



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 5. Juni 2013 (07.06)  
(OR. en)**

**10485/13**

**ECOFIN 460  
UEM 157**

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. Mai 2013
Empfänger:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2013) 393 final
Betr.:	Empfehlung für eine Empfehlung des Rates mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Polen zu beenden

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 393 final.

Anl.: COM(2013) 393 final



Brüssel, den 29.5.2013  
COM(2013) 393 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Polen zu beenden**

{SWD(2013) 393 final}

Empfehlung für eine

## EMPFEHLUNG DES RATES

**mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Polen zu beenden**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

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

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite.
- (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) Am 7. Juli 2009 stellte der Rat gemäß Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) fest, dass in Polen ein übermäßiges Defizit bestand, und veröffentlichte gemäß Artikel 104 Absatz 7 EGV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit<sup>1</sup> eine Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2012<sup>2</sup>. Um das staatliche Gesamtdefizit bis 2016 unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, wurde den polnischen Behörden empfohlen, die für 2009 geplanten Maßnahmen zur Konjunkturbelebung umsetzen, ab 2010 für eine jährliche strukturelle Haushaltsanpassung von durchschnittlich 1¼% des BIP sorgen, ausführliche Maßnahmen zur Senkung seines öffentlichen Defizits unter den Referenzwert bis 2012 anzugeben und Reformen einzuführen, um die laufenden Primärausgaben in den Folgejahren unter Kontrolle zu bringen. Als Frist für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen legte der Rat den 7. Januar 2010 fest.
- (4) Am 3 Februar 2010 gelangte die Kommission auf der Grundlage der Herbstprognosen ihrer Dienststellen zu dem Schluss, dass Polen in Befolgung der Ratsempfehlung vom 7 Juli 2009 erforderliche Maßnahmen ergriffen habe, um sein öffentliches Defizit unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, und dass im Defizitverfahren gegen Polen daher keine weiteren Schritte erforderlich seien. Auf der Grundlage ihrer Herbstprognose 2011 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass Polen nicht auf dem richtigen Weg sei, und forderte das Land zu zusätzlichen Maßnahmen auf, die von

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 6.

<sup>2</sup> Alle Dokumente zum Defizitverfahren Polens sind abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/poland\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm)

Polen auch ergriffen wurden. Deshalb bestätigte die Kommission am 11. Januar 2012, dass die polnischen Behörden wirksame Maßnahmen für eine fristgerechte und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits getroffen hatten und im Defizitverfahren gegen Polen zum damaligen Zeitpunkte keine weiteren Schritte erforderlich waren<sup>3</sup>.

- (5) Nach Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV aussprechen, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen wurden und nach der Annahme der ursprünglichen Empfehlung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten sind. Das Eintreten unerwarteter nachteiliger wirtschaftlicher Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen wird anhand der bei der Ratsempfehlung zugrunde gelegten Wirtschaftsprognose beurteilt.
- (6) Nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates hat der Rat außerdem Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten mit dem Ziel, das übermäßige Defizit innerhalb einer bestimmten Frist zu beenden. In der Empfehlung ist dem betreffenden Mitgliedstaat für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits eine Frist von höchstens sechs Monaten zu setzen. Außerdem sollte der Rat in einer Empfehlung zur Korrektur eines übermäßigen Defizits das Erreichen jährlicher Haushaltsziele verlangen, die – ausgehend von der Prognose, die der Empfehlung zugrunde liegt – mit einer jährlichen Mindestverbesserung des strukturellen Saldo, d. h. des konjunkturbereinigten Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen, in Einklang stehen, für die ein Richtwert von 0,5 % des BIP gilt.
- (7) Nach der Frühjahrsprognose 2009 der Kommissionsdienststellen, die der Empfehlung des Rates nach Artikel 104 Absatz 7 AEUV vom 7. Juli 2009 zugrunde lag, sollte die polnische Wirtschaft 2010 um 0,8 % wachsen, während die Jahre 2011 und 2012 außerhalb des Vorausschätzungszeitraums lagen. 2009 nahm das reale BIP um 1,6 % zu, was vor allem an einer Lockerung der Fiskal- und der Geldpolitik, dem Zufluss von EU-Mitteln zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen und einer Abwertung der Währung lag. Der Anstieg der Ausfuhren und die Wiederbelebung der Inlandsnachfrage führten 2010 und 2011 zu einer Erholungsphase mit realen BIP-Wachstumsraten von 3,9 % bzw. 4,5 %. Damit lag das Wirtschaftswachstum 2010 deutlich über dem von der Kommission im Frühjahr 2009 prognostizierten Wert von 0,8 %. In der Frühjahrsprognose 2009 der Kommissionsdienststellen war eine Schließung der Produktionslücke erst nach dem Vorausschätzungszeitraum erwartet worden; dabei hatte die Kommission implizit eine Wachstumsrate in der Höhe des potentiellen Wachstums in den späteren Jahren angenommen. Allerdings verlangsamte sich das Wachstum in Polen 2012 mit einem realen Zuwachs von 1,9 % drastisch. Investitionen insbesondere im Baugewerbe wurden durch Konsolidierungsmaßnahmen der Regierung, ein gedämpftes Kreditwachstum und eine Zurückhaltung der Privathaushalte beim Immobilienkauf gebremst. Insgesamt erwies sich die Wirtschaftstätigkeit in Polen im Zeitraum 2009-2012 als relativ widerstandsfähig, auch wenn das reale BIP-Wachstum 2012 vor allem infolge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise hinter seinem Potential zurückblieb.

