



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.8.2011
KOM(2011) 509 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Bewertung der Maßnahmen, die Irland aufgrund der Empfehlung des Rates vom 7. Dezember 2010 getroffen hat, um das übermäßige öffentliche Defizit zu beenden

1. IRLAND

1.1. Defizitverfahren und jüngste Empfehlungen

Am 27. April 2009 stellte der Rat in einem Beschluss gemäß Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 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.

Am 2. Dezember 2009 gelangte der Rat zu dem Schluss, dass die irischen Behörden seinen Empfehlungen vom 27. April 2009 entsprechend 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 126 Absatz 7 AEUV aus, in der er die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2014 verlängerte.

Am 13. Juli 2010 gelangte der Rat zu dem Schluss, dass die irischen Behörden gemäß seinen Empfehlungen wirksame Maßnahmen getroffen hatten.

Am 7. Dezember 2010 erkannte der Rat an, dass sich die irische Haushaltsposition durch die Auswirkungen der Krise auf die staatlichen Einnahmen und den Finanzsektor, die sehr umfangreiche Stützungsmaßnahmen für den Finanzsektor erforderlich machten, drastisch verschlechtert hatte. Der Rat sprach daher eine geänderte Empfehlung gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV aus, in der er die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 verlängerte. Gleichzeitig gewährte er einen finanziellen Beistand der Union für Irland¹, nachdem die irischen Behörden die Europäische Union, die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Finanzhilfe ersucht hatten. Die Vereinbarung über die spezifischen wirtschaftspolitischen Auflagen (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, nachstehend „Memorandum“) zwischen der Kommission und den irischen Behörden wurde am 16. Dezember 2010 unterzeichnet.

Der Rat empfahl den irischen Behörden, in einem mittelfristigen Rahmen Maßnahmen zu 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 dem von der Kommission und den irischen Behörden unterzeichneten Memorandum 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

¹ ABL L 30 vom 4.2.2011, S. 34.

verwirklichen. Außerdem sollte dieser Pfad zu einer Verbesserung des strukturellen Saldos von mindestens 9½ % des BIP im Zeitraum 2011-2015 führen.²

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.

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. Zur Verringerung der Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sollten die irischen Behörden weitere Reformen des Systems der sozialen Sicherheit durchführen.

Der Rat setzte 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 hat.

1.2. Bewertung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen

Die Empfehlungen des Rates vom 7. Dezember 2010 stützten sich auf die Projektionen, die auch dem Finanzhilfeprogramm für Irland zugrunde lagen. Diese beinhalteten gegenüber der (in der Arbeitsunterlage „European Economic Forecast Autumn 2010“ enthaltenen) Herbstprognose 2010 der Kommissionsdienststellen vom 29. November 2010 insofern eine Aktualisierung, als auch die Maßnahmen berücksichtigt wurden, die in dem am 7. Dezember 2010 vorgestellten Haushalt 2011 enthalten waren.

Nach der jüngsten Prognose der Kommissionsdienststellen im Rahmen der Überprüfung des irischen Finanzhilfeprogramms vom Sommer 2011 haben sich die Aussichten für die irische Realwirtschaft seit den Empfehlungen des Rates vom Dezember 2010 kaum verändert. Das reale BIP ist 2010 um 0,4 % geschrumpft, soll den Projektionen zufolge aber 2011 und 2012 wieder positive Zuwachsraten von 0,6 % bzw. 1,9 % erreichen. Die Prognose für die Wachstumszusammensetzung wurde allerdings insofern revidiert, als nun von einer ausgeprägteren Schwäche der Inlandsnachfrage ausgegangen wird, die durch eine kräftigere Auslandnachfrage kompensiert wird.

Die gesamtstaatliche Defizitquote lag 2010 bei 32 % des BIP und entsprach damit der Erwartung vom 7. Dezember 2010. In der Folge wurden sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben des Gesamtstaats für 2009 um etwa 0,8 % des BIP korrigiert und auch deren Zusammensetzung in den Jahren 2009 und 2010 revidiert, was sich jedoch nur begrenzt auf das Gesamtergebnis auswirkte. Dies lag vor allem daran, dass die im März 2011 im Rahmen

² Dieser Pfad sollte zudem im Einklang mit der vorläufigen Eurostat-Einschätzung zur ESVG95-Rechnungslegung des Buchungszeitpunkts von Zinszahlungen auf Solawechsels, die an die Anglo Irish Bank zu zahlen sind, stehen, so dass eine Änderung dieser Einschätzung zu einer Änderung des Defizitpfads führen würde. Siehe http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/advice_member_states.

des Defizitverfahrens übermittelten revidierten Daten für die Gemeinden für 2009 niedrigere Kapitalerträge und niedrigere Investitionsausgaben enthielten, die einander in etwa kompensierten.

