EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Irlands 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Irlands 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Irlands 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Irlands 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 Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken stützt. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, 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 Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] COM(2015) 285.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollten.

(3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Irlands 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten irischen Konvergenzprogramm 2014 ab. Am 28. November 2014 legte die Kommission gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013[5] ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands für 2015[6] vor.

(4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[7] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[8] an, in dem sie Irland als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

(5) Am 18. Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Prioritäten für einen Investitionsschub, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung.

(6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Irland 2015[9]. Darin wurden die Fortschritte Irlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet. Der Länderbericht enthält auch die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Irland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die entschlossene politische Maßnahmen und ein spezifisches Monitoring erfordern. Insbesondere hat Irland das finanzielle Beistandsprogramm von EU und IWF 2013 abgeschlossen und unterliegt derzeit der Anschlussüberwachung und der Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters. Trotz einer deutlichen Verbesserung der wirtschaftlichen Aussichten müssen einige Risiken nach wie vor aufmerksam verfolgt werden: das hohe Niveau der privaten und öffentlichen Verschuldung, die verbleibenden Herausforderungen im Finanzsektor, insbesondere im Hinblick auf die Rentabilität der Banken, und die durch eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit gekennzeichnete Arbeitsmarktanpassung.

(7) Am 29. April 2015 übermittelte Irland sein nationales Reformprogramm 2015 und am 30. April 2015 sein Stabilitätsprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Irland unterliegt derzeit der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Regierung kündigt in ihrem Stabilitätsprogramm 2015 an, das übermäßige Defizit im Einklang mit der vom Rat festgesetzten Frist bis 2015 zu korrigieren. Danach will sie bis 2019 das mittelfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts erreichen. Die Regierung plant, das Gesamtdefizit 2015 auf 2,3 % des BIP zu senken und 2019 einen Überschuss von 0,7 % des BIP zu

[5] ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.
[6] C(2014) 8803 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 27 final.

erzielen. Dem Stabilitätsprogramm zufolge dürfte sich die gesamtstaatliche Schuldenquote von 109,7 % im Jahr 2014 auf 105,0 % des BIP 2015 verringern und schrittweise bis 2019 auf 89,4 % des BIP sinken. Für 2015 fällt das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario günstig aus, und für 2016 ist es plausibel. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission dürfte das übermäßige Defizit bis 2015 fristgerecht und dauerhaft korrigiert werden. Die Konsolidierungsanstrengung 2011-2015 bleibt den Schätzungen zufolge hinter dem empfohlenen Umfang zurück, doch die im Rahmen des Programms und im Anschluss ergriffenen diskretionären Maßnahmen entsprechen ihrem Umfang nach den Vorgaben. Unter Annahme einer planmäßigen fristgerechten und dauerhaften Korrektur des übermäßigen Defizits wird Irland ab 2016 der präventiven Komponente des Pakts unterliegen. Die Maßnahmen, mit denen die angestrebten Defizitziele und Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel ab 2016 erreicht werden sollen, wurden nicht präzise genug dargelegt. Vor dem Hintergrund der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission erscheint daher für 2016 das Risiko einer signifikanten Abweichung von der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu bestehen, sodass in jenem Jahr weitere strukturelle Maßnahmen erforderlich sein werden. Ausgehend von seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission besteht nach Auffassung des Rates das Risiko, dass Irland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhält.

