



Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 542 final

BERICHT DER KOMMISSION

Bulgarien

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

BERICHT DER KOMMISSION

Bulgarien

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

1. EINLEITUNG

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 wird der Kommission und dem Rat die Möglichkeit geben, unter Abweichung von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben im Rahmen des Pakts die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Aus den Daten, die von den bulgarischen Behörden am 31. März 2020 gemeldet und anschließend von Eurostat¹ validiert wurden, geht hervor, dass sich der gesamtstaatliche Überschuss Bulgariens 2019 auf 2,1 % des BIP belief, während der öffentliche Schuldenstand bei 20,4 % des BIP lag. Dem Konvergenzprogramm 2020 zufolge plant Bulgarien für 2020 ein Defizit von 3,1 % des BIP und einen Schuldenstand von 28,5 % des BIP.

Das für 2020 geplante Defizit liefert dem ersten Anschein nach Hinweise auf das Vorliegen eines übermäßigen Defizits im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission daher diesen Bericht erstellt, in dem analysiert wird, ob Bulgarien das Defizitkriterium des Vertrags erfüllt. Das Schuldenstandskriterium kann als erfüllt angesehen werden, da die Schuldenquote unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP liegt. Dabei wurden alle einschlägigen Faktoren berücksichtigt und dem großen wirtschaftlichen Schock aufgrund der COVID-19-Pandemie gebührend Rechnung getragen.

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	+0,1	+1,1	+2,0	+2,1	-2,8	-1,8
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	29,3	25,3	22,3	20,4	25,5	25,4

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission

2. DEFIZITKRITERIUM

Dem Konvergenzprogramm 2020 zufolge soll sich das gesamtstaatliche Defizit Bulgariens im Jahr 2020 auf 3,1 % des BIP belaufen und würde damit den im EG-Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP überschreiten. Wengleich das gesamtstaatliche Defizit mehr als 3 % des BIP betragen wird, dürfte es in der Nähe des im Vertrag verankerten Referenzwertes bleiben. In der Frühjahrsprognose der Kommission wurde das gesamtstaatliche Defizit 2020 mit 2,8 % des BIP veranschlagt und würde damit knapp unter dem Referenzwert von 3 % des BIP liegen.

Der im Vertrag festgelegte Referenzwert wird im Jahr 2020 aufgrund eines schweren Konjunkturabschwungs und damit nur ausnahmsweise überschritten. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die bulgarische Wirtschaft geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose für 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 7,2 % aus.

Die Überschreitung des im Vertrag festgelegten Referenzwerts laut dem Konvergenzprogramm ist im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts als vorübergehend zu betrachten. So geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 davon aus, dass das Defizit 2021 wieder unter den Referenzwert sinken wird.

Insgesamt übersteigt das anvisierte Defizit 2020 zwar den Referenzwert von 3 % des BIP, bleibt aber in dessen Nähe. Der Referenzwert wird im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts als ausnahmsweise und vorübergehend überschritten betrachtet. Somit lässt die Analyse darauf schließen, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 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 Haushaltslage des Mitgliedstaats“.

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert. Ferner heißt es dort, dass allen sonstigen Faktoren gebührend 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.“

In der derzeitigen Situation sind die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, die zudem auch ganz 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 hat auch zur Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel geführt.

3.1. Die COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat zu einem schweren wirtschaftlichen Schock geführt, der in der gesamten Europäischen Union erhebliche negative Auswirkungen hat. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden sowohl von der Dauer der Pandemie als auch der Maßnahmen abhängen, die auf nationaler sowie auf europäischer und globaler Ebene ergriffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu schützen und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Mitgliedstaaten haben bereits Haushaltsmaßnahmen ergriffen, um die Kapazität ihrer Gesundheitssysteme zu erhöhen und die von der Krise besonders stark betroffenen Personen und Wirtschaftszweige zu unterstützen, oder sind derzeit dabei, solche Maßnahmen zu ergreifen. Darüber hinaus wurden umfangreiche Liquiditätsunterstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Da noch keine detaillierteren Informationen vorliegen, prüfen die zuständigen Statistikbehörden, ob diese Maßnahmen unmittelbare Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo haben oder nicht. In Kombination mit der rückläufigen Wirtschaftstätigkeit werden die verabschiedeten Maßnahmen zu einem deutlichen Anstieg des Haushaltsdefizits und des Schuldenstands führen.

3.2 Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie befand sich Bulgarien in einer günstigen Wirtschaftslage. Mit einem Anstieg des BIP um 3,4 % konnte das Land 2019 im fünften Jahr in Folge ein robustes Wachstum verzeichnen, das vor allem vom stärkeren Verbrauch der privaten Haushalte getragen wurde. Dieser positive Trend wurde durch den COVID-19-Ausbruch unterbrochen. Das reale BIP Bulgariens dürfte 2020 den aktuellen Schätzungen zufolge um 7,2 % schrumpfen, was vor allem auf die negativen Auswirkungen der Maßnahmen, die nach Ausrufung des Ausnahmezustands am 13. März 2020 zur Eindämmung der Ausbreitung der Pandemie ergriffen wurden, und auf die Verlangsamung der internationalen Wirtschaftstätigkeit im ersten Quartal 2020 zurückzuführen ist. Beim privaten Verbrauch wird im Jahr 2020 ein Rückgang um fast 6 % und bei den Investitionen um 18 % erwartet. Die Ausfuhren werden 2020 voraussichtlich auf breiter Basis um mehr als 13 % und die Einfuhren um mehr als 12 % fallen. Der projizierte drastische Rückgang des BIP ist bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums durch Bulgarien im Jahr 2020 ein erleichternder Faktor.