Im Haushalt 2011 wurden neue Konsolidierungsmaßnahmen im Volumen von 3,8 % des BIP vorgesehen, darunter strukturelle einnahmewirksame Maßnahmen im Umfang von 0,9 % des BIP, strukturelle ausgabenwirksame Maßnahmen im Umfang von 2,5 % des BIP und einmalige Maßnahmen im Umfang von 0,4 % des BIP. Das öffentliche Defizit soll den Projektionen zufolge 10,2 % des BIP betragen – und damit unter dem vom Rat gesetzten Zielwert von 10,6 % des BIP liegen³. Unerwartet hohe Steuereinnahmen zum Jahresende 2010, die sich auch noch auf 2011 auswirken, und die Aufkommensentwicklung in den ersten sechs Monaten 2011 deuten darauf hin, dass die Einnahmen etwa 0,4 % des BIP höher ausfallen könnten, als die Kommissionsdienststellen zum Zeitpunkt der Ratsempfehlungen erwartet hatten. Grund sind etwas stärkere Aufkommenselastizitäten bei der Einkommensteuer und den indirekten Steuern trotz unerwartet schwacher Entwicklung von Arbeitsmarkt und privatem Verbrauch. Ein geringer negativer Nennereffekt von 0,1 % des BIP gegenüber den Projektionen vom Dezember 2010 wird durch den positiven Effekt der Maßnahmen kompensiert, die die neue Regierung am 10. Mai im Rahmen der „Jobs Initiative“ vorgestellt hat. Diese Initiative soll im Zeitraum 2011-2014 haushaltsneutral sein, wird das Defizit 2011 jedoch um 0,1 % des BIP verringern, was vor allem der neuen Abgabe auf den Kapitalstock von Pensionsfonds zu verdanken ist, die im Zeitraum 2011-2014 alljährlich zum 30. Juni erhoben werden soll und die Kosten der vorübergehenden Senkung bestimmter MwSt-Sätze im Tourismus und der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener mehr als wettmacht. Durch die einmaligen Kapitalspritzen für den Finanzsektor könnte sich das Defizit 2011 um bis zu 12 % des BIP erhöhen, was aber gemäß der Ratsempfehlung beim Defizitzielwert nicht berücksichtigt würde. Wie die Kapitalspritzen zu verbuchen sind, entscheidet das statistische Amt Irlands von Fall zu Fall, gegebenenfalls nach Rücksprache mit Eurostat.

Für 2012 wird ein öffentliches Defizit von 8,6 % des BIP projiziert - das damit dem im entsprechenden Ratsbeschluss festgelegten Zielwert entspräche. Dies setzt eine Konsolidierungsanstrengung von 2,6 % des BIP voraus, die sich aus dem Ganzjahreseffekt der im Haushalt 2011 vorgesehenen Maßnahmen von 0,7 % des BIP und neuen Maßnahmen im Umfang von 1,9 % des BIP zusammensetzt, die im Rahmen des Finanzhilfeprogramms zugesagt und in der Stabilitätsprogrammaktualisierung vom April 2011 dargelegt wurden. Die unerwartet kräftige Entwicklung des Steueraufkommens im Jahr 2011 im Vergleich zur Prognose vom Dezember 2010, auf die sich die Ratsempfehlung stützte, wird 2012 noch anhalten. Nach einem positiven Beitrag 2011 wird sich die „Jobs Initiative“ 2012 im Ergebnis negativ auf die Einnahmen niederschlagen und das Defizit gegenüber dem Vorjahr um 0,3 % des BIP erhöhen. Unter Zugrundlegung der bisherigen durchschnittlichen Zinsen werden für das Finanzhilfeprogramm Zinsmehrausgaben von 0,1 % des BIP anfallen.

