



Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 547 final

BERICHT DER KOMMISSION

Kroatien

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

BERICHT DER KOMMISSION

Kroatien

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

1. EINFÜHRUNG

Am 20. März 2020 nahm die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts an. Die in den Artikeln 5 Absatz 1, 6 Absatz 3, 9 Absatz 1 und 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in den Artikeln 3 Absatz 5 und 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung teilte die Kommission dem Rat ihre Auffassung mit, dass angesichts des erwarteten schweren Konjunkturabschwungs aufgrund des COVID-19-Ausbruchs die gegenwärtigen Umstände die Aktivierung der Klausel rechtfertigen. Am 23. März 2020 stimmten die Finanzminister der Mitgliedstaaten der Einschätzung der Kommission zu. Wenn die allgemeine Ausweichklausel aktiviert wird, ist eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zulässig, sofern die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für die korrektive Komponente kann der Rat auf Empfehlung der Kommission auch beschließen, einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festzulegen. Durch die allgemeine Ausweichklausel werden die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht ausgesetzt. Sie ermöglicht es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsanforderungen abzuweichen, und versetzt die Kommission und den Rat in die Lage, die notwendigen Maßnahmen zur politischen Koordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu ergreifen. Die Daten, die von den kroatischen Behörden am 31. März 2020 gemeldet und anschließend von Eurostat validiert wurden,¹ zeigen, dass der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Kroatiens 2019 +0,4 % des BIP erreichte, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand bei 73,2 % des BIP lag. Laut Konvergenzprogramm 2020 plant Kroatien für 2020 ein Defizit von 6,8 % des BIP und einen Schuldenstand von 86,7 % des BIP.

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

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission daher diesen Bericht erstellt, in dem analysiert wird, inwieweit Kroatien die im Vertrag verankerten Kriterien für das Haushaltsdefizit und den Schuldenstand erfüllt. 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/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

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

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-1,0	0,8	0,2	0,4	-7,1	-2,2
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	80,8 %	77,8 %	74,7 %	73,2 %	88,6 %	83,4 %
	Anpassungslücke gegenüber dem Richtwert für den Schuldenabbau	-4,1	-3,2	-4,1	-2,7	3,6	0,6
	Veränderung des strukturellen Saldos	+1,5	+1,3	-1,1	-0,3	-3,2	+2,5

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Laut Konvergenzprogramm 2020 wird Kroatiens geplantes gesamtstaatliches Defizit 2020 6,8 % des BIP erreichen, was über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt.

Die geplante Überschreitung des Referenzwerts im Jahr 2020 ist ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Konjunkturabschwung zurückzuführen ist. Angesichts der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie projiziert die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 einen Rückgang des realen BIP im Jahr 2020 um 9,1 %.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, in der für 2021 ein Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits unter 3 % des BIP projiziert wird, wäre die geplante Überschreitung des im Vertrag vorgesehenen Referenzwerts nur vorübergehend. Allerdings sind diese Projektionen mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das geplante Defizit für 2020 über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt. Die geplante Überschreitung wird als ausnahmsweise im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zurzeit als vorübergehend angesehen. 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. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Die öffentliche Schuldenquote ging von 74,7 % im Jahr 2018 auf 73,2 % im Jahr 2019 zurück. Der Schuldenabbau war auf ein solides BIP-Wachstum und einen Gesamtüberschuss zurückzuführen, der jedoch durch beträchtliche, den Bruttoschuldenstand erhöhende Bestandsanpassungen zum Teil wieder ausgeglichen wurde, weil die Regierung mehr Schulden aufnahm, als zur Deckung des Finanzierungsbedarfs notwendig war, und mit dem Überschuss Einlagen bildete.

Aus den gemeldeten Daten geht hervor, dass Kroatien 2019 den Richtwert für den Schuldenabbau (mehr als) einhielt, da die Anpassungslücke gegenüber dem Richtwert -2,7 % des BIP betrug.

Aus der Analyse geht also hervor, dass das Schuldenstandskriterium – ausgehend von den Ist-Daten für 2019 – erfüllt ist.

4. 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 Haushaltslage 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, „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“, gebührende Beachtung zu schenken ist

Nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 können diese einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle Kroatiens bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums für das Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt und die doppelte Bedingung – das Defizit bleibt in der Nähe des Referenzwerts und der Referenzwert wird nur vorübergehend überschritten – nicht erfüllt ist. In der gegenwärtigen Lage sind die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, die sich massiv auf die Haushaltslage auswirkt und den Ausblick äußert ungewiss macht, ein weiterer wichtiger Faktor, der in Bezug auf das Jahr 2020 zu berücksichtigen ist. Die Ausweichklausel wurde auch wegen der Pandemie aktiviert.

4.1 Die 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 auf globaler Ebene ergriffen werden, 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. Dazu gehören auch umfassende Liquiditätshilfen und Garantieregelungen. Sofern eingehendere Informationen vorliegen, sind die zuständigen statistischen Ämter gehalten zu untersuchen, ob sich diese Maßnahmen unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo auswirken. Zusammen mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

4.2 Mittelfristige Wirtschaftslage

2019 überstieg die reale Wirtschaftsleistung endlich das Niveau von 2008, und die Arbeitslosenquote sank auf einen historischen Tiefstand. Die makroökonomischen

Ungleichgewichte (hohe Verschuldung und Auslandsverbindlichkeiten) gingen unter das Niveau von 2008 zurück. Der gesamtstaatliche Schuldenstand ist zwar immer noch relativ hoch, ging aber – auch dank des gesamtstaatlichen Überschusses in drei aufeinanderfolgenden Jahren – deutlich zurück. Zudem verbesserten sich auch die durchschnittliche Laufzeit öffentlicher Anleihen und die Kosten des Schuldendienstes erheblich. Verbesserungen der Kostenwettbewerbsfähigkeit und Kroatiens Beitritt zur Union förderten das starke Ausfuhrwachstum bis 2019.

Die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie dürften in Kroatien wegen des großen Anteils des Tourismus an der Bruttowertschöpfung sowie der erheblichen Exponierung durch wichtige Handelspartner besonders ausgeprägt sein. Die Inlandsnachfrage dürfte wegen der relativ strengen Unterdrückungsmaßnahmen, die Mitte März eingeführt wurden und seit Ende April gelockert werden, drastisch zurückgehen. Gleichzeitig dürften auch die Ausfuhren darunter leiden, dass Kroatiens wichtigste Handelspartner (Italien, Slowenien und Österreich) besonders umfassende, strenge Unterdrückungsmaßnahmen eingeführt haben. Dieser Ausblick ist mit einer außergewöhnlich hohen Unsicherheit behaftet, was die Dauer der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen betrifft, da diese in hohem Maße von der Wirksamkeit der Regierungsmaßnahmen abhängt sowie davon, wie schnell sich die globale Nachfrage erholt.

Der projizierte starke Rückgang des BIP ist ein mildernder Faktor bei der Bewertung, ob Kroatien das Defizitkriterium 2020 einhält.

4.3 Mittelfristige Haushaltslage

Ausgehend von den Ist-Daten und der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission hat Kroatien 2019 sein mittelfristiges Haushaltsziel erreicht.

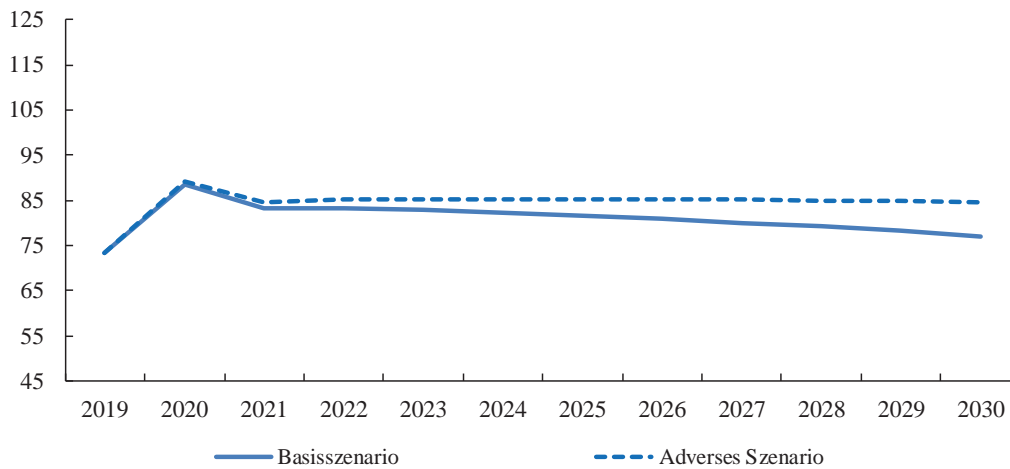
Das Konvergenzprogramm 2020 beinhaltet Informationen über die mittelfristige Strategie zur Unterstützung der Wirtschaft, wonach der in den letzten Jahren geschaffene haushaltspolitische Spielraum genutzt werden soll, um die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zu minimieren, indem normalerweise rentable Unternehmen und der Erhalt von Arbeitsplätzen unterstützt werden. Diesbezüglich wurden hauptsächlich drei Maßnahmen ergriffen, und zwar der Lohnzuschuss für Unternehmen, die keine Beschäftigten entlassen, sowie Steuerstundungen und Steuererlasse für die am härtesten getroffenen Unternehmen. Die Wirkung dieser Maßnahmen wird auf insgesamt 3,9 % des BIP projiziert, wobei 2,7 % des BIP auf eine Defizit-Erhöhung entfallen und der Rest auf Liquiditätshilfen (Steuerstundungen). Insgesamt wird im Konvergenzprogramm für 2020 ein Defizit von 6,8 % des BIP projiziert, gefolgt von einer Erholung auf 2,4 % des BIP im Jahr 2021.

4.4 Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

In der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission wird davon ausgegangen, dass der gesamtstaatliche Schuldenstand von 73,2 % des BIP im Jahr 2019 auf 88,6 % des BIP im Jahr 2020 steigen wird. Die Analyse der Schuldentragfähigkeit wurde auf der Grundlage dieser Prognose aktualisiert. Die Analyse bestätigt, dass die Schuldenstandsquote trotz der Risiken (einschließlich jener aufgrund des hohen Anteils an Fremdwährungspositionen) mittelfristig tragfähig bleibt, was auch auf den Schuldenabbau in den letzten Jahren zurückzuführen ist.

Die Schuldenstandsquote verschlechtert sich zwar wegen der COVID-19-Krise, aber mittelfristig dürfte die Schuldenquote im Basisszenario tragfähig (rückläufig) sein.²

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



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

Am 11. Mai 2020 haben die kroatischen Behörden ein Schreiben übermittelt, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geltend machen. Den wichtigsten davon wurden bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Laut Konvergenzprogramm wird sich das geplante gesamtstaatliche Defizit Kroatiens 2020 auf 6,8 % des BIP erhöhen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als ausnahmsweise und zurzeit als vorübergehend angesehen.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand lag Ende 2019 bei 73,2 % des BIP und damit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % des BIP. Kroatien hielt 2019 den Richtwert für den Schuldenabbau ein.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft. Nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97

² Das Basisszenario basiert auf der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission. Für die Zeit nach 2021 wird eine schrittweise Anpassung der Haushaltspolitik angenommen, im Einklang mit den EU-Rahmen zur Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik. Die Projektion des realen BIP-Wachstums erfolgt nach der sogenannten T+10-Methode der Arbeitsgruppe „Produktionslücken“ (OGWG) des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (EPC). Das (reale) tatsächliche BIP-Wachstum beruht auf seinem Potenzialwachstum und wird durch ggf. berücksichtigte zusätzliche Haushaltsanpassungen (durch den Fiskalmultiplikator) beeinflusst. Die Inflation wird sich voraussichtlich schrittweise 2 % annähern. Die Zinssatzannahmen werden im Einklang mit den Finanzmarkerwartungen erstellt. Im adversen Szenario werden (um 500 Basispunkte) höhere Zinssätze und ein (um 0,5 Prozentpunkte) niedrigeres BIP-Wachstum im Vergleich zum Basisszenario angenommen (über den gesamten Projektionszeitraum).

können diese einschlägigen Faktoren allerdings in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle Kroatiens bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums für das Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt und die doppelte Bedingung – das Defizit bleibt in der Nähe des Referenzwerts und der Referenzwert wird nur vorübergehend überschritten – 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.