(9) Im Steuerbereich haben die Reformmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung beigetragen, es besteht jedoch noch Potenzial, um die Verzerrungen weiter zu verringern, die Effizienz des Steuersystems zu steigern und dessen Wachstums- und Umweltfreundlichkeit zu erhöhen. Bei der Eigentumsbesteuerung wurde zu einer wiederkehrenden Besteuerung übergegangen, doch die Steuerbemessungsgrundlage ist noch relativ schmal, weil bestimmte Nichtwohnimmobilien von der Steuer nicht erfasst werden. Die Besteuerung des Faktors Arbeit gestaltet sich aufgrund der komplexen Sozialbeiträge kompliziert. Die Steuerbemessungsgrundlagen für Verbrauch- und Umweltsteuern werden durch ermäßigte Steuersätze und Steuerbefreiungen geschmälert. Infolge von Nullsätzen und ermäßigten Mehrwertsteuersätzen liegt die Effizienz der Mehrwertsteuererhebung unter dem EU-Durchschnitt, und es scheint keine systematische Bewertung dieser Steuervergünstigungen zu geben. Es besteht Verbesserungsspielraum hinsichtlich der Wirksamkeit bestimmter Umweltsteuern und der Abschaffung umweltschädlicher Subventionen. Die jüngsten Änderungen der Vorschriften zum Steuerwohnsitz sind zu begrüßen, auch wenn sich ihre Wirkung wohl erst im Laufe der Zeit bewerten lässt. In den vergangenen Jahren wurde der haushaltspolitische Rahmen wesentlich reformiert. Neue Regeln und Verfahren, insbesondere der Rahmen für mittelfristige Ausgaben, sollen gegen eine prozyklische Fiskalpolitik absichern und sind für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen von zentraler Bedeutung. Nach den derzeit geltenden Regeln hat die Regierung allerdings einen erheblichen Ermessensspielraum für die Änderung der Ausgabenobergrenzen über zuvor festgelegte unvorhergesehene Ausgaben hinaus, was die mittelfristige Haushaltsplanung schwächt.

(10) Die öffentlichen Gesundheitsausgaben sind vergleichsweise hoch, doch die Indikatoren für den Gesundheitszustand der Bevölkerung fallen im Allgemeinen nicht besser als für die übrige EU aus. In den letzten Jahren wurden Effizienzgewinne verzeichnet. Dennoch sind im Gesundheitssystem tiefer greifende

Strukturreformen notwendig, um den erwarteten Kostenanstieg zu dämpfen und auch angesichts der Bevölkerungsalterung weiterhin gute Ergebnisse im Gesundheitsbereich erzielen zu können. Irland strebt mittelfristig die Einführung eines allgemeinen einheitlichen Krankenversicherungssystems an und setzt im Rahmen der Strategie „Future Health“ Reformen um. Um einige der dringlichsten Herausforderungen anzugehen und die Kostenwirksamkeit zu erhöhen, werden derzeit auf dem Weg zur Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung Zwischenschritte eingelegt. Eine wirksame Einführung von E-Health-Instrumenten, maßnahmenbezogene Finanzierungen und eine verbesserte Verschreibungspraxis haben signifikantes Potenzial, die Kostenwirksamkeit zu erhöhen. Gleichzeitig besteht nach wie vor Spielraum, die deutlich über dem EU-Durchschnitt liegenden öffentlichen Arzneimittelausgaben, insbesondere für patentierte Arzneimittel, zu verringern.

(11) Irland weist EU-weit einen der höchsten Anteile von Personen in Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität auf. Dies zieht große soziale Herausforderungen nach sich und erhöht das Risiko der Kinderarmut. Besonders stark betroffen sind Alleinerziehende mit Kindern; der Anteil der Kinder, die in Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität leben, ist fast dreimal so hoch wie der EU-Durchschnitt. Im Hinblick auf verschiedene Nichterwerbstätigkeitsfallen wurden einige Fortschritte erzielt, indem die Funktionsweise bestimmter Sozialleistungen geändert wurde. Der Zugang zu ganztätigen Kinderbetreuungseinrichtungen ist jedoch nach wie vor begrenzt und teuer, was Frauen und Alleinerziehende daran hindert, am Arbeitsmarkt teilzuhaben.