Nach dem Stabilitätsprogramm der irischen Behörden soll das Defizit bis 2015, d.h. innerhalb der vom Rat gesetzten Frist, schrittweise unter 3 % des BIP gesenkt werden. Um die hierbei gesteckten Ziele zu erreichen, hatte die letzte Regierung ursprünglich im „National Recovery

³ Bei den in diesem Dokument genannten Haushaltsprojektionen sind keine Einsparungen berücksichtigt, die sich durch eine Verbesserung der Konditionen des EU-Finanzbeitands für Irland ergeben würden, wie sie nach dem Treffen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Institutionen vom 21. Juli 2011 angekündigt wurde (siehe http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf).

Plan“ vom November 2010 Konsolidierungsmaßnahmen festgelegt und sich im „Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality“ hierauf verpflichtet. Die derzeitige Regierung hat angedeutet, dass die genaue Zusammensetzung der Anpassung nach der gegenwärtig laufenden umfassenden Ausgabenüberprüfung geändert werden soll. Im Rahmen der Auflagen für das Finanzhilfeprogramm wird die Regierung dem Parlament noch vor Ende Oktober 2011 eine finanzielle Vorausschau mit einem mittelfristigen Konsolidierungsplan für 2012-2015 vorlegen, der die insgesamt geplanten Einnahmen- und Ausgabenmaßnahmen für jedes einzelne Jahr enthalten und den vom Rat vorgegebenen Zielen entsprechen soll. Weitere Einzelheiten sollen Anfang Dezember 2011 im Haushalt 2012 bekannt gegeben werden.

Der öffentliche Bruttoschuldenstand soll 2013 mit knapp 120 % des BIP seinen Höchststand erreichen und anschließend sinken; dieser Wert ist etwas geringer als zum Zeitpunkt der Ratsempfehlungen projiziert, da die Rekapitalisierung der Banken nach den Stresstests vom März 2011 geringere Kosten verursacht hat als erwartet. Die Schuldenstandentwicklung wird durch mehrere unter dem Strich erfasste Transaktionen beeinflusst, namentlich die Kapitalspritzen für den Bankensektor im Jahr 2011 mit einem schuldenstandserhöhenden Effekt von netto rund 6 Prozentpunkten des BIP, die angenommene Beibehaltung hoher Barmittelrücklagen und Differenzen zwischen aufgelaufenen und kassenwirksamen Zinszahlungen.⁴

Mit Blick auf die Empfehlung des Rates, die Risiken für die Anpassung in Grenzen zu halten, haben die irischen Behörden einen fünfköpfigen Haushaltsbeirat (Fiscal Advisory Council) eingesetzt und werden noch vor Ende 2011 ein Gesetz über eine verantwortungsvolle Finanzpolitik (Fiscal Responsibility Bill) vorlegen. Dieses Gesetz wird dem Haushaltsbeirat einen klaren gesetzlichen Auftrag erteilen, dessen Unabhängigkeit verankern und finanzpolitische Regeln einführen, die die Haushaltsdisziplin über den Konjunkturzyklus hinweg sichern und eine Grundlage für die Bewertung der Angemessenheit der offiziellen Ziele und der tatsächlichen Entwicklungen schaffen.

Mit Blick auf die Empfehlung des Rates, die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verringern, wurden im Juni 2011 Rechtsvorschriften verabschiedet, mit denen das gesetzliche Renteneintrittsalter 2014 auf 66 Jahre, 2021 auf 67 Jahre und 2028 auf 68 Jahre angehoben wird. Außerdem soll noch vor Ende September 2011 ein Gesetzespaket zur Rentenreform für neue Mitarbeiter im öffentlichen Sektor ins Parlament eingebracht werden. Dabei sollen unter anderem das beschleunigte Ausscheiden bestimmter Kategorien von Bediensteten im öffentlichen Sektor überprüft und die Ruhegehälter an den Verbraucherpreisindex gebunden werden. Berechnungsgrundlage für das Ruhegehalt wird das im aktiven Dienst bezogene Durchschnittsgehalt sein. Das Renteneintrittsalter für neue Bedienstete wird an das Eintrittsalter für die gesetzliche Rentenversicherung gekoppelt.

1.3. Schlussfolgerungen

Nach derzeitigem Kenntnisstand scheint Irland Maßnahmen ergriffen zu haben, die angemessene Fortschritte zur Korrektur des übermäßigen Defizits innerhalb der vom Rat gesetzten Fristen darstellen. Insbesondere wird das öffentliche Defizit den Projektionen zufolge 2011 unter dem Zielwert von 10,6 % des BIP liegen und damit der Empfehlung des

⁴ Die einmaligen Kosten für die Rekapitalisierung der Banken belaufen sich 2011 auf insgesamt maximal 12 % des BIP, werden aber teilweise aus vorhandenen Mitteln finanziert, so dass die öffentliche Bruttoschuldenquote nicht im selben Maße steigt.

