



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 328 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Irlands 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Irlands 2016

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Irlands 2016

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

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, in dem sie Irland als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2016) 328 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 und P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁷ an. Diese Empfehlung wurde am 18./19. Februar 2016 vom Europäischen Rat gebilligt und am 8. März 2016 vom Rat verabschiedet. Als Land, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Irland die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen.

- (2) Der Länderbericht 2016 für Irland⁸ wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Irlands bei der Umsetzung der vom Rat am 14. Juli 2015 verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Länderbericht enthielt außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Am 8. März 2016 legte die Kommission die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung vor.⁹ Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Irland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere der hohe Bestand an Nettoauslandsverbindlichkeiten und privaten und öffentlichen Schulden ist trotz der erzielten Verbesserungen noch immer ein Schwachpunkt, der unbedingt behoben werden muss.
- (3) Am 29. April 2016 übermittelte Irland sein nationales Reformprogramm 2016 und sein Stabilitätsprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung¹⁰ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) [Nach der Einstellung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit unterliegt Irland der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.] In seinem Stabilitätsprogramm 2016, dem die Annahme einer unveränderten Politik zugrunde liegt, veranschlagt Irland eine allmähliche Verbesserung des Gesamtsaldos, bis 2018 ein Überschuss von 0,4 % des BIP erreicht wird. Das angepasste mittelfristige Haushaltziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – soll im Jahr 2018 erreicht werden. Die jährliche Änderung des neuberechneten¹¹ strukturellen Haushaltssaldos von 0,1 % des BIP im Jahr 2016 gewährleistet jedoch keine ausreichenden Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltziel. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote im Jahr 2016 auf 88,2 % sinken und 2017 weiter

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 77 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

¹¹ Struktureller Saldo nach Neuberechnung der Kommission anhand der Angaben im Konvergenzprogramm (nach der vereinbarten gemeinsamen Methodik).

auf 85,5 % zurückgehen. Das diesen Projektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Allerdings wurden die Maßnahmen, die zur Erreichung der ab 2017 anvisierten Defizitziele erforderlich sind, nicht ausreichend spezifiziert. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2016 davon aus, dass in Irland 2016 das Risiko einer gewissen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad besteht, wohingegen das Land im Jahr 2017 bei einer unveränderten Politik die Vorgaben erfüllen dürfte. Den Prognosen zufolge wird Irland die Übergangsregelung für den Schuldenabbau 2016 und 2017 erfüllen. Ausgehend von seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass Irland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts voraussichtlich weitgehend erfüllt. Es sind jedoch weitere Maßnahmen notwendig, um die Erfüllung der Vorgaben 2016 zu gewährleisten.

- (6) Die Bemühungen um eine Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage waren bislang nur begrenzt, und die jüngsten steuerlichen Maßnahmen konzentrierten sich auf Kürzungen und Ermäßigungen. Es sind weitere Fortschritte erforderlich, um das Steuersystem effizienter und wachstumsfreundlicher zu gestalten. Die irischen Behörden führen im Rahmen eines fortlaufenden Programms eine Überprüfung der Steuervergünstigungen durch, deren Ergebnisse in einem Jahresbericht veröffentlicht werden. Die Überprüfung umfasst allerdings nicht mit der Mehrwertsteuer verbundene Steuervergünstigungen, und es besteht noch Spielraum zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage durch Erhöhungen bei den am wenigsten verzerrend wirkenden Steuerarten.
- (7) Im Gesundheitswesen bestehen nach wie vor wesentliche Herausforderungen in den Bereichen Kostenwirksamkeit, gleichberechtigter Zugang und Tragfähigkeit. Zwar werden bestimmte Teilbereiche erfolgreich reformiert, doch belasten die Arzneimittelausgaben insbesondere wegen der hohen Preise der Arzneimittel, die nur von einem einzigen Lieferanten angeboten werden, weiterhin die Kosteneffizienz. Das Finanzmanagement und die Informationssysteme sind nach wie vor Schwachstellen, und das Problem des nicht gleichberechtigten Zugangs zur medizinischen Grundversorgung ist noch nicht gelöst. Etwa 40 % der Bevölkerung haben freien Zugang zur allgemeinmedizinischen Versorgung, während der Rest sämtliche Kosten selbst zu tragen hat. Erhebliche Ungewissheit herrscht in Bezug auf die umfassende Reform des Gesundheitssystems, da sich das Vorhaben der allgemeinen Krankenversicherung in einer Sackgasse befindet.
- (8) Um für die Zukunft ein dauerhaftes und ausgewogenes Wachstum zu ermöglichen, muss der Infrastrukturbedarf angegangen werden. Nach dem Spitzenwert von 5,2 % des BIP im Jahr 2008 sanken die öffentlichen Investitionen im Jahr 2013 auf einen Tiefstand von 1,8 % des BIP; im Jahr 2014 erholten sie sich wieder etwas, lagen allerdings noch immer weit unter dem EU-Durchschnitt. Darüber hinaus hat die Krise einen strukturellen Wandel in der Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben zulasten der Investitionen und zugunsten der laufenden Ausgaben verursacht. In den Jahren 2010-2013 machten die Investitionsausgaben durchschnittlich nur 4,8 % der Gesamtausgaben aus, das ist weniger als die Hälfte des langfristigen Durchschnitts im Zeitraum 1995-2008. Sieben Jahre stark rückläufiger öffentlicher Investitionen haben sich negativ auf die Qualität und Angemessenheit der Infrastruktur und die staatliche Unterstützung für immaterielle Investitionen ausgewirkt. Es gibt gravierende Schwachstellen in den Bereichen Wohnraum, Wasser, öffentlicher Verkehr und Klimaschutzkapazitäten. In den

großen städtischen Gebieten ist die Nachfrage nach Neubauten derzeit mit Abstand höher als das Marktangebot. Infolgedessen sind die Kaufpreise und Mieten für Wohnimmobilien in städtischen Gebieten 2014 stark gestiegen, bevor sich der Anstieg im Jahr 2015 verlangsamt. Derzeit gibt es keine Anhaltspunkte für eine Überbewertung von Wohnimmobilien, doch die Beschränkungen, denen der Bausektor und das Wohnungsangebot unterliegen – darunter einige im Zusammenhang mit der öffentlichen Infrastruktur – könnten zu Ungleichgewichten führen, wenn sie nicht behoben werden. Die Verlagerung der Staatsausgaben hat sich auch auf die öffentlichen Fördermittel für Forschung, Entwicklung und Innovation ausgewirkt, die 2014 noch unter dem Niveau von 2007 lagen. Derzeit liegt Irland, was die öffentliche Forschungs- und Entwicklungstätigkeit gemessen am BIP angeht, EU-weit auf Rang 22. Dies wirkt sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der KMU aus.

- (9) Die Arbeitslosenquote ging unter den EU-Durchschnitt zurück und lag im März 2016 bei 8,6 %. Jedoch geben die Langzeitarbeitslosigkeit und die niedrige Erwerbsintensität der Haushalte weiterhin Anlass zur Sorge. Insbesondere ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen nach wie vor hoch: 56,3 % im vierten Quartal 2015 gegenüber dem EU-Durchschnitt von 48,3 %. 2014 (aktuellste Vergleichsdaten) war der Prozentsatz der Bevölkerung in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität mit 21,1 % der höchste in der EU und bei Alleinerziehenden besonders hoch. Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder (im Alter von 0 bis 17 Jahren) ist 2014 auf 30,3 % zurückgegangen, liegt jedoch weiterhin über dem EU-Durchschnitt von 27,8 %. Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Alleinerziehenden-Haushalte (62,5 % im Jahr 2014) ist wesentlich höher als der EU-Durchschnitt (48,2 %).
- (10) Irland hat damit begonnen, das auf die Bedürfnisse der Langzeitarbeitslosen abstellende Programm „JobPath“ durchzuführen, und entwickelt derzeit ein Aktivierungskonzept, um diejenigen zu fördern, die das Potenzial und den Willen haben, eine aktiver Rolle auf dem Arbeitsmarkt zu spielen. Es bleibt nach wie vor eine Herausforderung, die Arbeitsvermittlungsleistungen auf diejenigen auszuweiten, die typischerweise vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind, wie Menschen mit Behinderungen und Menschen mit Betreuungspflichten. Insgesamt gelingt es dem Sozialsystem gut, die Auswirkungen der Krise auf Armut und Ungleichheit aufzufangen, doch die Hemmnisse für ein integratives Wachstum bestehen unverändert. Hinsichtlich der Degravität der Sozialleistungen wurden einige Fortschritte erzielt, für bestimmte Haushalte dürften aber weiterhin Nichterwerbstätigkeitsfallen bestehen. Gemessen an den Löhnen gehören die Nettokosten von Kinderbetreuungsleistungen in Irland zu den höchsten in der EU: Für Paare sind sie die zweithöchsten und für Alleinerziehende die höchsten. Auch bestehen weiterhin Bedenken in Bezug auf die Qualität der Kinderbetreuung: Unter den in der fröhkindlichen Erziehung und Betreuung tätigen Personen lag z. B. im Jahr 2014 der Anteil der Hochschulabsolventen (15 %) nach wie vor deutlich unter dem empfohlenen Wert. Es besteht nach wie vor ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, und in bestimmten Bereichen sind Qualifikationsdefizite entstanden, während die Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten weiterhin unzureichend bleiben; des Weiteren könnte sich die Kürzung der Bildungsausgaben negativ auf die künftigen Bildungsergebnisse auswirken.

- (11) Die hohe Verschuldung des privaten Sektors spiegelt die anhaltenden Probleme im Zusammenhang mit der Wertminderung von Darlehen wider. Ende Juni 2015 beliefen sich die nicht konsolidierten Schulden des privaten Sektors auf 266,3 % des BIP und lagen damit deutlich über dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Obwohl sich der Anteil der notleidenden Kredite im Zuge der wirtschaftlichen Erholung und der Sanierungsbemühungen verbessert hat, zählte er Ende 2015 mit über 16 % aller inländischen Bankdarlehen nach wie vor zu den höchsten im Euro-Währungsgebiet. Darüber hinaus befanden sich Ende 2015 14,7 % der Hypothekendarlehen in Zahlungsrückstand, und Darlehen mit einem Verzug von mehr als zwei Jahren machten fast 10 % der gesamten Hypothekenschulden aus. Die Hypothekensanierungsmaßnahmen sind in den meisten Fällen befristet, was bedeutet, dass insbesondere im Falle eines Konjunkturabschwungs oder externen Schocks die Gefahr eines erneuten Ausfalls besteht. Gewerbliche Immobilienkredite, die von inländischen Banken gehalten werden, und KMU- sowie Unternehmensdarlehen geben ebenfalls weiterhin Anlass zur Sorge, denn der Anteil der notleidenden Kredite beläuft sich auf 37,3 % bzw. 13,8 %. Die langfristige Sanierung dieser Kredite wird wesentlich mehr Zeit und Mühe erfordern. Privatinsolvenzverfahren, Konkursverfahren, „Examinership“ (ein im irischen Recht vorgesehener besonderer Schutz für Unternehmen in Schwierigkeiten) und andere Mittel zur Teilentorschuldung, die zur Wiederherstellung der Rentabilität von privaten Haushalten und Unternehmen dienen, werden nach wie vor zu wenig genutzt. Die Einführung eines zentralen Kreditregisters ist nur langsam vorangekommen, obwohl ein solches Register für eine vorsichtige Kreditvergabe unerlässlich ist.
- (12) Das Gesetz für juristische Dienstleistungen von 2015 (Legal Services Regulation Act) wurde verabschiedet, jedoch wurden in einer späten Phase des Verfahrens Zugeständnisse an die Rechtsberufe gemacht, die die ursprünglichen Ziele der Reform wesentlich verwässert haben. Da die Umsetzung des neuen Rechtsrahmens gerade erst anläuft, ist es noch zu früh, um mit Sicherheit sagen zu können, dass er den Wettbewerb anzukurbeln und die Kosten zu senken vermag. Juristische Dienstleistungen werden von allen Wirtschaftszweigen in Anspruch genommen, und ihre Kosten wirken sich auf die Wettbewerbsfähigkeit Irlands aus. Eine tatsächliche Verringerung der Kosten lässt sich nur erreichen, wenn die wettbewerbsfördernden und kostensenkenden Bestimmungen des geplanten Rechtsrahmens nach öffentlichen Konsultationen in Gesetzen umgesetzt werden oder in Rechtsvorschriften der Aufsichtsbehörde für juristische Dienstleistungen aufgenommen werden.
- (13) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Irlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 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 3 wider.

- (14) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine **Stellungnahme¹²** hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (15) 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 3 wider –

EMPFIEHLT, dass Irland 2016 und 2017

1. nach der Korrektur des übermäßigen Defizits eine jährliche Haushaltskorrektur von 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltziel für 2016 und 2017 erreicht; unerwartete Mehreinnahmen aufgrund günstiger wirtschaftlicher und finanzieller Bedingungen und aus der Veräußerung von Aktiva nutzt, um den Schuldenabbau zu beschleunigen; seine Anfälligkeit gegenüber wirtschaftlichen Schwankungen und Schocks verringert, indem es unter anderem die Steuerbemessungsgrundlage erweitert; die Qualität seiner Ausgaben verbessert, indem es insbesondere die Kostenwirksamkeit der Gesundheitsversorgung steigert und indem es staatliche Investitionsausgaben vorrangig für Forschung und Entwicklung und für öffentliche Infrastruktur, vor allem in den Bereichen Verkehr, Wasserversorgung und Wohnraum, einsetzt;
2. die Umsetzung von Aktivierungsmaßnahmen erweitert und beschleunigt, um die Erwerbsintensität der Haushalte zu erhöhen und das Armutsrisiko bei Kindern zu verringern; weitere Maßnahmen zur Schaffung stärkerer Arbeitsanreize trifft, indem es die Sozialleistungen und zusätzlichen Zahlungen degressiv gestaltet; das Angebot an hochwertiger und erschwinglicher ganztägiger Kinderbetreuung verbessert;
3. die Ausarbeitung nachhaltiger Sanierungslösungen abschließt, um notleidende Kredite zu reduzieren, die Tragfähigkeit der Verschuldung der privaten Haushalte sicherzustellen und Kreditgeber anzuhalten, die Schulden von rentablen Unternehmen mit zu hohem Fremdfinanzierungsanteil zu senken; die Einführung eines voll funktionsfähigen, zentralen Kreditregisters, in dem alle Kategorien von Kreditgebern und Kreditnehmern erfasst sind, beschleunigt.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹²

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