



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.5.2013
COM(2013) 374 final

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Sloweniens 2013

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Sloweniens für die Jahre
2012 bis 2016**

{SWD(2013) 374 final}

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Sloweniens 2013

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Sloweniens für die Jahre
2012 bis 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 Wirtschaftspolitiken¹, 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 Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

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 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.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2013) 374 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 und P7_TA(2013)0053.

- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf Vorschlag 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 Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁵, 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 6. Juli 2012 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Sloweniens für 2012 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Sloweniens für 2011-2015 ab.
- (5) Am 28. November 2012 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁶ 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 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte den Warnmechanismus-Bericht⁷ an, worin Slowenien als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (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 10. April 2013 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse der für Slowenien durchgeführten eingehenden Überprüfung⁸ gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Analyse führt die Kommission zu dem Schluss, dass in Slowenien übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Es sind dringende Maßnahmen erforderlich, um das rasche Anwachsen dieser Ungleichgewichte zu stoppen und ihren Abbau zu bewerkstelligen. Bisher liegt der private und der öffentliche Schuldenstand unterhalb der Warnschwellenwerte des Scoreboards und auch die Nettoauslandsverschuldung hält sich vergleichsweise in Grenzen. Das Problem ist jedoch nicht die Höhe der Verschuldung, sondern ihre Struktur, die durch eine starke Konzentration im Unternehmenssektor gekennzeichnet ist. Vor dem Hintergrund der sich beschleunigenden negativen Wirtschaftstrends untergräbt dies die

⁵ Beschluss 2013/208/EU des Rates vom 22. April 2013.

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 122 final.

Stabilität des Finanzsektors und erschwert den Prozess des Schuldenabbaus, unter anderem auch aufgrund der Zusammenhänge mit der Höhe der Staatsschulden. Verschärft werden diese Risiken durch die begrenzte Anpassungsfähigkeit der Arbeits- und Kapitalmärkte sowie durch die von Staatseigentum dominierte Wirtschaftsstruktur. Phasen der politischen Unsicherheit und rechtliche Reformhindernisse haben dazu geführt, dass Slowenien seine Ungleichgewichte nicht in angemessener Weise angegangen ist und seine Anpassungsfähigkeit nicht verbessert hat, wodurch sich seine Anfälligkeit in Zeiten besonders angespannter Finanzierungsbedingungen für den Staat erhöht hat.

- (8) Am 9. Mai 2013 übermittelte Slowenien sein Stabilitätsprogramm 2013 für den Zeitraum 2012-2016 und sein nationales Reformprogramm 2013. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (9) Am 23. Mai 2013 übermittelten die slowenischen Behörden der Kommission ein Schreiben, in dem wesentliche im Rahmen des nationalen Reformprogramms eingegangene Verpflichtungen noch einmal dargelegt bzw. abgeändert oder präzisiert werden.
- (10) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2013 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist nach Auffassung des Rates davon auszugehen, dass Slowenien trotz beträchtlicher – wenngleich erst in den späteren Programmjahren unternommener – Konsolidierungsanstrengungen, durch die das Defizit von 6,2 % des BIP im Jahr 2009 auf 4,0 % des BIP im Jahr 2012 zurückgeführt wurde, sein übermäßiges Defizit nicht bis 2013, wie vom Rat Ende 2009 empfohlen, korrigieren wird. Der Grund hierfür ist vor allem darin zu sehen, dass sich das wirtschaftliche Umfeld gegenüber den damaligen Erwartungen verschlechtert hat. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario erscheint für 2013 im Großen und Ganzen plausibel, für 2014 allerdings optimistisch. Insbesondere gehen die Behörden davon aus, dass das BIP – nach einem Rückgang um 2,3 % im Jahr 2012 und 1,9 % im Jahr 2013 – 2014 um 0,2 % wachsen wird und dass Haushaltsmaßnahmen getroffen werden, durch die das gesamtstaatliche Defizit von 4,2 % des BIP (ohne Bankenrekapitalisierungen) im Jahr 2013 auf 2,6 % des BIP im Jahr 2014 gesenkt werden soll. Laut Prognose der Kommission wird das BIP jedoch unter Annahme einer unveränderten Politik – bei ausschließlicher Berücksichtigung der bis Mitte April 2013 beschlossenen Maßnahmen – im Jahr 2014 um 0,1 % zurückgehen und wird das Defizit 2014 4,9 % des BIP betragen. Die Hauptziele der im Programm skizzierten Haushaltsstrategie bestehen darin, das übermäßige Defizit bis 2014, also ein Jahr nach Ablauf der vom Rat Ende 2009 gesetzten Frist, zu korrigieren, bis 2017 eine ausgeglichene strukturelle Haushaltsposition zu erreichen und die Schuldenquote auf einem Niveau unterhalb von 55 % des BIP zu stabilisieren. Das Programm bestätigt das mittelfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Dieses mittelfristige Ziel entspricht nicht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, da es den impliziten Verbindlichkeiten aufgrund der Bevölkerungsalterung nicht angemessen Rechnung trägt. Die im Programm anvisierten Defizitziele sind mit einer Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2014 vereinbar. Angesichts der optimistischen Wachstumsprognosen für 2014, signifikanter Risiken für die Einnahmeprojektionen sowie einer unzureichenden Spezifizierung der ausgabenseitigen Maßnahmen [ist es] jedoch [nach Auffassung des Rates nicht wahrscheinlich, dass das übermäßige Defizit