(12) Die Gesamtsituation der KMU hat sich vor dem Hintergrund des günstigeren makroökonomischen Umfelds verbessert, doch ihre Finanzlage gestaltet sich äußerst unterschiedlich; ein relativ geringer Anteil leidet noch immer unter Altlasten und bildet den Schwerpunkt des notwendigen weiteren Schuldenabbaus in diesem Sektor. Auch die Kreditnachfrage lässt Anzeichen einer Erholung erkennen. Die KMU finanzieren ihre Investitionen weiterhin hauptsächlich über Bankdarlehen, und alternative Finanzierungslösungen sind relativ schwach entwickelt. Mit der steigenden Konjunkturbelebung und der Erholung der Binnennachfrage dürften die Versorgungsengpässe zunehmen, es sei denn, die Kreditkanäle werden auf angemessene Weise wiederhergestellt und die Finanzierungsquellen diversifiziert; dies ist für Investitionen und Wachstumsperspektiven von entscheidender Bedeutung. Um den Zugang von KMU zu Finanzierungen zu unterstützen, wurden wichtige politische Initiativen auf den Weg gebracht und neue Produkte mit längerer Laufzeit angeboten. Hierzu zählen die Einrichtung der Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI), des Ireland Strategic Investment Fund (ISIF) und anderer Initiativen. Die Inanspruchnahme einiger dieser Möglichkeiten war bisher allerdings gering, und die Wirksamkeit und Auswirkungen der SBCI und des ISIF können erst dann beurteilt werden, wenn mehr Erfahrungen gemacht wurden.

(13) Irland hat gute Fortschritte bei der Umstrukturierung, Verkleinerung und Rekapitalisierung der Banken erreicht. Die Finanzierungsprofile der Banken haben sich normalisiert und die Rentabilität verbessert sich weiter. Dennoch sind die Altlasten nach wie vor ein kritisches Element. Der hohe Bestand an notleidenden Krediten geht nur langsam zurück und beeinträchtigt weiterhin die Fähigkeit der Banken, die Konjunkturerholung zu unterstützen. Im vierten Quartal 2014 belief sich der Anteil derartiger Kredite an den gesamten von den drei größten inländischen Banken vergebenen Krediten auf 23,2 % und gehört somit zu den höchsten in der

EU. Während die Banken nach wie vor ihre Ziele für den Abbau von im Rückstand befindlichen Hypothekenzahlungen einhalten, wächst der Anteil der Kredite mit sehr langfristigem Zahlungsrückstand (mehr als 720 Tage) am gesamten Darlehenssaldo weiter und lag im vierten Quartal 2014 bei 9,8 %. Bei der Umsetzung nachhaltiger Umstrukturierungslösungen werden Fortschritte erzielt; so hat die Central Bank of Ireland im April die Banken dazu verpflichtet, bis Ende 2015 für den überwiegenden Teil der Schuldner Lösungen zu erarbeiten. Die Banken haben allerdings in erster Linie auf herkömmliche Techniken der Selbstbeschränkung zurückgegriffen, die keine Senkung, sondern eine Stundung von Kapital- oder Zinszahlungen vorsehen. Darüber hinaus stützen sich die Banken weiterhin in hohem Maße auf Gerichtsverfahren, um im Zahlungsrückstand befindliche Kunden zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu bewegen. Die geplante Einführung eines zentralen Kreditregisters ist nur langsam vorangekommen, obwohl ein solches Register unabdingbar für die Verbesserung der Aufsicht, der Kreditvergabe und des Risikomanagements ist.

(14) Seit 2013 hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt entspannt, da im privaten Sektor neue Arbeitsplätze geschaffen wurden und die Arbeitslosigkeit stetig zurückgegangen ist. Die Arbeitslosenquote ist jedoch immer noch hoch und die Langzeitarbeitslosigkeit bleibt ein ernsthaftes Problem. Es besteht die Gefahr, dass die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit sich teilweise strukturell verfestigt, da mit der Neuausrichtung der Wirtschaft ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage entstanden ist. Die Jugendarbeitslosigkeit ist nach wie vor viel höher als vor der Krise. In den vergangenen Jahren wurden bei den Aktivierungsreformen signifikante Fortschritte erzielt, doch gibt es weiterhin Bedenken bezüglich der Wirksamkeit der bestehenden Aktivierungsmaßnahmen und Ausbildungsprogramme sowie der Fähigkeit der Arbeitsverwaltungen, die Zielvorgaben im erforderlichen Umfang zu erfüllen. Die vor kurzem eingeleitete Initiative „JobPath“ ist eine positive Entwicklung; ihre Wirksamkeit muss noch geprüft werden. Die Kompetenzen, die in der neu ausgerichteten Wirtschaft benötigt werden, konnten in der Vergangenheit nicht wirksam im Rahmen des Systems der Fort- und Weiterbildung vermittelt werden, und erst vor kurzem wurden Reformen eingeleitet.

(15) Die Kosten für juristische Dienstleistungen fallen nach wie vor höher aus und müssen wie die für andere freiberufliche Dienstleistungen angepasst werden. Eine Anpassung ist unabdingbar, da juristische Dienstleistungen in alle Wirtschaftssektoren einfließen und ihre Kosten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit Irlands haben. Die auf Wettbewerbsförderung und Kostensenkung abstellende Reformierung des Rechtsrahmens für juristische Dienstleistungen ist ein seit langem bestehendes Projekt, zu dem sich die Behörden verpflichtet haben. Das 2011 veröffentlichte Gesetz zur Regulierung juristischer Dienstleistungen wurde jedoch noch nicht verabschiedet. Darüber hinaus lässt sich eine tatsächliche Verringerung der Kosten nur erreichen, wenn die wettbewerbsfördernden und kostensenkenden Bestimmungen des geplanten Rechtsrahmens erhalten bleiben und in die Vorschriften aufgenommen werden, die von der in Kürze einzurichtenden Aufsichtsbehörde für juristische Dienstleistungen zu erlassen sind. Daher wird die Kommission die Fortschritte in diesem Bereich weiter im Rahmen des Europäischen Semesters überwachen.

(16) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Irlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015

veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Irland gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Irland berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

(17) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Irlands geprüft; seine Stellungnahme[10] hierzu spiegelt sich insbesondere in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 wider.

(18) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 4 wider.

(19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Gestützt auf diese Analyse hat der Rat spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Irland sollte auch die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen –

EMPFIEHLT, dass Irland 2015 und 2016

1. eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2015 sicherstellt; im Jahr 2016 eine Haushaltsanpassung von 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel erreicht; unerwartete Mehreinnahmen aufgrund der besser als erwarteten wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen nutzt, um den Defizit- und Schuldenabbau zu beschleunigen; den bestehenden Ermessensspielraum für die Änderung der Ausgabenobergrenzen über spezifische, zuvor festgelegte unvorhergesehene Ausgaben hinaus beschränkt; die Steuerbemessungsgrundlage erweitert und die Steuervergünstigungen, auch im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer, prüft;

2. Maßnahmen zur Steigerung der Kosteneffizienz im Gesundheitswesen ergreift, auch durch die Verringerung der Ausgaben für patentierte Arzneimittel und die schrittweise Einführung einer angemessenen Verschreibungspraxis; im gesamten Gesundheitssystem eine maßnahmenbezogene Finanzierung einführt;

3. Schritte einleitet, um die Erwerbsintensität der Haushalte zu steigern und das Armutsrisiko bei Kindern anzugehen, indem die Sozialleistungen degressiv gestaltet und bei Wiederaufnahme einer Beschäftigung zusätzliche Zahlungen vorgesehen werden und der Zugang zu erschwinglicher ganztägiger Kinderbetreuung verbessert wird;

4. dauerhafte Umstrukturierungslösungen für den überwiegenden Teil der in Rückstand befindlichen Hypothekenzahlungen bis Ende 2015 erarbeitet und die

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

Überwachungsvorkehrungen der Central Bank of Ireland stärkt; gewährleistet, dass die Umstrukturierungslösungen für notleidende KMU-Kredite und ausstehende gewerbliche Immobilienkredite tragfähig sind, indem die Leistungen der Banken weiter an ihren eigenen Zielvorgaben gemessen werden; die erforderlichen Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass bis 2016 ein zentrales Kreditregister funktionsfähig ist.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin