



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 3.12.2010
SEK(2010) 1515 endgültig

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Irland zu beenden

(Vorlage der Kommission)

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Irland zu beenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 7 in Verbindung mit Artikel 126 Absatz 13,

auf Empfehlung der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Gemäß Artikel 126 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.

(2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.

(3) Mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2005 sollten seine Effizienz und wirtschaftlichen Grundlagen gestärkt und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet werden. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass der wirtschaftliche und budgetäre Hintergrund auf allen Stufen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit in vollem Umfang berücksichtigt wird. Auf diese Weise bietet der Stabilitäts- und Wachstumspakt einen Rahmen, der die Regierungen bei der umgehenden Wiederherstellung einer soliden Haushaltsposition mit Rücksicht auf die Wirtschaftslage unterstützt.

(4) Wurden im Einklang mit Artikel 126 Absatz 7 AEUV wirksame Maßnahmen ergriffen und treten nach der Inverzugesetzung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen ein, kann der Rat gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates auf Empfehlung der Kommission eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV aussprechen.

(5) Am 27. April 2009 stellte der Rat in einem Beschluss gemäß Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) fest, dass in Irland ein übermäßiges Defizit bestand, und richtete Empfehlungen an das Land mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit bis spätestens 2013 zu beenden. Der Rat setzte zudem den 27. Oktober 2009 als Frist zur Ergreifung wirksamer Maßnahmen fest.

(6) Am 2. Dezember 2009 gelangte der Rat zu der Schlussfolgerung, dass die irischen Behörden im Einklang mit den Empfehlungen des Rates vom 27. April 2009 wirksame Maßnahmen ergriffen hatten, dass jedoch unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen in Irland eingetreten seien. Der Rat sprach daher eine geänderte Empfehlung gemäß Artikel 127 Absatz 7 AEUV aus, in der er die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits um ein Jahr auf 2014 verlängerte.

(7) Am 13. Juli 2010 gelangte der Rat zu der Schlussfolgerung, dass die irischen Behörden gemäß seiner Empfehlung wirksame Maßnahmen getroffen hatten.

(8) In der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen, die den an Irland gerichteten Empfehlungen des Rates vom Dezember 2009 gemäß Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag zugrunde lag, wurde prognostiziert, dass das reale BIP 2010 um 1,4 % abnehmen und 2011 um 2,6 % zunehmen würde. Nach der Herbstprognose 2010 der Kommissionsdienststellen und den jüngsten Einschätzungen der Kommission ist davon auszugehen, dass die Produktion im Jahr 2010 nur um ca. 0,2 % zurückgegangen ist. Die wirtschaftlichen Aussichten haben sich jedoch während der letzten Monate verschlechtert, so dass die Kommissionsdienststellen in ihrer Herbstprognose 2010 ein reales BIP-Wachstum von 0,9 % im Jahr 2011 und von 1,9 % im Jahr 2012 erwarten. Zudem hat die Krise den Finanzsektor viel stärker in Mitleidenschaft gezogen als erwartet. Die für notwendig erachteten Maßnahmen zur Erhaltung der Finanzmarktstabilität, mit denen das Vertrauen in den Bankensektor wiederhergestellt und die Rückkehr zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum unterstützt werden sollte, führen zu einer erheblichen Mehrbelastung für den Haushalt. Aufgrund der nicht erwarteten Kapitalzuführungen für den Bankensektor und eines Anstiegs der Kosten für die staatliche Finanzierung werden die Zinsausgaben im Verhältnis zum BIP bis 2014 voraussichtlich um 2,3 Prozentpunkte höher ausfallen als nach dem Stabilitätsprogramm vom Dezember 2009 zu erwarten war.