bis 2014 korrigiert wird]. Daher sollten zusätzliche strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen festgelegt, erlassen und umgesetzt werden, damit sichergestellt werden kann, dass das übermäßige Defizit spätestens bis 2015 auf glaubhafte und nachhaltige Weise korrigiert wird, wie vom Rat [am 21. Juni 2013] empfohlen. Die öffentliche Schuldenquote hat sich von 22,0 % im Jahr 2008 auf 54,1 % im Jahr 2012 mehr als verdoppelt und soll laut Frühjahrsprognose 2013 der Kommission bis 2014 weiter auf 66,5 % ansteigen. Die Behörden erwarten, dass die Schuldenquote mit 63,2 % in den Jahren 2014 und 2015 ihren Höchststand erreicht und anschließend auf 62,8 % im Jahr 2016 zurückgeht. Für die Schuldenquote besteht ein Aufwärtsrisiko, unter anderem bedingt durch hohe Eventualverbindlichkeiten und die voraussichtlichen Bestandsanpassungen aufgrund der Übertragung von Aktiva auf die Bankenvermögensverwaltungsgesellschaft, was in den Programmprojektionen nicht berücksichtigt ist.

- (11) Im Mai 2013 haben die Behörden wichtige Schritte zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen unternommen. Sie haben eine Einigung mit den Sozialpartnern über eine weitere Senkung der Bruttogrundgehälter im öffentlichen Dienst um 1¼ % – zusätzlich zu der bereits im Gesetz über ausgeglichene öffentliche Finanzen vom Mai 2012 festgelegten Kürzung um 3 % – erzielt. Darüber hinaus hat das Parlament eine Verfassungsgrundlage für die Einführung einer Regel für einen strukturell ausgeglichenen/überschüssigen gesamtstaatlichen Haushalt beschlossen. Die vollständige Umsetzung der Bestimmungen des Fiskalpakts wird jedoch im Rahmen eines speziellen Verfassungsdurchführungsgesetzes erfolgen, das vom Parlament im November 2013 verabschiedet werden soll. Schließlich hat das Parlament fast einstimmig die Verfassungsvorschriften über die Ausrufung und den Gewinn eines Referendums strenger gefasst, so dass die Einführung von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen erleichtert werden dürfte. Angesichts der rasch wachsenden Verschuldung ist es umso wichtiger, dass die Haushaltsstrategie 2013 gestärkt und konsequent umgesetzt wird und dass auch in den Folgejahren massive, entschlossene Konsolidierungsanstrengungen unternommen werden. Einige Steuern und Abgaben liegen zwar unter dem EU-Durchschnitt, doch kann nicht unbegrenzt auf Steuererhöhungen zurückgegriffen und die Notwendigkeit ignoriert werden, die Ausgabendynamik in den Griff zu bekommen. Daher scheint es angemessen, die einnahmensteigernden Maßnahmen durch zusätzliche Haushaltsanstrengungen in Form struktureller Ausgabenkürzungen zu untermauern. Der mittelfristige Haushaltsrahmen und die Ausgabenregel Sloweniens sind nach wie vor nicht genügend darauf ausgerichtet, das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen und die langfristige Tragfähigkeit zu sichern. Zudem scheinen Haushaltsbeschränkungen für bestimmte Einheiten des Sektors Staat, insbesondere für indirekte Nutzer von Haushaltsmitteln, nicht vollständig durchgesetzt zu werden. Schließlich gehen internationale und inländische Schätzungen davon aus, dass der Umfang der Schattenwirtschaft in Slowenien über dem EU-Durchschnitt liegt, was darauf hindeutet, dass Raum für eine Verbesserung der Steuerdisziplin besteht.
- (12) Im Dezember 2012 wurde eine Rentenreform verabschiedet, die im Januar 2013 in Kraft getreten ist. Damit werden die in den Empfehlungen von 2012 genannten Herausforderungen angegangen, wenngleich nicht in ausreichendem Umfang, da lediglich mittelfristig (bis 2020) mit Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen zu rechnen ist. Diese Rentenreform ist zwar ein wichtiger Schritt, doch sieht sie keine spezifischen Maßnahmen zur Eindämmung der alterungsbedingten Kosten über das Jahr 2020 hinaus vor. Um die langfristige Tragfähigkeit der Rentenausgaben zu