Rates entsprechen. Für die Zeit nach 2011 werden die Behörden unter Berücksichtigung der Ergebnisse der gegenwärtig durchgeführten umfassenden Ausgabenüberprüfung einen mittelfristigen Finanzplan für 2012-2015 aufstellen. Der Plan wird für jedes Jahr die insgesamt geplanten Ausgaben- und Einnahmenmaßnahmen vorstellen und so einen den Empfehlungen des Rates entsprechenden Pfad für das Haushaltsdefizit abstecken. Damit die mittelfristigen Haushaltsziele an Glaubwürdigkeit gewinnen, ist es wichtig, dass die Maßnahmen im Einzelnen ausgeführt werden. Die Umsetzung der Maßnahmen und die Korrektur des übermäßigen Defizits sollten gewährleisten, dass die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad in Richtung des Referenzwerts von 60 % des BIP einschwenkt.

In Anbetracht der vorstehenden Bewertung ist die Kommission der Auffassung, dass im Defizitverfahren gegen Irland derzeit keine weiteren Schritte erforderlich sind. Die Kommission wird die Haushaltsentwicklung in Irland im Einklang mit dem AEUV und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie den im Rahmen des Finanzhilfeprogramms für Irland vereinbarten Auflagen weiterhin in vierteljährlichen Abständen eng überwachen.

Gegenüberstellung zentraler makroökonomischer und budgetärer Projektionen

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Reales BIP (Veränderung in %)	KOM	-3,0	-7,0	-0,4	0,6	1,9	2,4	3,0	3,0
	SP	k.A.	k.A.	-1,0	0,8	2,5	3,0	3,0	3,0
Produktionslücke ¹ (% des BIP-Potenzials)	KOM	0,2	-5,7	-5,2	-3,3	-0,8	k.A.	k.A.	k.A.
	SP	k.A.	k.A.	-6,1	-4,2	-1,2	1,2	3,1	4,5
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	KOM	-7,3	-14,2	-32,0	-10,2	-8,6	-7,5	-4,6	-2,9
	SP	k.A.	k.A.	-32,4	-10,0	-8,6	-7,2	-4,7	-2,8
Primärsaldo (% des BIP)	KOM	-6,0	-12,1	-28,8	-6,3	-3,9	-1,3	1,7	3,3
	SP	k.A.	k.A.	-29,2	-6,2	-3,9	-1,1	1,7	3,4
Konjunkturbereinigter Saldo ¹ (% des BIP)	KOM	-7,4	-11,9	-29,9	-8,9	-8,3	-7,5	-4,6	-2,9
	SP	k.A.	k.A.	-30,1	-8,3	-7,7	-7,1	-5,1	-3,6
Struktureller Saldo ² (% des BIP)	KOM	-7,4	-11,9	-10,1	-9,2	-8,3	-7,5	-4,6	-2,9
	SP	k.A.	k.A.	-10,1	-8,3	-7,7	-7,1	-5,1	-3,6
Öffentlicher Bruttoschulden-stand (% des BIP)	KOM	44,4	65,2	94,9	109,9	116,2	119,4	117,6	113,9
	SP	k.A.	k.A.	96,0	111,0	116,0	118,0	116,0	111,0

Erläuterungen:

¹ Produktionslücken und konjunkturbereinigte Salden nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand von Programmdateien.

² Konjunkturbereinigter Saldo ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen. Die einmaligen und sonstigen befristeten Maßnahmen belaufen sich laut Programm 2010 auf 20 % des BIP (defiziterhöhend) und laut Frühjahrsprognose 2011 der Kommissionsdienststellen auf 0,6 % des BIP (defizitsenkend) bzw. 2,6 % (defiziterhöhend) 2009, auf 0,7 % des BIP (defizitsenkend) bzw. 20,2 % (defiziterhöhend) 2010 und auf 0,3 % des BIP (defizitsenkend) 2011.

Quelle: Überprüfung des Finanzhilfeprogramms vom Sommer 2011 (KOM) und Stabilitätsprogrammaktualisierung vom April 2011 (SP).