(9) Da die Haushaltslage somit erheblich schlechter ist als erwartet, gehen die Kommissionsdienststellen in ihrer Herbstprognose 2010 davon aus, dass das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2010 bei 32,3 % des BIP liegt. Dies ist vor allem auf umfangreiche einmalige Maßnahmen zur Stützung des Bankensektors zurückzuführen. Ohne diese Maßnahmen wäre für das Jahr 2010 mit einem Defizit von 12,5 % des BIP zu rechnen. Dieses Ergebnis ist zwar schlechter als die Prognose in der Stabilitätsprogrammaktualisierung vom Dezember 2009 (11,6 % des BIP), aber deutlich besser als die Projektion in der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen (14,7 %), die unter der Annahme einer unveränderten Politik erfolgte und der Empfehlung des Rates vom Dezember 2009 zugrunde lag. Im Zusammenhang mit dieser Strategie einer unveränderten Politik und im Einklang mit der Empfehlung des Rates vom Dezember 2009 wurde ein Haushaltskonsolidierungspaket in Höhe von 2½ % des BIP in den Haushalt 2010 aufgenommen und vollständig umgesetzt. Das konjunkturbereinigte Defizit ohne einmalige Maßnahmen dürfte sich 2010 um 1¼ Prozentpunkte des BIP auf ca. 11 % des BIP erhöht haben. Dies ist jedoch weniger auf diskretionäre Maßnahmen als vielmehr auf die Entwicklungen der Einnahmeelastizitäten während der tiefen Rezession zurückzuführen. Dagegen wurden seit Mitte 2008 umfangreiche Konsolidierungspakete verabschiedet, die sich 2009/2010 auf ca. 9 % des BIP beliefen.

(10) Die irische Wirtschaft wird unmittelbar nach dem Ende der Krise voraussichtlich langsamer wachsen als während des Wirtschaftsbooms vor der Krise. In ihrer Herbstprognose 2010 gehen die Kommissionsdienststellen von einem realen BIP-Wachstum von 0,9 % im Jahr 2011 und von 1,9 % im Jahr 2012 aus. Nach den derzeitigen Projektionen der Kommission ist damit zu rechnen, dass das reale BIP-Wachstum 2,5 % im Jahr 2013, 3,0 % im Jahr 2014 und 3,0 % im Jahr 2015 beträgt. Die Preisentwicklung dürfte ebenfalls moderat ausfallen. Das nominale BIP wird nach der Herbstprognose 2010 der Kommissionsdienststellen um 1,3 % im Jahr 2011 und um 2,7 % im Jahr 2012 ansteigen, und nach den derzeitigen Projektionen der Kommission wird sich der Anstieg im Jahr 2013 auf 3,8 %, im Jahr 2014 auf 4,6 % und im Jahr 2015 auf 4,8 % belaufen. Vor dem Hintergrund dieser makroökonomischen Annahmen müsste sich der strukturelle Saldo im Zeitraum 2011-

2015 um mindestens 9½ % des BIP verbessern, damit das öffentliche Defizit bis 2015 unter 3 % gesenkt werden kann.

(11) Angesichts der vorstehenden Ausführungen kann insgesamt davon ausgegangen werden, dass nach der Annahme der Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten sind. Ferner gilt gemäß der Schlussfolgerung des Rates vom 13. Juli 2010 auch weiterhin, dass Irland Maßnahmen ergriffen hat, die angemessene Fortschritte bei der Korrektur des übermäßigen Defizits darstellen. Schließlich machen es die höhere Ausgangslage des staatlichen Defizits und die unter den Erwartungen liegenden makroökonomischen Aussichten sowie die über den Erwartungen liegenden Zinsausgaben unmöglich, den ursprünglichen Pfad für die Senkung des Defizits einzuhalten. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, die Empfehlungen gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV zu ändern und die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits um ein Jahr auf 2015 zu verlängern.

(12) Der öffentliche Bruttoschuldenstand erhöhte sich von 25 % des BIP im Jahr 2007 auf 65,5 % des BIP Ende 2009 und überschritt somit den im AEUV festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP. Diese Quote wird sich nach der Herbstprognose 2010 der Kommissionsdienststellen bis Ende 2010 weiter auf 97,4 % des BIP erhöhen. Die Zunahme gegenüber dem niedrigen Vorkrisenwert wurde durch ein im Laufe der Krise entstehendes hohes gesamtstaatliches Primärdefizit vorangetrieben. Maßnahmen zur Stützung des anfälligen Bankensektors trugen wesentlich zu dem Anstieg von Defizit und Schuldenstand in den Jahren 2009 und 2010 bei, der sich in diesen beiden Jahren kumulativ auf rund 22½ Prozentpunkte des BIP belief. Auch die höheren Zinszahlungen haben Auswirkungen auf die Entwicklung des Schuldenstands. Sollte ein geänderter Pfad zur Senkung des Defizits unter 3 % des BIP im Jahr 2015 erfolgreich umgesetzt werden, würde sich die Schuldenquote 2013 stabilisieren und danach zu sinken beginnen. Die Schuldendynamik wird durch mehrere Transaktionen unter dem Strich beeinflusst, die voraussichtlich dazu führen werden, dass die Schuldenquote 2011 um 5,3 Prozentpunkte des BIP und 2010 um 0,8 Prozentpunkte steigen und 2013 um 1,3 Prozentpunkte, 2014 um 1,1 Prozentpunkte und 2015 um 1 Prozentpunkt fallen wird. Dies ist unter anderem auf projizierte Kapitalzuführungen für Banken und Verringerungen der Liquiditätsreserven im Jahr 2011 sowie auf Unterschiede zwischen aufgelaufenen Zinsen und kassenmäßig verbuchten Zinsen zurückzuführen.