verbessern, sind weitere Reformanstrengungen erforderlich, einschließlich einer Anpassung des gesetzlichen Rentenalters an die steigende Lebenserwartung und einer weiteren Einschränkung von Frühverrentungen. Im Bereich der Langzeitpflege übersteigt die Nachfrage nach Dienstleistungen das Angebot, während die Ausgaben nach wie vor relativ gering sind. Angesichts der Alterungstrends werden der Bedarf an Langzeitpflege und die damit notwendig werdenden Ausgaben den Projektionen zufolge erheblich steigen. Weitere Evaluierungen bestehender Maßnahmen würden zu einer stärker evidenzbasierten Politik in diesem Bereich beitragen.

- (13) Obwohl der slowenische Bankensektor relativ klein (nicht einmal halb so groß, wie es dem Durchschnitt im Euro-Währungsgebiet entsprechen würde) ist, haben die größten Banken des Landes mit einem anhaltenden Druck auf die – im regionalen Vergleich nach wie vor geringen – Kapitalpuffer zu kämpfen, und ihre Abhängigkeit von einer staatlichen Kapitalisierung stellt eine erhebliche Bedrohung für die Wirtschaft dar. Die wiederholt erforderlichen Rekapitalisierungen konzentrieren sich auf die staatseigenen inländischen Banken. Zwar liegt die gesamte private Verschuldung unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets und unter den Warnschwellenwerten des Anzeigers von makroökonomischen Ungleichgewichten, doch handelt es sich hier um ein Problem struktureller Natur. Die Verschuldung konzentriert sich größtenteils auf den Unternehmenssektor, und viele Unternehmen sind überschuldet, was zu einem weiteren Anstieg notleidender Kredite führt. Ende 2012 waren die Unternehmen mit der Rückzahlung von 23,7 % der ihnen gewährten Kredite um 90 Tage oder mehr in Rückstand. Sollen Investitionen gefördert und Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden, muss die Kreditwürdigkeit des Unternehmenssektors wiederhergestellt werden. Im Stabilitätsprogramm sind weitere Rekapitalisierungen vorgesehen. Die Behörden haben schriftlich bestätigt, dass sie sich bei Bedarf zur Bereitstellung zusätzlichen Kapitals verpflichten. Die Kreditvergabe ist rückläufig, was zu einer stärkeren Interaktion zwischen schwächeren Banken und dem Staat geführt hat. Die Zinssätze für Unternehmenskredite (Darlehen über 1 Mio. EUR) sind in Slowenien um 2 Prozentpunkte höher als im Euro-Währungsgebiet insgesamt, und diese Spanne hat sich 2012 weiter erhöht. Der Rechtsrahmen für Bankenrestrukturierungen wurde verabschiedet, bedarf aber noch einer wirksamen Umsetzung. Die Bankenvermögensverwaltungsgesellschaft (Bank Asset Management Company – BAMC) bleibt die zentrale institutionelle Plattform für Bankensanierungen. In dem von der Regierung durch aktuelle Informationen ergänzten nationalen Reformprogramm werden Pläne dargelegt für Übertragungen auf die BAMC auf der Grundlage von Bottom-up-Stresstests, die von der Bank von Slowenien durchgeführt werden. Die Behörden haben schriftlich ihre Bereitschaft bekräftigt, mit der Kommission und der EZB zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass für bestimmte Banken unabhängige Überprüfungen der Aktivaqualität vorgenommen werden. Diese Arbeiten sollten systemweit durchgeführt werden, um die langfristige Stabilität des Bankensektors zu gewährleisten. In anderen Ländern hat sich ein solches Vorgehen als Schlüssel zur Wiedererlangung des Vertrauens, der Glaubwürdigkeit und des Marktzugangs erwiesen. Als Grundlage für eine Gesamtstrategie für den Finanzsektor bedarf es der Bereitstellung einschlägiger Informationen im Rahmen einer eingehenden externen Evaluierung.
- (14) Das nationale Reformprogramm sieht keine weiteren Schritte zur Stärkung der Bankenaufsicht vor, obwohl hier laut der eingehenden Überprüfung von 2013 Handlungsbedarf besteht. Die einzigen im Programm enthaltenen neuen Informationen zum Thema Bankenaufsicht betreffen die von der Bank von Slowenien

durchzuführenden neuen Stresstests. Eine weitergehende Prüfung von Maßnahmen, wie etwa geeigneter Aufsichtsmaßnahmen auf Makroebene, ist nicht vorgesehen.

- (15) Im März 2013 wurde eine Arbeitsmarktreform verabschiedet mit dem Ziel, die Segmentierung des Arbeitsmarkts abzubauen und die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Mit der Reform wird der Schutz unbefristeter Arbeitsverträge verringert, indem die Kündigungsverfahren bei Einzel- und Massenentlassungen vereinfacht und die Kündigungskosten reduziert werden. Die für befristete Arbeitsverträge geltenden Regelungen wurden weiter verschärft, um Missbrauch zu verhindern, und Leiharbeit wurde eingeschränkt. Wenngleich die Reform in die richtige Richtung geht, bleibt abzuwarten, ob sie ambitioniert genug ist, um sich signifikant auf Arbeitsmarktsegmentierung und -flexibilität und auf Sloweniens Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen auszuwirken. Es wurden noch keine Maßnahmen ergriffen, um das Problem des durch die Regelung der Erwerbstätigkeit von Studierenden entstandenen dualen Arbeitsmarkts anzugehen. Im nationalen Reformprogramm werden Maßnahmen vorgeschlagen, die in die richtige Richtung gehen. Die Jugendarbeitslosenquote in Slowenien ist im Jahr 2012 stark gestiegen, und zwar um 4,9 Prozentpunkte auf 20,6 %, während sich die Arbeitslosenquote insgesamt im Jahr 2012 um 0,7 Prozentpunkte auf 9 % erhöht hat. Trotz steigender Arbeitslosigkeit ist den vorläufigen nationalen Daten zufolge die Zahl der Arbeitslosen, die an vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, im Jahr 2012 deutlich zurückgegangen. Es wurden keine Maßnahmen getroffen, um das Arbeitsumfeld an die Verlängerung des Erwerbslebens anzupassen, und es wurden keine gezielten Maßnahmen des lebenslangen Lernens oder der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschlossen, um die Beschäftigung junger Hochschulabsolventen, älterer Arbeitskräfte und Geringqualifizierter zu fördern. Slowenien hat einige Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Qualifikationen besser auf den Bedarf des Arbeitsmarkts auszurichten. Derzeit führt die öffentliche Arbeitsverwaltung ein Pilotprojekt zur Bewertung des Qualifikationsbedarfs durch, doch muss die Zusammenarbeit mit Interessenträgern weiterentwickelt werden. Es muss mehr getan werden, um die Attraktivität der einschlägigen Aus- und Weiterbildungsprogramme zu verbessern. Darüber hinaus werden zusätzliche Berufsorientierungsmaßnahmen in KMU implementiert. Die Rolle der Arbeitgeber in der beruflichen Aus- und Weiterbildung muss weiter gestärkt werden. Verbesserungen in diesen Bereichen wären der Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit förderlich.
- (16) Es wurden bislang nur teilweise politische Maßnahmen zur Verbesserung der Kostenwettbewerbsfähigkeit umgesetzt. 2012 hat die Regierung das nominale Bruttogehalt pro Beschäftigten im öffentlichen Dienst um etwa 3 % gekürzt. Eine weitere Senkung der Arbeitskosten im öffentlichen Sektor wurde mit den Sozialpartnern Mitte Mai 2013 vereinbart. Der Mindestlohn – ausgedrückt als Prozentsatz des Durchschnittlohns – ist inflationsindexiert, gehört zu den höchsten in der EU und unterlag 2010 einer beträchtlichen diskretionären Erhöhung. Obwohl die Zuwachsrate der nominalen Vergütung pro Beschäftigten 2012 negativ war (-0,4 %), wurde 2012 ein moderates positives Wachstum (0,7 %) der Lohnstückkosten verzeichnet, bedingt durch ein schwächeres Produktivitätswachstum (-1,1 %). Maßnahmen zur Steigerung des Produktivitätswachstums und kontinuierliche Fortschritte bei der Senkung der Lohnstückkosten würden zur Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