---

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat – Bewertung der Haushaltsausführung im Rahmen der laufenden Defizitverfahren nach der Herbstprognose 2011 der Kommissionsdienststellen – COM(2012) 4 final, 11.1.2012.

- (8) Die Kommissionsdienststellen rechnen in ihrer Frühjahrsprognose 2013 für dieses Jahr mit einem realen BIP-Wachstum von lediglich 1,1%. Der private Verbrauch dürfte wegen der zurückgehenden Beschäftigung, des gedämpften Lohnwachstums und der erneuten Schaffung von Rücklagen durch die Privathaushalte lediglich um 0,8 % zulegen. Der Trend bei den Bruttoanlageinvestitionen insbesondere im Infrastrukturbau dürfte wegen der weiteren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, der schwachen Auslandsnachfrage und des gedämpften Kreditwachstums weiter rückläufig bleiben und ein Minus von 2,6% aufweisen. Für 2014 wird eine gewisse Beschleunigung der Wirtschaftstätigkeit mit einem realen Wachstum von 2,2 % erwartet, wobei Korrekturen nach oben oder nach unten je nach der Geschwindigkeit der weltweiten konjunkturellen Erholung nicht auszuschließen sind.
- (9) Das gesamtstaatliche Defizit war 2009 sprunghaft auf 7,4 % des BIP angewachsen (von 3,7 % im Vorjahr); verantwortlich hierfür waren beträchtliche fiskalpolitische Impulse und eine starke inhärente Ausgabendynamik aufgrund des hohen Wachstums. Die 2010 nach Einleitung des Defizitverfahrens ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen nahmen die Gehälter im öffentlichen Dienst und die laufenden Ausgaben ins Visier; außerdem wurden die Verbrauchsteuern erhöht. Trotz dieser Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 0,6 % nahm das gesamtstaatliche Defizit 2010 auf 7,9% des BIP zu. Ausschlaggebend hierfür war ein beträchtlicher Anstieg der öffentlichen Investitionen (0,4% % des BIP) und der Vorleistungen (0,5% des BIP). Seit 2011 wurde das Gesamtdefizit von einer kontinuierlichen Konsolidierungspolitik beeinflusst, zu der u.a. Einschnitte bei den auf offene Pensionsfonds übertragenen Sozialversicherungsbeiträgen, eine Anhebung der Mehrwertsteuer, einnahmensteigernde Änderungen anderer Steuern, die Einführung einer befristeten Ausgabenregel und Ausgabenkürzungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählten. Dadurch ging das Gesamtdefizit 2011 auf 5% des BIP zurück.
- (10) Nach den Eurostat im April 2013 gemeldeten tatsächlichen Daten erreichte das gesamtstaatliche Defizit 2012 3,9% des BIP. Damit liegt das Defizit über dem von den polnischen Behörden im September 2012 öffentlich annoncierten Wert von 3,5% des BIP. Insbesondere die Zinsaufwendungen und die Sozialleistungen fielen höher aus als erwartet. Die Einnahmen aus indirekten Steuern und insbesondere aus der MwSt. lagen deutlich unter den Vorausschätzungen. Ein noch schlechteres Resultat wurde durch die Hinauszögerung öffentlicher Investitionen verhindert, die wiederum zum Teil durch den geringeren Eingang von Kapitaltransfers ausgeglichen wurde.
- (11) Nach der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen dürfte das gesamtstaatliche Defizit 2013 3,9 % des BIP erreichen (bei einem Defizitziel von 3,5 %) und 2014 bei unveränderten politischen Rahmenbedingungen 4,1% betragen. Die Berücksichtigung der im aktualisierten polnischen Konvergenzprogramm von 2013 aufgeführten Maßnahmen, die nach dem Stichtag für die Frühjahrsprognose der Kommission veröffentlicht wurde, ändert diese Einschätzung kaum. Für 2013 sind im Konvergenzprogramm keine neuen diskretionären Maßnahmen vorgesehen. Wenn die Mehrwertsteuer nicht gesenkt, sondern wie im Konvergenzprogramm angekündigt auf ihrem gegenwärtigen Niveau beibehalten würde, hätte diese Maßnahme nach den Schätzungen der Kommission eine Senkung des Defizits von 2014 auf 3,7 BIP-% zur Folge. Deswegen wurde die Frühjahrsprognose der Kommissionsdienststellen um die im Konvergenzprogramm vorgesehenen Maßnahmen ergänzt, um die neue Empfehlung auf ein akkurates Basisszenario zu stützen.

- (12) Das größte Abwärtsrisiko für die Haushaltsziele von 2013 und der Folgejahre liegt nach den Erfahrungen der Vergangenheit in einer starken Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen aus indirekten und direkten Steuern, der Verwendung nicht dem Standard entsprechender Einnahmeelastizitäten in der Prognose. Dieser Umstand trat besonders 2012 zutage, als die Einnahmen aus den indirekten Steuern trotz einer Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage wegen eines Anstiegs der MwSt.-Erstattungen und – Rückstände zurückgingen.
- (13) Das strukturelle Defizit ging von 8,3 % des BIP im Jahr 2010 auf 5,4 % 2011 und 3,8 % 2012 zurück. Die in diesem Zeitraum durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen betrafen insbesondere die indirekten Steuern, die Beiträge zur Invaliditätsversicherung, Beiträge an offene Pensionsfonds, die Gehälter im öffentlichen Dienst (außer den Kommunen) sowie Vorleistungen. Diese Maßnahmen waren sehr umfangreich und betrafen sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite. Zusammengenommen machten sie 2011 mehr als 2,1 % und 2012 1,6% des BIP aus.
- (14) Die durchschnittliche erkennbare jährliche haushaltspolitische Anstrengung im Zeitraum 2010-2012 wird auf 1,5 % des BIP geschätzt. Korrigiert um die beträchtliche Aufwärtskorrektur des potentiellen Produktionswachstums seit Abgabe der Empfehlung (-0,3 Prozentpunkte) und wegen unerwartet langsamer wachsender Einnahmen als bei Zugrundelegung einer auf Standardelastizitäten basierenden BIP-Wachstums (+0,4 Prozentpunkte) übertrifft die bereinigte durchschnittliche jährliche strukturelle Konsolidierungsanstrengung im Zeitraum 2010-2012 mit 1,6 % des BIP die empfohlene durchschnittliche jährliche strukturelle Konsolidierungsanstrengung von 1¼ % des BIP. Aus der Bottom-up-Sicht dürften sich die Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Zeitraum kumulativ auf etwa 4,3 % des BIP belaufen. Polen hat folglich wirksame Maßnahmen ergriffen.
- (15) Der Tragfähigkeitsbericht der Kommission von 2012 zeigt, dass Polens öffentliche Haushalte kurzfristig nicht unter Druck zu geraten drohen. Mittelfristig besteht ein mittleres und langfristig ein geringes Nachhaltigkeitsrisiko, falls die fiskalpolitischen Konsolidierungspläne vollständig umgesetzt werden. Im Bericht über die demografische Alterung von 2012 wird insgesamt eine begrenzte Zunahme der altersbezogenen öffentlichen Ausgaben für den Zeitraum 2010-2060 erwartet. Dennoch muss Polen die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen weiter stärken, wenn auch in einem geringeren Ausmaß als die EU insgesamt.
- (16) Die Staatsschuld ging aufgrund erheblicher Bestandsanpassungen von 56,2 % (2011) auf 55,6 % (2012) zurück. Nach der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen dürfte sie 2013 auf 57,5 % des BIP anwachsen und 2014 bei unveränderten politischen Rahmenbedingungen fast 59 % erreichen.
- (17) Um das Defizit bis 2013 unter die Schwelle von 3 % des BIP zu senken und damit die Frist um ein Jahr zu verlängern, müsste sich die erforderliche strukturelle Anpassung auf mindestens 1,4 BIP-% belaufen. Eine derartige jährliche Anpassungsanstrengung würde über dem in der Ratsempfehlung vom 7. Juli 2009 Verlangten liegen (1¼ % des BIP), obwohl das finanzpolitische Risiko seit 2009 zurückgegangen ist, da das Gesamtstaatsdefizit auf einem deutlich geringeren Niveau liegt und die Schulden unter der 60 %-Schwelle bleiben. Folglich ist ein graduelleres Konsolidierungstempo vertretbar, womit auch die wirtschaftlichen Kosten gesenkt würden, die bei einer erzwungenen Korrektur 2013 beträchtlich wären, u.a. weil nach der Empfehlung nur eine begrenzte Zeit für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen bliebe. Sie

