EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.6.2010
SEK(2010) 739 endgültig

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zum Bestehen eines übermäßigen Defizits in Zypern

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zum Bestehen eines übermäßigen Defizits in Zypern

DIE ANWENDUNG DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS IN DER DERZEITIGEN KRISE

1. Viele EU-Staaten sind derzeit mit einem gesamtstaatlichen Defizit oberhalb des im Vertrag festgelegten Referenzwerts von 3 % des BIP konfrontiert. Der in vielen Fällen drastische Anstieg von Defizit und Schuldenstand muss vor dem Hintergrund der beispiellosen Weltfinanzkrise und des globalen Konjunkturrückgangs 2008/09 gesehen werden. Verschiedene Faktoren kommen hier zum Tragen. Erstens hat der Konjunkturrückgang geringere Steuereinnahmen und steigende Sozialausgaben (z. B. für Leistungen bei Arbeitslosigkeit) zur Folge. Zweitens hat die Kommission in Anerkennung der wichtigen Rolle, die der Haushaltspolitik in der aktuellen wirtschaftlichen Ausnahmesituation zukommt, in ihrem Europäischen Konjunkturprogramm vom November 2008, das im Dezember vom Europäischen Rat gebilligt wurde, budgetäre Impulse gefordert. Dem Programm zufolge sollen diese Impulse zeitnah, zielgerichtet und befristet sein; zudem sollten sie danach differenziert werden, in welcher Lage sich ein Mitgliedstaat im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen und seine Wettbewerbsfähigkeit befindet, und bei einer Besserung der Wirtschaftslage wieder zurückgenommen werden. Schließlich haben mehrere Länder Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors ergriffen, die sich zum Teil auf den Schuldenstand ausgewirkt haben bzw. die Gefahr künftig höherer Defizite und Schulden bergen, auch wenn die Kosten der staatlichen Konjunkturförderung möglicherweise zum Teil wieder hereingeholt werden können.

2. Nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt muss die Kommission das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Defizitverfahren) einleiten, wenn das Defizit eines Mitgliedstaats den Referenzwert von 3 % des BIP übersteigt. Mit den Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt von 2005 sollte vor allem sichergestellt werden, dass die wirtschaftliche und budgetäre Lage auf allen Stufen des Defizitverfahrens in vollem Umfang berücksichtigt wird. Auf diese Weise bietet der Stabilitäts- und Wachstumspakt einen Rahmen, der die Politik der Regierungen zur umgehenden Wiederherstellung einer soliden Haushaltsposition mit Rücksicht auf die Wirtschaftslage unterstützt und somit die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichert.

RECHTLICHER HINTERGRUND

3. In Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Defizitverfahren) vorgesehen. Dessen Einzelheiten regelt die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt gehörende

Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates „über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“[1].

4. Nach Artikel 126 Absatz 2 AEUV prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran, a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) den Referenzwert von 3 % überschreitet (es sei denn, dass entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt), und b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt den Referenzwert von 60 % überschreitet (es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert).

5. Gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV hat die Kommission einen Bericht zu erstellen, 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“.

6. Auf der Grundlage der Datenmeldung Zyperns vom März 2010[2] und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen hat die Kommission am 12. Mai 2010 einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 zu Zypern[3] angenommen.

7. Anschließend gab der Wirtschafts- und Finanzausschuss am [27. Mai 2010] gemäß Artikel 126 Absatz 4 AEUV eine Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission ab.

8. Nach Artikel 126 Absatz 5 AEUV hat die Kommission dem Rat eine Stellungnahme vorzulegen, wenn sie der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte. Bei der Beurteilung, ob ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, ist nach Ansicht der Kommission Folgendes zu berücksichtigen: i) die Ergebnisse ihres eigenen Berichts nach Artikel 126 Absatz 3 und ii) die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses zu dem Bericht. Auf der Grundlage dieser Elemente hat die Kommission eine Reihe von Erwägungen zu Zypern angestellt.

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6. Im Bericht wird auch den „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ Rechnung getragen, die am 10. November 2009 vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ gebilligt wurden und unter folgender Webadresse einzusehen sind: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

2 Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates müssen die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des tatsächlichen und des geplanten öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitteilen. Die jüngste Datenmeldung Zyperns ist abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

3 Alle Dokumente zum Defizitverfahren gegen Zypern können auf folgender Website abgerufen werden: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

ERWÄGUNGEN ZU ZYPERN

9. Unmittelbar nach dem EU-Beitritt Zyperns im Mai 2004 leitete die Kommission mit der Annahme eines Berichts nach Artikel 104 Absatz 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ein Defizitverfahren[4] gegen das Land ein, da das Defizit im Jahr 2003 bei 6,3 % des BIP und somit über dem Referenzwert von 3 % des BIP lag. Im Juli 2004 stellte der Rat auf Empfehlung der Kommission gemäß Artikel 104 Absatz 6 EGV fest, dass in Zypern ein übermäßiges Defizit bestand, und richtete gemäß Artikel 104 Absatz 7 EGV eine Empfehlung an Zypern mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit so rasch wie möglich, spätestens jedoch bis 2005, zu beenden. Nachdem eine Prüfung der Gesamtlage ergeben hatte, dass das übermäßige Defizit in Zypern 2005 auf 2,4 % gesenkt worden war, entschied der Rat im Juli 2006, seine Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits nach Artikel 104 Absatz 12 EGV aufzuheben.

10. Nach dem Ende des Defizitverfahrens blieb der gesamtstaatliche Haushaltssaldo deutlich unter der Defizit-Schwelle von 3 % des BIP. So verringerte sich das Defizit im Jahr 2006 weiter auf 1,2 % des BIP, und der Haushaltssaldo wies in den Jahren 2007 und 2008 einen Überschuss von 3,4 % bzw. 0,9 % des BIP auf. Parallel dazu verbesserte sich der strukturelle Haushaltssaldo von einem Defizit in Höhe von 1¼ % des BIP im Jahr 2006 auf einen Überschuss von 2½ % im Jahr 2007 und übertraf somit das mittelfristige Haushaltsziel Zyperns, das als strukturell ausgeglichener Haushalt vorgegeben war. Danach rutschte der strukturelle Überschuss jedoch wieder in die Negativzone. Im Zeitraum 2006-2008 sank die gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote um rund 16¼ Prozentpunkte des BIP, so dass sie im Jahr 2008 bei 48,4 % und damit deutlich unter dem im AEUV-Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % lag. Vorangetrieben wurde der Schuldenabbau durch Primärüberschüsse, ein hohes nominales Wachstum und umfangreiche Bestandsanpassungen (SFA) im Zusammenhang mit der geplanten Verringerung der Einlagen bei der Zentralbank (Tilgungsfonds) und weiterer akkumulierter finanzieller Vermögenswerte, die zur Tilgung fällig werdender Verbindlichkeiten eingesetzt wurden.

11. Laut Datenmeldung der zyprischen Behörden vom April 2010 lag das gesamtstaatliche Defizit Zyperns im Jahr 2009 bei 6,1 % des BIP und damit über dem Referenzwert von 3 % des BIP. In ihrem Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass das Defizit zwar nicht in der Nähe des Referenzwerts von 3 % des BIP lag, der Referenzwert im Sinne des AEUV und des Stabilitäts- und Wachstumspakts aber als ausnahmsweise überschritten angesehen werden konnte. So resultiert die Überschreitung insbesondere aus einem schweren Wirtschaftsabschwung im Sinne des AEUV und des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Nach der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen ist damit zu rechnen, dass das reale BIP weiter abnehmen wird, wenngleich der Rückgang 2010 mit knapp ½ % geringer ausfallen dürfte, während er sich 2009 noch auf 1¾ % belief. Allerdings kann die geplante Überschreitung des Referenzwerts nicht als vorübergehend angesehen werden. Nach der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen dürfte das Haushaltsdefizit (bei unveränderter Politik)

[4] Dokumente zum Defizitverfahren gegen Zypern sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

2011 etwa 7¾ % des BIP erreichen. Das Defizitkriterium des AEUV ist somit nicht erfüllt.

12. Laut Datenmeldung der zyprischen Behörden vom April 2010 blieb der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand im Jahr 2009 mit 56,2 % des BIP unter dem Referenzwert von 60 % des BIP. Nach den Angaben Zyperns soll sich der Schuldenstand 2010 auf 62 % des BIP belaufen und somit über dem Referenzwert des AEUV von 60 % des BIP liegen. Die Kommissionsdienststellen gehen in ihrer Frühjahrsprognose 2010 davon aus, dass der Schuldenstand in der Folge eines sich verschlechternden Primärsaldos 2010 auf 62,3 % des BIP und 2011 auf 67,6 % ansteigen wird. Angesichts dieser Tendenzen ist nicht davon auszugehen, dass die Schuldenquote im Sinne des AEUV sowie des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert. Das Schuldenstandskriterium des AEUV ist somit nicht erfüllt.

13. Entsprechend den Vorschriften des AEUV sowie des Stabilitäts- und Wachstumspakts hat die Kommission in ihrem Bericht auch sonstige „einschlägige Faktoren“ geprüft. Diese können gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in den Verfahrensschritten, die zum Beschluss über das Bestehen eines übermäßigen Defizits führen, nur dann berücksichtigt werden, wenn die doppelte Voraussetzung erfüllt ist, dass das gesamtstaatliche Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird. Dies trifft im Falle Zyperns nicht zu. Für sich betrachtet ergeben die einschlägigen Faktoren im vorliegenden Fall ein gemischtes Bild.

14. Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses nach Artikel 126 Absatz 4 AEUV stimmt mit der Einschätzung des Kommissionsberichts nach Artikel 126 Absatz 3 überein.

SCHLUSSFOLGERUNG

15. Die Überwachung der Haushaltslage in Zypern und insbesondere die Prüfung der Erfüllung der Kriterien nach Artikel 126 Absatz 2 haben die Kommission veranlasst, einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV zu erstellen. Die Kommission vertritt unter Berücksichtigung ihres Berichts und der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses die Auffassung, dass in Zypern ein übermäßiges Defizit besteht.