- (17) Staatliche Eigentümerschaft spielt in der slowenischen Wirtschaft eine wichtige Rolle, und vieles ist seit der Übergangsphase in den 1990er Jahren unverändert geblieben. Die in den 1990er Jahren beschlossenen Instrumente für Privatisierungen und Unternehmensrestrukturierungen führten dazu, dass die Dominanz des Staates erhalten blieb, insbesondere im Finanzsektor. 2011 entfielen auf staatseigene Unternehmen ein Sechstel der gesamten Wertschöpfung der slowenischen Wirtschaft, etwa die Hälfte der Gesamtverluste im Unternehmenssektor sowie jeder achte Arbeitsplatz. Darüber hinaus beeinflussen staatlich kontrollierte Fonds und Unternehmen die öffentlichen Finanzen durch die Wechselwirkung von hohen Schulden, Rekapitalisierungsbedarf und umfassenden staatlichen Garantien. Bedingt durch die Größe und Schwäche der staatseigenen Unternehmen werden wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum gebremst und bestehende Ungleichgewichte vergrößert. Die staatliche Dominanz und die häufig schlechte Verwaltung des Staatsvermögens stellen ein Hindernis für private inländische und ausländische Investitionen dar und schaden Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Die „Cross-Ownership“ staatseigener Unternehmen im Nichtfinanzsektor und staatseigener Finanzinstitute sorgt für Ansteckungsrisiken, begrenzt das Anpassungspotenzial und verzerrt die Ressourcenallokation, insbesondere mit Blick auf neue Investitionen.
- (18) Das nationale Reformprogramm umreißt die politischen Prioritäten in den Bereichen staatliche Eigentümerschaft und Abbau der Unternehmensverschuldung, enthält aber keine Einzelheiten zu geplanten Maßnahmen. In der eingehenden Überprüfung 2013 wurden die wirtschaftlichen Auswirkungen der staatlichen Eigentümerschaft im Hinblick auf direkte fiskalische Kosten und Eventualkosten und auf die Verzerrung normaler geschäftlicher Transaktionen herausgestellt. Im nationalen Reformprogramm jedoch wird als einziger Nachteil des staatlichen Handelns als Eigentümer von Nichtfinanzunternehmen der Mangel an Koordinierung genannt. Wenngleich das nationale Reformprogramm positive Elemente beinhaltet, enthält es generell jedoch keine ausreichenden Informationen zur strategischen Ausrichtung der im Staatsbesitz verbleibenden Unternehmen und keine detaillierten zeitgebundenen Verpflichtungen zur Verbesserung ihrer finanziellen Ergebnisse und ihre Managements. Es wurden erste Schritte zur Verbesserung der „Corporate Governance“ – im Einklang mit den länderspezifischen Empfehlungen von 2012 – und zur Privatisierung einiger staatseigener Unternehmen gemacht. Ferner wurden Rechtsvorschriften zur Einrichtung der künftigen „Slovenia Sovereign Holding“ (SSH) erlassen, die jedoch noch wirksam umzusetzen sind. Ein Register der Ernennungen von Mitgliedern der Verwaltungs- und Aufsichtsräte staatseigener Unternehmen in Kombination mit Vorschriften für die Offenlegung von Interessen könnte zu mehr Transparenz beitragen. Die im nationalen Reformprogramm für das vierte Quartal 2013 angekündigte Ausarbeitung einer Privatisierungsstrategie wird aufgrund des Schreibens vom 23. Mai 2013 auf das dritte Quartal vorgezogen. Zwischenzeitlich hat die Regierung dem Parlament eine Liste von 15 Unternehmen vorgelegt, deren Privatisierung vorgeschlagen wird. Neben Minderheitsbeteiligungen und KMU enthält die Liste auch große Unternehmen wie etwa die zweitgrößte Bank des Landes, die NKBM.
- (19) In Slowenien gibt es eine hohe Anzahl reglementierter Berufe und es besteht Spielraum für eine signifikante Senkung von Zutrittsschranken, die sich positiv auf die Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit auswirken würde. Die slowenischen Behörden haben 2012 einen Reformprozess eingeleitet, in dessen Rahmen zahlreiche reglementierte Berufe mit dem Ziel überprüft werden sollen, die betreffenden

Berufsbilder besser zu definieren, Verwaltungskosten zu reduzieren und den Berufszugang zu erleichtern. Eine erste Reihe von Gesetzen für die Bereiche Handwerk, Tourismus und Baugewerbe sollte bis Anfang 2013 vom Parlament verabschiedet werden. Die Reform hinkt jedoch dem Zeitplan hinterher, außer im Handwerkssektor. Slowenien hat die rechtlichen Voraussetzungen für eine unabhängige Agentur für Wettbewerbschutz geschaffen, muss aber noch für eine dauerhaft ausreichende Personalausstattung sorgen. Die Rechtsvorschriften müssen noch dahin gehend geändert werden, dass für die Agentur eine separate Haushaltlinie eingerichtet wird, da dies für die Gewährleistung ihrer finanziellen Unabhängigkeit erforderlich ist. Erstinstanzliche Gerichtsverfahren in Zivil- und Handelssachen oder auch Insolvenzverfahren ziehen sich zu lang hin. Trotz eines deutlich erkennbaren positiven Trends zur Verkürzung zivil- und handelsrechtlicher Streitsachen sind weiterhin kontinuierliche Anstrengungen erforderlich, um diese Probleme anzugehen, da sie die Ausübung unternehmerischer Tätigkeiten behindern und Sloweniens Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen mindern. In diesem Kontext sollte die im nationalen Reformprogramm vorgesehene Reduzierung der Zahl der Richter pro Kopf der Bevölkerung kompensiert werden durch signifikante Effizienzsteigerungen.

- (20) Im nationalen Reformprogramm wird die Notwendigkeit einer Restrukturierung von in finanzieller Notlage befindlichen Nichtfinanzunternehmen herausgestellt, doch müssen die politische Herausforderung und die Antwort der Politik im Bereich Unternehmensrestrukturierungen noch besser ausgearbeitet werden, wobei das Hauptaugenmerk auf marktbasierten Lösungen liegen sollte. Es sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um private Investitionen anzuziehen, einschließlich ausländischer Direktinvestitionen, und um sicherzustellen, dass der Privatsektor ausreichend beteiligt ist und die Ressourcen der Steuerzahler bewahrt werden. Der Restrukturierungsprozess sollte zur Veräußerung der restrukturierten Unternehmen führen, ohne Beteiligung öffentlicher Finanzierung.
- (21) Slowenien hat einen Prozess zur Änderung der Rechtsvorschriften mit dem Ziel einer höheren Effizienz bei der Abwicklung von Insolvenzverfahren auf den Weg gebracht. Im April 2013 hat die Regierung das Gesetz über Finanztransaktionen, Insolvenzverfahren und Zwangsaufösungen geändert. Im Rahmen der Änderungen werden der Begriff der Insolvenz präzisiert und Anreize für Manager geschaffen, rechtzeitig Insolvenz anzumelden. Die im derzeit geltenden Insolvenzrahmen vorgesehenen Anreize und Sanktionen reichen nicht aus, um sicherzustellen, dass Unternehmen eine Insolvenz frühzeitig anmelden. Die obligatorischen Vergleichsverfahren (gerichtliche Sanierung) sind kompliziert und schuldnerfreundlich, insbesondere für KMU und Kleinstunternehmen. Es bestehen jedoch unzureichende Anreize für eine frühzeitige außergerichtliche Einigung, die dazu beitragen könnte, die Fortführung überlebensfähiger Unternehmen zu gewährleisten. Es wurden neue Rechtsvorschriften angekündigt, die eine finanzielle Restrukturierung überschuldeter Unternehmen in einer frühen Phase des Prozesses ermöglichen, und bis Ende Mai 2013 wird das Justizministerium rechtliche Änderungen zur Erleichterung einer außergerichtlichen Restrukturierung und Schuldenumwandlung vorschlagen. Ein geeigneter Rechtsrahmen, der kompatible Anreize für Gläubiger, Eigentümer und Management vorsieht, wäre ein entscheidender Faktor, um die finanzielle Restrukturierung zahlungsunfähiger, aber überlebensfähiger Unternehmen zu erleichtern.

- (22) 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 Überprüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Slowenien 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 9 wider.
- (23) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Sloweniens geprüft; seine Stellungnahme⁹ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (24) Angesichts 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 allen nachstehenden Empfehlungen wider.
- (25) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets als Ganzes analysiert. Auf dieser Grundlage hat der Rat länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Slowenien sollte auch die vollständige und rechtzeitige Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen –

EMPFIEHLT, dass Slowenien im Zeitraum 2013-2014

1. im Jahr 2013 und in den Folgejahren die Haushaltsstrategie, unterstützt durch hinreichend spezifizierte strukturelle Maßnahmen, umsetzt und stärkt, um die nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 und die in der Ratsempfehlung im Rahmen des Defizitverfahrens genannte Verbesserung des strukturellen Saldo sicherzustellen; nach Korrektur des übermäßigen Defizits eine strukturelle Anpassung anstrebt, die es Slowenien ermöglicht, bis 2017 das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen; eine dauerhafte Korrektur der Haushaltsungleichgewichte erfordert die Umsetzung ehrgeiziger Strukturreformen, die die Anpassungskapazitäten der Wirtschaft optimieren und Potenzialwachstum und Beschäftigung steigern; eine wachstumsfreundliche Ausgabenpolitik gewährleistet, Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerdisziplin erlässt und Maßnahmen auf der Ausgabenseite trifft, untermauert durch systematische Überprüfungen der öffentlichen Ausgaben auf allen Regierungsebenen; bis Ende 2013 die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsanstrengungen verbessert, die Einführung einer Regel für einen strukturell ausgeglichenen/überschüssigen gesamtstaatlichen Haushalt zum Abschluss bringt, den mittelfristigen Haushaltsrahmen verbindlich, umfassend und transparent gestaltet und die Rolle unabhängiger Gremien für die Überwachung der Haushaltspolitik stärkt; Maßnahmen trifft, um die Eventualverbindlichkeiten des Staates nach und nach zu reduzieren;

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

2. die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems über das Jahr 2020 hinaus stärkt durch eine weitere Anpassung aller relevanten Parameter, unter anderem auch durch Anbindung des gesetzlichen Rentenalters an die verlängerte Lebenserwartung, und gleichzeitig auch künftig die Angemessenheit der Renten gewährleistet; alterungsbedingte Ausgaben für Langzeitpflege eindämmt und den Zugang zu einschlägigen Dienstleistungen verbessert durch Verlagerung des Schwerpunkts von der institutionellen auf die häusliche Pflege, durch eine zielgenauere Ausrichtung der Leistungen und eine strengere Bedürftigkeitsprüfung sowie durch eine bessere Prävention zur Verhinderung von Invalidität und Pflegebedürftigkeit;
3. gewährleistet, dass die Entwicklung der Löhne und Gehälter, auch des Mindestlohns, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplatzschaffung unterstützt; die Auswirkungen der jüngsten Arbeitsmarktreform genauestens überwacht und gegebenenfalls diejenigen Bereiche ermittelt, in denen weitere Maßnahmen erforderlich sind, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und die Segmentierung des Arbeitsmarkts abzubauen, unter anderem durch die Regulierung der Erwerbstätigkeit von Studierenden; weitere Maßnahmen trifft, um die Beschäftigung junger Hochschulabsolventen, älterer Menschen und Geringqualifizierter zu steigern, indem die Ressourcen auf maßgeschneiderte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik konzentriert werden und gleichzeitig deren Wirksamkeit erhöht wird; die Qualifikationen stärker am Bedarf ausrichtet durch Erhöhung der Attraktivität einschlägiger berufsbildender Aus- und Weiterbildungsprogramme sowie durch den Ausbau der Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren bei der Bewertung des Arbeitsmarktbedarfs;
4. unter Mitwirkung europäischer Partner die erforderlichen Schritte unternimmt, um bis Juni 2013 einen unabhängigen externen Berater zu verpflichten, dessen Aufgabe es sein soll, eine systemweite Überprüfung der Qualität der Aktiva der Banken vorzunehmen; diese Arbeiten im Jahr 2013 abschließt, wobei im Falle der beiden Banken, die bereits Gegenstand eines Verfahrens zur Gewährung staatlicher Beihilfen sind, raschere Fortschritte angestrebt und die Bilanzbereinigung beschleunigt werden sollte; bereit ist, zusätzliches Kapital bereitzustellen, falls bei der Übertragung von Aktiva oder bei der Überprüfung ihrer Qualität weitere Mängel aufgedeckt werden; alle Maßnahmen, einschließlich objektiver Bewertungen des Kapitalbedarfs, der Übertragung von Aktiva auf die Bankenvermögensverwaltungsgesellschaft, des Vermögenssicherungssystems, der operativen Durchführung der Restrukturierungsmaßnahmen, sollten in vollem Einklang mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen umgesetzt werden, soweit solche gewährt werden; parallel dazu bis März 2014 eine umfassende sektorale Strategie umsetzt, um ein „Arm’s-Length“-Management der reformierten Banken zu gewährleisten und Governance, Risikomanagement und Rentabilität des Sektors deutlich zu verbessern, unter anderem – soweit angezeigt – durch Konsolidierungsmaßnahmen; zügig die Vorbereitungen für die angekündigte Privatisierung von NKBM voranbringt und bis September 2013 einen ehrgeizigen Zeitplan für die Abstoßung der direkten und indirekten staatlichen Bankenbeteiligungen aufstellt;
5. den für Banken geltenden Rechtsrahmen bis Ende 2013 überprüft und auf der Grundlage dieser Überprüfung die Aufsichtskapazitäten ausbaut und für mehr Transparenz und die Offenlegung statistischer Daten sorgt;

6. die Reform regulierter Dienstleistungen beschleunigt und unter anderem Zutrittsbarrieren deutlich abbaut; das Unternehmensumfeld verbessert, auch durch Gewährleistung der Unabhängigkeit der Agentur für Wettbewerbsschutz und durch eine ausreichende und eigenständige Finanzierung der Agentur;
7. aufbauend auf den bereits unternommenen Anstrengungen die Dauer der erstinstanzlichen Gerichtsverfahren in Zivil- und Handelssachen weiter verkürzt und die Zahl der schwebenden Verfahren, insbesondere in Vollstreckungsfällen, reduziert;
8. im Rahmen der von der Regierung geplanten und bis September 2013 auszuarbeitenden Strategie anhand wirtschaftlicher Kriterien eine Einstufung der Aktiva als Kern- und Nichtkernaktiva – im Hinblick auf eine Abstoßung der Nichtkernaktiva – vornimmt; rechtzeitig die volle Funktionsfähigkeit der Slovenia Sovereign Holding (SSH) sicherstellt und sowohl die Eigentumsrechte als auch die Verwaltung aller Beteiligungen auf die SSH überträgt, möglicherweise unter Ausschluss derjenigen, die bereits in der Liste für unmittelbare vollständige Privatisierungen aufgeführt sind; von Beginn an ein professionelles Management, gegebenenfalls unter Rückgriff auf internationale Fachkompetenz, sowie klar definierte „Arm’s-Length“-Beziehungen zu den beteiligten Unternehmen gewährleistet; für Kernbeteiligungen sektorspezifische Strategien zur Verbesserung der Rentabilität und der Corporate Governance entwickelt; ein obligatorisches und öffentlich zugängliches Register der Ernennungen von Mitgliedern der Verwaltungs- und Aufsichtsräte staatseigener Unternehmen einrichtet und Vorschriften für die Offenlegung von Interessen festlegt; dafür sorgt, dass der Rechtsrahmen die Abstoßung staatlicher Nichtkernaktiva erleichtert und die administrativen Hindernisse auf ein Minimum beschränkt sind;
9. alle bestehenden rechtlichen und administrativen Hindernisse für eine nachhaltige Restrukturierung überschuldeter/unterkapitalisierter, aber überlebensfähiger Unternehmen ermittelt und auf ihre Beseitigung im Wege marktbasierter Lösungen hinarbeitet; in diesem Zusammenhang geeignete Maßnahmen trifft, um eine ausreichende Lastenteilung mit dem privaten Sektor zu gewährleisten, private Investitionen, einschließlich ausländischer Direktinvestitionen, zu erhöhen und in angeschlagenen Unternehmen im Rahmen des Restrukturierungsprozesses Effizienzgewinne zu erzielen; bis September 2013 den erforderlichen Rechtsrahmen für außergerichtliche Restrukturierungen festlegt – unter Gewährleistung der Kohärenz mit den bestehenden Insolvenzvorschriften – und Anreize sowohl für die Gläubiger als auch für die Anteilseigner schafft, außergerichtliche Restrukturierungsvereinbarungen zu treffen; die Abwicklung von Insolvenzverfahren und außergerichtlichen Vergleichen verbessert und unter anderem schwebende Verfahren im Zusammenhang mit Insolvenzen zügig zum Abschluss bringt, um einen maximalen Veräußerungswert zu erzielen und eine zeitnahe und effiziente Auflösung notleidender Kredite zu gewährleisten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*