(13) Am 24. November 2010 veröffentlichten die Behörden einen umfassenden nationalen Stabilisierungsplan für die Jahre 2011-2014, in dem sie detaillierte Haushaltskonsolidierungspläne darlegten, mit denen der öffentliche Bruttoschuldenstand durch eine Senkung des Defizits während des Programmzeitraums auf einen soliden Abwärtspfad gebracht werden soll. Für diesen Zeitraum sind Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von insgesamt 15 Mrd. EUR vorgesehen, was einer Verdoppelung der in der Stabilitätsprogrammaktualisierung vom Dezember 2009 vorgesehenen Anpassung von 7,5 Mrd. EUR entspricht. Mit einem Konsolidierungspaket in Höhe von 6 Mrd. EUR für das Jahr 2011 konzentriert sich die Anpassung vor allem auf die Anfangsphase. Zwei Drittel der Anpassung sollen auf der Ausgabenseite erzielt werden. Zudem sieht der Plan Strukturreformen insbesondere für den Arbeitsmarkt vor. Darüber hinaus haben die Behörden eine umfassende Strategie zur Reformierung des Finanzsektors entwickelt. Ziel dieser Strategie ist es, das Vertrauen in den Sektor wiederherzustellen, den Sektor erheblich zu verkleinern, die bestandsfähigen Teile des Systems zu isolieren und dem Sektor wieder zu einer soliden Funktionsweise zu verhelfen, was auch durch angemessene Rekapitalisierungsmaßnahmen unterstützt werden soll.

(14) Um der mittelfristigen Konsolidierungsstrategie noch mehr Glaubwürdigkeit zu verleihen, ist es entscheidend, die Schwächen der irischen Haushaltspolitik zu beseitigen. Irland sollte dazu den Haushaltsgrundsatz einführen und umsetzen, etwaige ungeplante Mehreinnahmen in den Jahren 2011-2015 für den Defizit- und Schuldenabbau einzusetzen. Wie in dem nationalen Stabilisierungsplan 2011-2014 vorgesehen, sollte Irland einen Haushaltsbeirat einsetzen, der die staatliche Haushaltsposition und die Haushaltsprognosen einer unabhängigen Bewertung unterzieht. Schließlich würde auch die Verabschiedung eines Gesetzes über die finanzpolitische Verantwortung, das für jeden Bereich einen mittelfristigen Ausgabenrahmen mit verbindlichen mehrjährigen Ausgabenobergrenzen vorsieht, die geplante Anpassung unterstützen. Dies sollte unter Berücksichtigung etwaiger überarbeiteter Reformen der Economic Governance auf EU-Ebene und auf der Grundlage der bereits umgesetzten Reformen erfolgen.

(15) Die langfristigen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung liegen in Irland über dem EU-Durchschnitt, vor allem aufgrund eines voraussichtlich relativ hohen Anstiegs der Rentenausgaben in den kommenden Jahrzehnten. Die Haushaltsposition 2010 verstärkt die budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Tragfähigkeitslücke. Eine mittelfristige Verbesserung des Primärsaldos sowie weitere Reformen würden dazu beitragen, die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verringern.

(16) Eine verschärfte Überwachung im Rahmen des Defizitverfahrens, die angesichts der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits notwendig erscheint, erfordert eine regelmäßige und zeitnahe Überwachung der Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung. Hierzu bietet es sich an, dass diesem Thema in den irischen Stabilitätsprogrammaktualisierungen der Jahre 2009 bis 2015 ein eigenes Kapitel gewidmet wird. Die Überwachung der Haushaltsziele erfolgt zudem gemäß den Bestimmungen des Programms für einen finanziellen Beistand für Irland, das in dem Beschluss des Rates über einen finanziellen Beistand für Irland vom [7.] Dezember 2010 dargelegt ist.

