Haushaltsziel und besonders zur Beachtung des Ausgabenrichtwerts hinreichende Fortschritte zu erzielen. Der mittelfristige Haushaltsrahmen, einschließlich der Ausgabenregel, sollten verbindlicher und transparenter gestaltet und so gestärkt werden.

2. Slowenien sollte dringend Schritte zur Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems unternehmen und dabei die Angemessenheit der Renten gewährleisten, indem i) für Männer und Frauen dasselbe gesetzliche Renteneintrittsalter festgelegt wird, ii) das gesetzliche Renteneintrittsalter proportional zur steigenden Lebenserwartung angehoben wird, ii) die Vorruhestandsmöglichkeiten verringert werden und iv) das System der Rentenindexierung geändert wird. Slowenien sollte durch die Aufstellung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die Einführung von Maßnahmen für lebenslanges Lernen eine höhere Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer erreichen.

3. Im Bankensektor sollte Slowenien die erforderlichen Schritte unternehmen, um ausreichende Kapitalpuffer aufzubauen, und nachdrücklich die Bereinigung der Bilanzen fördern, damit erneut angemessene Darlehen für Produktionstätigkeiten vergeben werden können. Das Land sollte durch Dritte die auf geschätzten Kreditausfällen beruhenden Stresstests der für das Finanzsystem wichtigen Banken überprüfen lassen.

4. Es sollte in Absprache mit den Sozialpartnern und in Einklang mit den landesüblichen Verfahren das Kündigungsschutzrecht in Bezug auf unbefristete Arbeitsverträge anpassen, um die Arbeitsmarktsegmentation zu verringern. Außerdem sollte Slowenien den durch Studentenjobs geschaffenen parallelen Arbeitsmarkt beseitigen.

---

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

5. Slowenien sollte die beruflichen Fertigkeiten besonders der gering qualifizierten Arbeitnehmer und der Hochschulabsolventen besser auf den Arbeitsmarktbedarf abstimmen und die Reformen auf dem Gebiet der beruflichen Schulung und Ausbildung fortsetzen.

6. Die Marktöffnung sollte weiter vorangetrieben und die Neuorganisation von freiberuflichen Dienstleistungen sollte beschleunigt werden. Slowenien sollte das wirtschaftliche Umfeld verbessern, indem es i) die Reform der Wettbewerbsbehörde umsetzt, ii) einen Rahmen für staatseigene Unternehmen schafft, der eine direkte Einflussnahme auf die Verwaltung verhindert und hohe Standards für die Unternehmensführung vorgibt, und iii) Insolvenzverfahren insbesondere im Hinblick auf eine zügige und effiziente Abwicklung verbessert.

7. Nach Rücksprache mit den Sozialpartnern sollte Slowenien nach den landesüblichen Verfahren dafür sorgen, dass die Anhebung der Löhne und Gehälter, einschließlich der Anpassung des Mindestlohns, die Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin