



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 548 final

BERICHT DER KOMMISSION

Zypern

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

BERICHT DER KOMMISSION

Zypern

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 korrekativen 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 zyprischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat¹ validierten Daten belief sich der gesamtstaatliche Haushaltsüberschuss Zyperns 2019 auf 1,7 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 95,5 % des BIP² betrug. Dem Stabilitätsprogramm 2020 zufolge plant Zypern für 2020 ein Defizit von 4,3 % des BIP und eine Schuldenquote von 116,8 % 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.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-DE.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

² Die Schuldenquote erhöhte sich 2018 auf 100,6 % des BIP, was auf einmalige Maßnahmen zur Unterstützung des Bankensektors zurückzuführen war.

Darüber hinaus ergibt sich aus den Daten für 2019, dass der Richtwert für den Schuldenabbau nicht erfüllt wird, was ebenfalls als Anscheinsbeweis für das Bestehen eines übermäßigen Defizits im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts anzusehen ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission den vorliegenden Bericht erstellt, in dem analysiert wird, ob Zypern das im Vertrag festgelegte Defizit- und Schuldenstandskriterium erfüllt. Bei dieser Analyse werden alle einschlägigen Faktoren bewertet und der schwere wirtschaftliche Schock im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt.

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

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Abstand zum Richtwert für den Schuldenabbau				0,1	3,0 %	-0,4 %

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Ausgehend vom Stabilitätsprogramm 2020 plant Zypern für 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 4,3 % des BIP, das weit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt. Das Defizit dürfte in erster Linie auf die defiziterhöhenden Haushaltsauswirkungen der von der Regierung beschlossenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie (die auf 4,4 % des BIP geschätzt werden) sowie die angenommenen Steuerausfälle infolge der schlechteren Wirtschaftslage zurückzuführen sein.

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 7,4 % im Jahr 2020 aus.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, in der für 2021 ein Rückgang des Defizits unter 3 % des BIP projiziert wird, würde der im Vertrag vorgesehene Referenzwert nur vorübergehend überschritten. 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 Überschreitung des Referenzwerts wird im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Ausnahme und derzeit als vorübergehend erachtet. 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 gesamtstaatliche Schuldenquote, die 2017 erheblich auf 93,9 % des BIP gesunken war, erhöhte sich 2018 auf 100,6 % des BIP. Der Anstieg wurde vor allem durch eine Serie von Staatsanleihe-Emissionen (3,2 Mrd. EUR, mehr als 15 % des BIP) verursacht, die zur Finanzierung der einmaligen staatlichen Unterstützung für den Verkauf und die geordnete Abwicklung der Cyprus Cooperative Bank (CCB) aufgelegt wurden.

Die öffentliche Schuldenquote ging von 100,6 % des BIP im Jahr 2018 erheblich auf 95,5 % im Jahr 2019 zurück. Der Schuldenrückgang war einem komfortablen Haushaltsgesamtüberschuss in Kombination mit dem nominalen BIP-Wachstum zu verdanken. Er wurde durch die schuldenstandserhöhenden Auswirkungen der Bestandsanpassungen im Jahr 2019 (+0,4 % des BIP), die die höheren Liquiditätsreserven des Staates widerspiegeln, teilweise wieder kompensiert.

Den übermittelten Daten zufolge hat Zypern den Richtwert für den Schuldenabbau 2019 mit einem Abstand von 0,1 % des BIP verfehlt (siehe Tabelle 1).

Die Analyse legt daher nahe, dass das Schuldenstandskriterium auf Basis von Ist-Daten für 2019 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Gemäß 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, wonach „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“.

Bei einer dem Anschein nach bestehenden Nichterfüllung des Schuldenstandskriteriums ist eine Analyse der einschlägigen Faktoren in besonderem Maße angezeigt, da die Schuldendynamik stärker als das Defizit durch Faktoren beeinflusst wird, die sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entziehen. Dies wird in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 anerkannt, wonach bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums die einschlägigen Faktoren ungeachtet des Umfangs der Nichteinhaltung zu berücksichtigen sind. Vor diesem Hintergrund sind bei der Bewertung, ob das Schuldenstandskriterium erfüllt ist, mindestens die folgenden drei Aspekte zu berücksichtigen, da sie sich sowohl auf die Dynamik als auch die Tragfähigkeit der Schuldenlage auswirken: i) die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder des Anpassungspfads zu dessen Erreichung, ii) die Umsetzung von Strukturreformen und iii) die Wirtschaftslage.

Da jedoch die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt 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, können diese einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen

Defizits führen, gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 im Falle Zyperns bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden. In der derzeitigen Situation sind die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, die sehr erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltslage hat und zu äußerst unsicheren Aussichten führt, ein weiterer wichtiger Faktor, der in Bezug auf das Jahr 2020 zu berücksichtigen ist. Die Pandemie hatte auch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel zur Folge.

4.1. 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 getroffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu schützen 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. Vorbehaltlich detaillierterer Informationen prüfen die zuständigen statistischen Stellen, ob diese Maßnahmen unmittelbare Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo haben. Zusammen mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

4.2 Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung einschließlich Strukturreformen

Seit 2016 liegt das reale BIP-Wachstum zunehmend über der Potenzialrate, wobei der Konsum treibender Faktor ist. Auch nominal ist das Wachstum seit 2016 sehr kräftig. Daher können die makroökonomischen Bedingungen nicht als Erklärung dafür dienen, dass Zypern 2019 keine ausreichenden Fortschritte bei der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt hat.

Infolge der COVID-19-Pandemie rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 für das Jahr 2020 mit einem BIP-Rückgang um nahezu 7½ %, was auf die wirtschaftlichen Verwerfungen infolge der Reise- und Ausgangsbeschränkungen sowie einen erwartungsgemäß erheblichen Rückgang der Auslandsnachfrage nach Dienstleistungen, insbesondere nach Tourismusleistungen, zurückzuführen ist. Der Wirtschaftsausblick ist mit erheblicher Unsicherheit über die Dauer der Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen behaftet. Bei der Bewertung, ob Zypern das Defizitkriterium im Jahr 2020 erfüllt, ist dies ein mildernder Faktor.

In ihrem Länderbericht 2020³ gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass Zypern bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2019 insgesamt begrenzte Fortschritte erzielt habe. Im Einzelnen hat Zypern namentlich in folgenden Bereichen einige Fortschritte

³Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 512 final vom 26.2.2020 „Country Report Cyprus 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Länderbericht Zypern 2020 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte).

erzielt: Verbesserung der Leitung staatseigener Unternehmen; Förderung des Abbaus notleidender Kredite; Ausbau der Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Sensibilisierungsmaßnahmen für junge Menschen; Verbesserung von Forschung und Entwicklung; Erleichterung des Zugangs kleiner und mittlerer Unternehmen zu Finanzmitteln und Umsetzung der ersten Phase der Reform der nationalen Gesundheitsversicherung. Nur begrenzte Fortschritte wurden in folgenden Bereichen erzielt: i) Reform der öffentlichen Verwaltung und der kommunalen Behörden; ii) Konzentration der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf die Bereiche nachhaltiger Verkehr, Abfall- und Wasserwirtschaft, Digitalisierung und digitale Kompetenzen; iii) Steigerung der Effizienz des Justizsystems und der Zahlungsdisziplin; iv) Schaffung zuverlässiger Verfahren für die Ausstellung von Eigentumsurkunden und die Übertragung von Eigentumsrechten an Immobilien. Keine Fortschritte wurden bei der Umsetzung von Privatisierungsprojekten erzielt.

4.3 Mittelfristige Haushaltslage einschließlich öffentlicher Investitionen

Der gesamtstaatliche Haushalt verbesserte sich und wies – nach einem Defizit von 3,7 % des BIP im Jahr 2018 – im Jahr 2019 einen Überschuss von 1,7 % des BIP auf. Die Verbesserung des Gesamtsaldos im Jahr 2019 gegenüber 2018 spiegelt vor allem die vorübergehende Natur des Defizits von 2018 wider, das auf die einmalige staatliche Unterstützung für den Bankensektor im Jahr 2018 (7,4 % des BIP) zurückzuführen war. Die öffentlichen Investitionen gingen von 5,7 % des BIP im Jahr 2018 auf 1,7 % des BIP im Jahr 2019 zurück, was den einmaligen Auswirkungen der finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für die CCB auf die öffentlichen Investitionen im Jahr 2018 geschuldet war.

Ausgehend von Ist-Daten und der Prognose der Kommission verzeichnete Zypern 2019 einen strukturellen Überschuss von 0,1 % des BIP und erfüllte damit 2019 sein mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Die Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente ist bei der Bewertung, ob der Mitgliedstaat das Schuldenstandskriterium 2019 allem Anschein nach nicht erfüllt hat, ein mildernder Faktor.

Das Stabilitätsprogramm 2020 enthält Angaben zu den erwarteten vorübergehenden Haushaltsauswirkungen des von der Regierung beschlossenen Maßnahmenpakets zur Bekämpfung der Pandemie (schätzungsweise 4,4 % des BIP), durch das sich das Defizit erhöhen wird. Der mittelfristige Haushaltsausblick ist von außergewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet, die sowohl die Dauer der Pandemie als auch deren wirtschaftliche Folgen betrifft.

4.4 Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

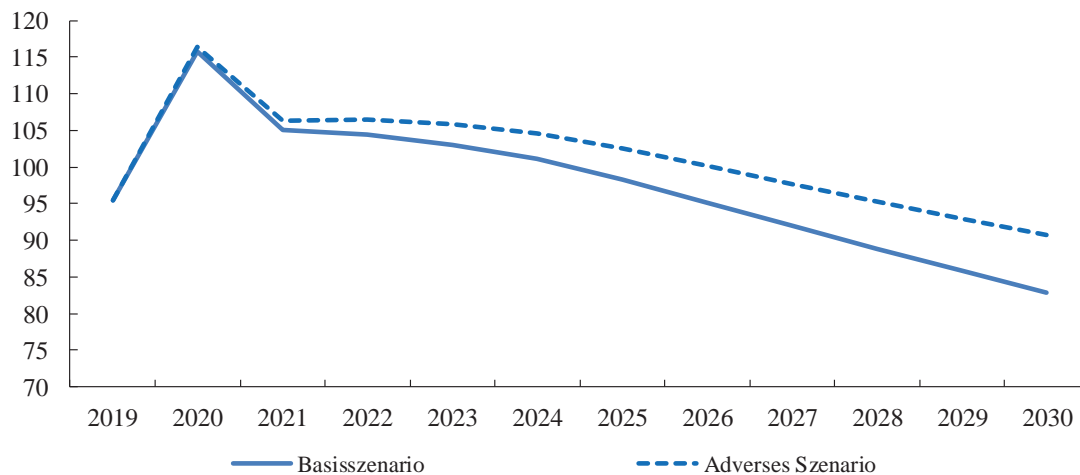
Die öffentliche Schuldenquote, die von 103,4 % im Jahr 2016 beträchtlich auf 93,9 % des BIP im Jahr 2017 gesunken war, erhöhte sich 2018 auf 100,6 % des BIP. Dieser Anstieg war auf die einmaligen staatlichen Stützungsmaßnahmen für den Verkauf und die geordnete Abwicklung der CCB im Jahr 2018 zurückzuführen.

Im Jahr 2019 ging die öffentliche Schuldenquote erheblich auf 95,5 % des BIP zurück, wobei ein komfortabler Primärüberschusses und ein günstiger Schneeballeffekt die treibenden Faktoren waren. Diese schuldensenkenden Faktoren wurden durch die schuldenerhöhenden Auswirkungen der Bestandsanpassungen (+ 0,4 % des BIP) teilweise wieder kompensiert.

Laut Frühjahrsprognose 2020 der Kommission dürfte der gesamtstaatliche Schuldenstand von 95,5 % des BIP im Jahr 2019 auf 115,7 % im Jahr 2020 steigen.

Die Analyse der Schuldentragfähigkeit wurde anhand der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission aktualisiert. Die Analyse bestätigt, dass die Schuldenlage trotz Risiken mittelfristig tragfähig bleibt, auch da gewichtige erleichternde Faktoren (insbesondere auch das Schuldenprofil) vorhanden sind. So dürfte sich im Basisszenario insbesondere die Schuldenquote mittelfristig tragfähig (rückläufig) entwickeln, auch wenn sich die Schuldenlage infolge der COVID-19-Krise verschlechtert hat.⁴

Abbildung 1: Öffentliche Schuldenquote, Zypern, % des BIP



Quelle: Kommissionsdienststellen.

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

Am 11. Mai 2020 übermittelten die zyprischen Behörden ein Schreiben, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geltend machten. Den wichtigsten davon wurden bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen. In ihrem Schreiben hoben die zyprischen Behörden außerdem die positive Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den letzten Jahren hervor, die darin zum Ausdruck kommt, dass der gesamtstaatliche Haushalt in den letzten vier Jahren (2016-2019) unter Ausklammerung der einmaligen Effekte der CCB-Maßnahmen Überschüsse aufwies. Darüber hinaus weisen die Behörden darauf hin, dass das Liquiditätspolster insbesondere mit Blick auf die für Anfang 2020 geplante Rückzahlung des

⁴ Das Basisszenario stützt sich auf die Frühjahrsprognose 2020 der Kommission. Für die Zeit nach 2021 wird eine schrittweise haushaltspolitische Anpassung im Einklang mit den EU-Rahmenvorschriften für die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung und Überwachung angenommen. Das reale BIP-Wachstum wird nach der sogenannten EPC/OGWG T+10-Methodik projiziert. Insbesondere wird das (reale) BIP-Ist-Wachstum durch das potenzielle BIP-Wachstum getrieben und durch etwaige zusätzliche haushaltspolitische Anpassungen (über den Fiskalmultiplikator) beeinflusst. Bei der Inflation wird eine allmähliche Annäherung an 2 % angenommen. Die Zinsannahmen werden entsprechen den Finanzmarkterwartungen festgelegt. Im adversen Szenario werden im Vergleich zum Basisszenario höhere Zinssätze (plus 500 Basispunkte) und ein niedrigeres reales BIP-Wachstum (minus 0,5 Prozentpunkte) angenommen (über den gesamten Projektionszeitraum).

IWF-Darlehens gegenüber 2018 bis zum Jahresende 2019 auf etwa 2 % des BIP aufgestockt wurde.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird sich das gesamtstaatliche Defizit Zyperns 2020 auf 4,3 % 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 Ausnahme und derzeit als vorübergehend erachtet.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand lag mit 95,5 % des BIP Ende 2019 deutlich über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP. Zypern hat den Richtwert für den Schuldenabbau im Jahr 2019 nicht eingehalten.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft. Da jedoch die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt 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, können diese einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 im Falle Zyperns bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden. Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 nicht erfüllt ist.

Was die Erfüllung des Schuldenstandskriteriums im Jahr 2019 angeht, so führen die einschlägigen Faktoren, insbesondere i) die verzeichneten makroökonomischen Bedingungen, ii) die begrenzten Fortschritte bei der Umsetzung wachstumsfördernder Strukturreformen in den letzten Jahren und iii) die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 erfüllt ist.