müssten daher aufgebläht werden, um über den gesamten Jahreszeitraum eine Wirkung im Umfang von 1 % des BIP zu erreichen.

- (18) Angesichts der obigen Ausführungen und im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ist eine Verlängerung der Frist zur Korrektur des übermäßigen Defizits um zwei Jahre gerechtfertigt.
- (19) Eine Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2014 würde Zwischenzielen für das Gesamtdefizit von 3,6% des BIP für 2013 und 3,0 % des BIP für 2014 entsprechen. Die mit diesen Zielen implizierte Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos müsste 2013 0,8 BIP-% und 2014 1,3 BIP-% betragen. Hierzu wären zusätzlich zu den in der Frühjahrsprognose und dem aktualisierten Konvergenzprogramm aufgeführten weitere Maßnahmen in Höhe von 0,4% des BIP für 2012 und 0,4% des BIP für 2013 mit einer Haushaltswirkung von ca. 0,25 % (2013) bzw. 0,4 % des BIP (2014) erforderlich.
- (20) Polen erfüllt die Bedingungen, die in Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit für die Verlängerung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits festgelegt sind -

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

- (1) Polen sollte das übermäßige öffentliche Defizit bis spätestens 2014 abstellen.
- (2) Polen sollte ein gesamtstaatliches Defizit von 3,6 % des BIP für 2013 und 3,0 % des BIP für 2014 anstreben, was der aktualisierten Frühjahrsprognose der Kommissionsdienststellen zufolge einer jährlichen Verbesserung des strukturellen Saldos von mindestens 0,8 % bzw. 1,3 % entsprechen würde.
- (3) Polen sollte die bereits verabschiedeten Maßnahmen konsequent umsetzen und sie um ausreichende zusätzliche Maßnahmen ergänzen, um eine Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2014 zu erreichen.
- (4) Der Rat setzt Polen eine Frist bis zum [1 Oktober 2013], um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und gemäß Artikel 3 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ausführlich über die zur Erreichung der Ziele geplante Konsolidierungsstrategie Bericht zu erstatten.

Ferner sollten die polnischen Behörden erstens die Qualität der öffentlichen Finanzen insbesondere durch die Begrenzung von Kürzungen bei wachstumsfördernden Infrastrukturinvestitionen auf ein Mindestmaß und eine sorgfältige Überprüfung der Sozialausgaben und ihrer Effizienz verbessern; zweitens eine bessere Einhaltung der Steuervorschriften gewährleisten und die Effizienz der Finanzbehörden steigern und drittens den institutionellen Rahmen der öffentlichen Finanzen verbindlicher und transparenter gestalten, unter anderem durch die rasche Einführung einer unbefristeten Ausgabenregel für den Gesamthaushalt. Um den Erfolg der Haushaltskonsolidierungsstrategie zu gewährleisten, ist es schließlich von Bedeutung, den Konsolidierungskurs durch umfassende Strukturreformen entsprechend den vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters an Polen gerichteten Empfehlungen zu flankieren. Über den in Empfehlung 4 vorgesehenen Bericht hinaus sollten die polnischen Behörden in einem gesonderten Kapitel ihrer Konvergenzprogramme bis zur vollständigen Korrektur des übermäßigen Defizits über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen berichten.

Diese Empfehlung ist an die Republik Polen gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*