



Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 555 final

BERICHT DER KOMMISSION

Slowenien

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

BERICHT DER KOMMISSION

Slowenien

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 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 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 slowenischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat¹ validierten Daten belief sich der gesamtstaatliche Überschuss Sloweniens 2019 auf 0,5 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 66,1 % des BIP betrug. Dem Stabilitätsprogramm 2020 zufolge plant Slowenien für 2020 ein Defizit von 8,1 % des BIP und eine Schuldenquote von 82,4 % des BIP.

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

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission daher diesen Bericht erstellt, in dem untersucht wird, ob Slowenien die Defizit- und Schuldenstandskriterien des Vertrags 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/2995521/10294652/2-22042020-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	-1,9	0,0	0,7	0,5	-7,2	-2,1
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	78,7	74,1	70,4	66,1	83,7	79,9
	Lücke zum Richtwert für den Schuldenabbau				-6,8	2,8	-2,8
	Veränderung des strukturellen Saldos	0,4	0,6	-0,2			
	Erforderliche MLSA	-1,1	-2,1	-6,2			

Anmerkung: MLSA bedeutet lineare strukturelle Mindestanpassung

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Laut Stabilitätsprogramm plant Slowenien für 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 8,1 % des BIP, das über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt. Der Anstieg des Defizits spiegelt die geplanten Konjunkturmaßnahmen von 4,4 % des BIP und die Auswirkungen des Wirtschaftsabschwungs wider.

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-Wachstums um 7,0 % im Jahr 2020 aus.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, in der für 2021 ein Rückgang des gesamtstaatlichen 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 geplante Überschreitung findet im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausnahmsweise statt und wird derzeit als vorübergehend angesehen. Die Analyse legt damit 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 sank von 70,4 % des BIP im Jahr 2018 auf 66,1 % des BIP im Jahr 2019. Der Rückgang der Quote war hauptsächlich auf den Primärüberschuss, den Nennereffekt aufgrund des Anstiegs des nominalen BIP und die negativen Bestandsanpassungen zurückzuführen.

Den übermittelten Daten zufolge hielt Slowenien im Jahr 2019 den Richtwert für den Schuldenabbau ein, da sich die Lücke zum Richtwert auf 6,8 % des BIP beläuft.

Die Analyse lässt somit darauf schließen, dass ausgehend von den Haushaltsdaten für 2019 das Schuldenstandskriterium erfüllt ist.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach 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 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.“

Was die Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 anbelangt, so können nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle Sloweniens bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitet und die doppelte Bedingung, dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird, nicht erfüllt ist.

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. 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 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. In Kombination mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren gesamtstaatlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

4.2 Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Sloweniens Wirtschaft wuchs im Jahr 2019 um 2,4 %. Die Beschäftigung nahm weiterhin unvermindert zu, und die Arbeitslosenquote erreichte im letzten Quartal den sehr niedrigen Wert von 4,0 %. Obwohl sich das Wachstum Ende des Jahres abschwächte, ging Slowenien aus einer relativ starken Ausgangsposition in diese Krise.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission dürfte die Wirtschaft im Jahr 2020 um etwa 7 % schrumpfen. Dank der entschlossenen politischen Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Beschäftigung zu stützen und Einkommensrückgänge betroffener Haushalte und Unternehmen während des Abschwungs abzufedern, dürfte sich die Wirtschaftstätigkeit in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 wieder erholen. Für das Jahr 2021 wird ein Wachstum von 6,7 % prognostiziert. Die kurzfristigen Aussichten sind mit außergewöhnlich hoher Ungewissheit behaftet, was die Dauer der Pandemie und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen betrifft. Dies ist ein mildernder Faktor bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums durch Slowenien im Jahr 2020.

4.3 Mittelfristige Entwicklung der Haushaltslage

Der Gesamtüberschuss sank von 0,7 % des BIP im Jahr 2018 auf 0,5 % des BIP im Jahr 2019.

Am 13. Juli 2018 wurde Slowenien empfohlen sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Primärausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen und einmaliger Maßnahmen im Jahr 2019 3,1 % („Ausgabenrichtwert“) nicht überschreitet, was einer strukturellen Anpassung um 0,65 % des BIP entspricht.² Die Gesamtbewertung weist auf eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2019 und im Zeitraum 2018-2019 zusammengenommen hin.

Das Stabilitätsprogramm enthält Angaben zu wesentlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und zur Unterstützung der Wirtschaft. Die Auswirkungen dieser direkten Unterstützungsmaßnahmen auf den Haushalt werden sich demnach 2020 auf schätzungsweise 4,4 % des BIP belaufen.

Die Haushaltsprognosen in der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission und im Stabilitätsprogramm 2020 sind mit großer Unsicherheit behaftet.

4.4 Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

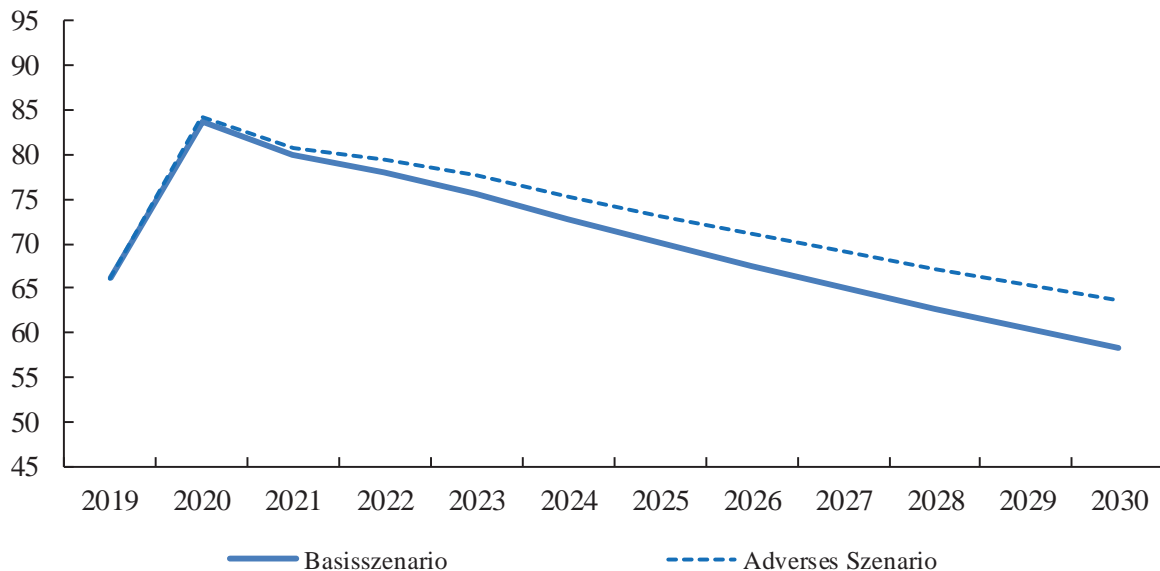
Die Kommission erwartet in ihrer Frühjahrsprognose 2020 einen Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands von 66,1 % des BIP im Jahr 2019 auf 83,7 % des BIP im Jahr 2020.

Die Analyse der Schuldentragfähigkeit wurde mit der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission aktualisiert. Diese Analyse bestätigt, dass die Schuldenstandsquote in Slowenien trotz der Risiken mittelfristig tragfähig bleibt, wobei wichtige erleichternde Faktoren (einschließlich des Schuldenprofils und der historisch niedrigen Zinssätze)

² Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Sloweniens mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Sloweniens 2018 (ABl. C 320 vom 10.9.2018, S. 103).

berücksichtigt werden. Während sich insbesondere der gesamtstaatliche Schuldenstand infolge der COVID-19-Krise verschlechtert hat, dürfte sich die Schuldenquote im Basisszenario³ mittelfristig auf einem nachhaltigen (rückläufigen) Pfad befinden.

Abbildung 1 Öffentliche Schuldenquote, Slowenien, in % des BIP



Quelle: Kommissionsdienststellen

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

Am 12. Mai 2020 übermittelten die slowenischen 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 wurde bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits Rechnung getragen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Laut Stabilitätsprogramm soll das gesamtstaatliche Defizit Sloweniens 8,1 % des BIP im Jahr 2020 erreichen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP

³ Das Basisszenario beruht auf der Frühjahresprognose 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 adversen 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).

und nicht in dessen Nähe liegen. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als Ausnahme und derzeit als vorübergehend erachtet.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand lag mit 66,1 % des BIP Ende 2019 über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP. Slowenien hielt im Jahr 2019 den Richtwert für den Schuldenabbau ein.

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

Was die Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 anbelangt, so können nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle Sloweniens bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitet und die doppelte Bedingung, 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.