EMPFIEHLT:

1. In Anerkennung der Tatsache, dass die schlechtere Haushaltsposition Irlands im Jahr 2010 durch die Auswirkungen der Krise auf die staatlichen Einnahmen und den Finanzsektor bedingt war, die sehr umfangreiche Stützungsmaßnahmen für den Finanzsektor erforderlich machten, sollten die irischen Behörden das derzeitige übermäßige Defizit bis 2015 beenden.
2. Die irischen Behörden sollten in einem mittelfristigen Rahmen Maßnahmen treffen, um das gesamtstaatliche Defizit auf glaubhafte und nachhaltige Weise unter 3 % des BIP zu senken. Zu diesem Zweck sollten die irischen Behörden insbesondere
 - a) Maßnahmen ergreifen, damit das gesamtstaatliche Defizit 10,6 % des projizierten BIP im Jahr 2011, 8,6 % des BIP im Jahr 2012, 7,5 % des BIP im Jahr 2013, 5,1 % des BIP im Jahr 2014 und 2,9 % des BIP im Jahr 2015 nicht überschreitet, und Maßnahmen ergreifen, soweit in dem projizierten jährlichen Defizitpfad die potenziellen direkten Auswirkungen möglicher Stützungsmaßnahmen für die Banken im Rahmen der Regierungsstrategie für den Finanzsektor nicht berücksichtigt sind, wie dies im Memorandum über die Wirtschafts- und Finanzpolitik (Memorandum of Economic and Financial Policies, MEFP) und in der von der Kommission und den irischen Behörden zu unterzeichnende Vereinbarung festgelegt ist. Irland sollte darauf vorbereitet sein, weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen, um das

Defizit bis 2015 unter 3 % des BIP zu senken, falls sich Abwärtsrisiken für die Defizitziele verwirklichen. Dieser Pfad entspricht zudem der vorläufigen Eurostat-Einschätzung zur ESA95-Rechnungslegung in Bezug auf den Buchungszeitpunkt von Zinszahlungen auf Zahlungszusagen für die Anglo Irish Bank („Preliminary view on the ESA95 accounting treatment of time of recording of interest payments on promissory notes payable to Anglo Irish Bank“)¹, so dass eine Änderung dieser Einschätzung zu einer Änderung des Defizitpfades führen würde;

b) eine Verbesserung des strukturellen Saldos von mindestens 9½ % des BIP im Zeitraum 2011-2015 erzielen.

3. Zudem sollten die irischen Behörden jede Gelegenheit nutzen, die sich beispielsweise aufgrund einer besseren Konjunkturlage bietet, um die Bruttoschuldenquote schneller in Richtung auf den Referenzwert von 60 % des BIP zu senken.
4. Zur Begrenzung der Risiken für die Anpassung sollte Irland einen Haushaltsbeirat einsetzen, der eine unabhängige Bewertung der staatlichen Haushaltsposition und der Haushaltsprognosen vornimmt. Irland sollte ein Gesetz über die finanzpolitische Verantwortung verabschieden, das für jeden Bereich einen mittelfristigen Ausgabenrahmen mit verbindlichen mehrjährigen Ausgabenobergrenzen vorsieht.
5. Zur Verringerung der Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sollten die irischen Behörden weitere Reformen des Systems der sozialen Sicherheit durchführen.
6. Der Rat setzt der irischen Regierung eine Frist bis zum 7. Juni 2011, um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und näher darzulegen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um Fortschritte in Richtung einer Korrektur des übermäßigen Defizits zu erzielen. Bei der Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen wird berücksichtigt, wie sich die Wirtschaftslage im Vergleich zur Herbstprognose 2010 der Kommissionsdienststellen entwickelt.

Die irischen Behörden sollten in einem gesonderten Kapitel der 2011 bis 2015 zu erstellenden Stabilitätsprogrammaktualisierungen über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen berichten.

Darüber hinaus fordert der Rat die irischen Behörden auf, Reformen umzusetzen, die der Steigerung des potenziellen BIP-Wachstums dienen. Irland wird ferner aufgefordert, durch produktivitätssteigernde Maßnahmen und eine angemessene Lohn- und Gehaltspolitik, die die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit erleichtern werden, eine zügige Anpassung an ein nachhaltiges mittelfristiges Wachstum zu unterstützen.

Diese Empfehlung ist an Irland gerichtet.

¹ Siehe http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/advice_member_states.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident