



Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 541 final

BERICHT DER KOMMISSION

Irland

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BERICHT DER KOMMISSION

Irland

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINFÜHRUNG

Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

Nach den von den irischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat¹ validierten Daten belief sich der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Irlands 2019 auf 0,4 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 58,8 % des BIP betrug. Dem Stabilitätsprogramm 2020 zufolge plant Irland für 2020 ein Defizit von 7,4 % des BIP und eine Schuldenquote von 69,1 % des BIP.

Angesichts des für 2020 geplanten Defizits ist davon auszugehen, dass allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorliegt.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission daher diesen Bericht erstellt, in dem analysiert wird, ob Irland das im Vertrag festgelegte Defizitkriterium erfüllt. Das Schuldenstandskriterium kann als erfüllt angesehen werden, da die Schuldenquote 2019 unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP lag. Bei dieser Analyse werden nicht nur alle einschlägigen Faktoren, sondern auch der schwere wirtschaftliche Schock im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294652/2-22042020-AP-DE.pdf/657ceb6d-81a6-1d93-daf4-78ecf3546d97>

Tabelle 1. Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (% des BIP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-0,7	-0,3	0,1	0,4	-5,6	-2,9
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	73,8	67,7	63,5	58,8	66,4	66,7

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Laut Stabilitätsprogramm 2020 plant Irland für 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 7,4 % des BIP, das deutlich über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt.

Die geplante Überschreitung des Referenzwerts entsteht im Jahr 2020 ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Mit Blick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 7,9 % im Jahr 2020 aus.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission wäre die geplante Überschreitung der im Vertrag festgelegten Referenzwert vorübergehend. Allerdings sind diese Projektionen mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet.

Im Ergebnis liegt das für 2020 geplante Defizit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Die geplante Überschreitung findet im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausnahmsweise statt, während die Überschreitung zurzeit als vorübergehend betrachtet wird. Folglich legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

3. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Laut Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch „berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltsslage des Mitgliedstaats“.

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert. Zudem heißt es darin, dass allen sonstigen Faktoren gebührende Beachtung zu schenken ist, „die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat.“

Wie in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 festgelegt, können diese einschlägigen Faktoren, was das Defizitkriterium 2020 betrifft, in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle Irlands bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote 2020 den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigen soll und die doppelte

Bedingung – d. h. dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – nicht erfüllt ist.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der in Bezug auf 2020 zu berücksichtigen ist, sind in der gegenwärtigen Lage die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, die sehr erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltslage hat und zu äußerst unsicheren Aussichten führt. Die Pandemie hat auch zur Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel geführt.

3.1. COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat einen schweren wirtschaftlichen Schock verursacht, dessen Folgen überall in der Europäischen Union stark spürbar sind. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden von der Dauer sowohl der Pandemie als auch der Maßnahmen abhängen, die von den nationalen Behörden sowie auf europäischer und globaler Ebene ergriffen wurden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu bewahren und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Mitgliedstaaten haben bereits Haushaltsmaßnahmen beschlossen oder auf den Weg gebracht, um die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme auszubauen und die am stärksten betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu entlasten. Außerdem wurden umfangreiche Liquiditätsstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Anhand ausführlicherer Informationen, werden die zuständige Statistikbehörden prüfen ob diese Maßnahmen unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo auswirken oder nicht. Zusammen mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

3.2 Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Das reale BIP Irlands wuchs 2019 um 5,5 %, sodass 2020 auf einer soliden Grundlage begonnen wurde, wobei sowohl bei der Inlandsnachfrage als auch beim Außenbeitrag gute Ergebnisse vorzuweisen waren. Die Pandemie dürfte viele Wirtschaftszweige in Mitleidenschaft ziehen. Sowohl der private Verbrauch als auch die Investitionen werden in diesem Jahr voraussichtlich zurückgehen. Im Gegensatz dazu wird davon ausgegangen, dass der Außenbeitrag mit dem hohen Anteil von Arzneimitteln und Medizinprodukten an den irischen Exporten positiv ausfallen wird. Der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission zufolge wird die Wirtschaft Irlands voraussichtlich um etwa 8 % in 2020 schrumpfen. Dies ist ein mildernder Faktor bei der Bewertung von Irlands Erfüllung des Defizitkriteriums 2020.

Die Unsicherheit in Bezug auf die makroökonomischen Aussichten Irlands ist besonders groß; die einschlägigen Risiken ergeben sich aus der Ungewissheit hinsichtlich der Dauer der Pandemie und der Sperrmaßnahmen in Irland und bei seinen wichtigsten Handelspartnern sowie den daraus resultierenden Verhaltensänderungen. Diese Unsicherheit wird durch Faktoren, die für Irland spezifisch sind, verstärkt, wie z. B. Änderungen des internationalen Steuerumfelds. Darüber hinaus ist Irland von den künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich besonders betroffen. Die Tätigkeiten multinationaler Unternehmen, die in Irland tätig sind, lassen sich nach wie vor nur schwer vorhersagen und können sich sowohl positiv als auch negativ auf die BIP-Zahlen auswirken.

3.3 Mittelfristige Entwicklung der Haushaltslage

Nach den vorliegenden Ist-Daten und der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission hat Irland sein mittelfristiges Haushaltsziel 2019 erfüllt.

2019 wurde aufgrund einer boomenden Wirtschaft ein gesamtstaatlicher Überschuss von 0,4 % des BIP ausgewiesen, der zu einem starken Anstieg der Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge und zu einem weiteren Rückgang der Zinslast führte.

Irland hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Haushalte und besonders betroffene Sektoren zu unterstützen und entlasten, die sich auf etwa 2,3 % des BIP belaufen.

In der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission wird das gesamtstaatliche Defizit 2020 auf 5,6 % des BIP veranschlagt. Dies ist auf das Funktionieren automatischer Stabilisatoren und diskretionären finanzpolitischen Maßnahmen, die die Regierung als Reaktion auf die Pandemie ergriffen hat, zurückzuführen – mit einer Auswirkung auf das Defizit von rund 2,0 % des BIP. Die mittelfristigen Haushaltsaussichten sind mit erheblichen Risiken behaftet. Sie beziehen sich auf die Unsicherheit hinsichtlich des endgültigen Umfangs der krisenbedingt expansiven Finanzpolitik und möglicher Veränderungen des internationalen Steuerumfelds.

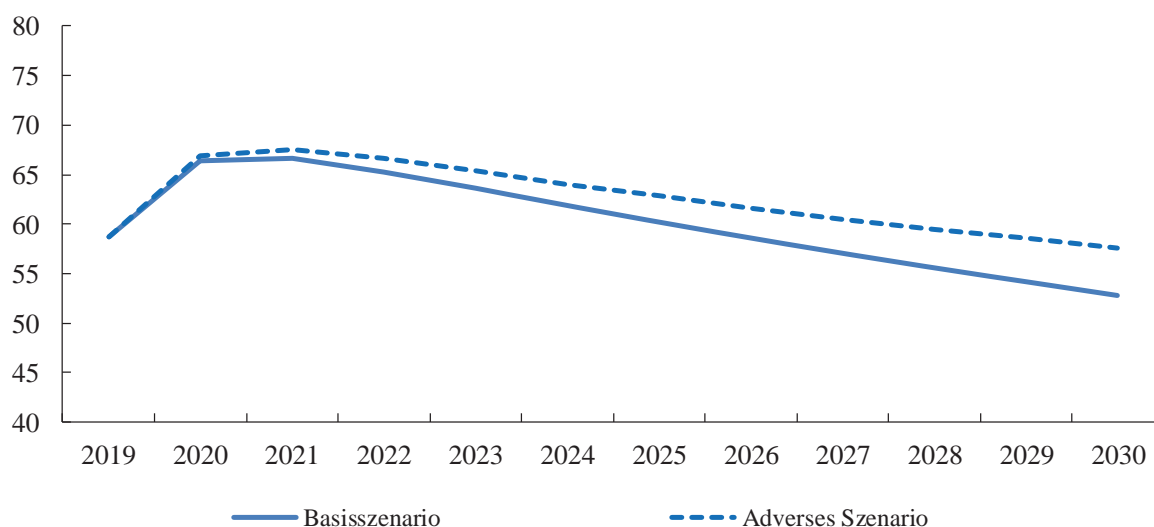
3.4 Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Die Kommission erwartet in ihrer Frühjahrsprognose 2020 einen Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands von 58,8 % des BIP im Jahr 2019 auf 66,4 % des BIP im Jahr 2020.

Die Analyse der Schuldentragfähigkeit wurde auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission aktualisiert. Insgesamt deutet die Bewertung der Schuldentragfähigkeit darauf hin, dass die Schuldenstandsquote mittelfristig tragfähig bleibt, auch unter Berücksichtigung wichtiger erleichternder Faktoren im Zusammenhang mit dem Schuldenprofil. Während sich insbesondere der gesamtstaatliche Schuldenstand infolge der COVID-19-Krise verschlechtert hat, dürfte sich die Schuldenquote im Basisszenario² mittelfristig auf einem nachhaltigen (rückläufigen) Pfad befinden.

² Das Basisszenario beruht auf der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission. Für die Zeit nach 2021 wird von einer schrittweisen Anpassung der Haushaltspolitik ausgegangen, die mit den wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsrahmen der EU in Einklang steht. Das reale BIP-Wachstum wird nach der sogenannten T+10-Methode des Ausschusses für Wirtschaftspolitik/Arbeitsgruppe „Produktionslücken“ (EPC/OGWG T+10 methodology) projiziert. Insbesondere wird das (reale) tatsächliche BIP-Wachstum durch sein Potenzialwachstum angetrieben und von etwaigen zusätzlich in Betracht gezogenen Haushaltsanpassungen (durch den Fiskalmultiplikator) beeinflusst. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Inflation allmählich 2 % annähert. Die Annahmen für Zinssätze werden im Einklang mit den Erwartungen der Finanzmärkte festgesetzt. Beim ungünstigen Szenario wird von (um 500 Basispunkte) höheren Zinssätzen und einem (um -0,5 Prozentpunkte) geringeren BIP-Wachstum im Vergleich zum Basisszenario ausgegangen (während des gesamten Prognosezeitraums).

Abbildung1: Öffentliche Schuldenquote, Irland, in % des BIP



Quelle: Kommissionsdienststellen

3.5 Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 18. Mai 2020 übermittelten die irischen Behörden ein Schreiben, in dem sie verschiedene Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 anführten. Den wichtigsten davon wurden bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen. Weitere, oben noch nicht genannte Faktoren beziehen sich auf die Bemühungen Irlands seine öffentlichen Finanzen in den Vorjahren durch die Führung von Haushaltsüberschüssen und die Einrichtung des „Rainy Day Fund“ Notgroschen Fonds zu stärken.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seinem Stabilitätsprogramm zufolge wird sich das gesamtstaatliche Defizit Irlands 2020 auf 7,4 % des BIP erhöhen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Mit dem geplanten Defizit wird der Referenzwert als ausnahmsweise und momentan vorübergehend überschritten angesehen.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft.

Wie in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 festgelegt, was das Defizitkriterium 2020 betrifft, können diese einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle Irlands bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote 2020 den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigen soll und die doppelte Bedingung – d. h. dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – nicht erfüllt ist.

Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 nicht erfüllt ist.