Im Jahr 2021 wird das Wachstum voraussichtlich wieder anziehen. Angesichts der erwarteten Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt wird davon ausgegangen, dass der private Verbrauch die wichtigste treibende Kraft sein wird. Das Wachstum dürfte auch von einem Wiederanstieg der Exporte profitieren. Bei den Investitionen wird allerdings eine langsamere Erholung erwartet, da hohe Unsicherheit herrscht und die Unternehmen die Investitionen aufgrund ihrer nach wie vor schwachen Finanzlage vermutlich reduzieren oder aufschieben werden. Diese makroökonomischen Aussichten sind durch eine außergewöhnlich hohe Unsicherheit hinsichtlich der Dauer der Pandemie sowie ihrer Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit, auf Konsummuster und auf die Finanzlage der Unternehmen gekennzeichnet.

3.3 Mittelfristige Entwicklung der Haushaltslage

Ausgehend von den Haushaltsdaten und der Kommissionsprognose lag der strukturelle Überschuss 2019 bei 1,1 % des BIP und damit über dem mittelfristigen Haushaltsziel eines Defizits von 1 % des BIP.

Die bulgarischen Behörden planten für 2020 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt. Das Parlament nahm am 6. April 2020 einen revidierten Staatshaushalt an, um den neuen wirtschaftlichen Perspektiven und den Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie Rechnung zu tragen. Dieser Haushalt sieht ein Defizit von 3 % des BIP (auf Kassenbasis) bzw. 3,1 % des BIP (ESVG) vor. Diese Planung ist durch eine außergewöhnlich hohe Unsicherheit hinsichtlich der Dauer der Pandemie und ihrer Auswirkungen auf die haushaltspolitischen Aussichten geprägt.

Das Konvergenzprogramm enthält Informationen über wesentliche neue Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und zur Unterstützung der Wirtschaft sowie über die geschätzten Auswirkungen der makroökonomischen Lage. Im Konvergenzprogramm werden die Auswirkungen dieser direkten Unterstützungsmaßnahmen auf den Haushalt auf 1,3 % des BIP 2020 geschätzt. Zu den wichtigsten neuen Maßnahmen gehören höhere Ausgaben für medizinische Ausrüstung, Zusatzvergütungen für Sicherheitspersonal und Militär sowie Beihilfen für Unternehmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und für Steuerstundungen. Die Einnahmen dürften aufgrund der Rezession um fast 2,5 % des BIP niedriger ausfallen als erwartet. Das Konvergenzprogramm enthält auch Informationen über die staatliche Garantieregelung in Höhe von 0,6 % des BIP und über die Umschichtung von Investitionsmitteln im Umfang von rund 0,8 % des BIP zur Finanzierung von Zusatzvergütungen für medizinisches und nichtmedizinisches Personal, für medizinische Ausrüstung und zur finanziellen Unterstützung von KMU. Vorbehaltlich detaillierterer Informationen prüfen die zuständigen statistischen Stellen, ob diese Maßnahmen unmittelbare Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo haben oder nicht.

Die mittelfristige Haushaltsstrategie der Regierung wurde noch nicht offiziell aktualisiert. Das Konvergenzprogramm enthält jedoch einen Überblick über die mittelfristige Haushaltsstrategie, die den Schwerpunkt weiterhin auf die Tragfähigkeit des Haushaltsrahmens legt und eine Verpflichtung zum mittelfristigen Haushaltsziel Bulgariens eines jährlichen strukturellen Defizits von 1 % des BIP vorsieht.

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

Am 15. Mai 2020 übermittelten die bulgarischen Behörden ein Schreiben, in dem sie verschiedene einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 anführten. Die wichtigsten dieser Faktoren wurden bereits in den vorstehenden Abschnitten weitgehend berücksichtigt. In dem Schreiben wird darauf hingewiesen, dass Bulgarien vor Beginn der Krise über eine sehr starke Haushaltsposition verfügte und die Abweichung vom ursprünglichen Haushaltsziel somit vollständig auf den Ausbruch der Pandemie zurückzuführen ist. Ferner heißt es in dem Schreiben, dass die Regierung angesichts der erwarteten wirtschaftlichen Erholung eine strukturelle Konsolidierung von mindestens 0,5 % des BIP im Jahr 2021 anvisiert und den Haushalt bis 2023 wieder ins Gleichgewicht bringen will.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dem Konvergenzprogramm zufolge soll sich das gesamtstaatliche Defizit Bulgariens im Jahr 2020 auf 3,1 % des BIP belaufen, sodass es den im EG-Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP übersteigen, aber in dessen Nähe bleiben würde. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als ausnahmsweise und vorübergehende Überschreitung betrachtet. Die Analyse führt zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 erfüllt ist.