BESCHLÜSSE

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2021/1279 DER KOMMISSION

vom 28. Juli 2021

zur Verlängerung der verstärkten Überwachung Griechenlands

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2021) 5605)

(Nur der griechische Text ist verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind ([1]), insbesondere auf Artikel 2 Absatz 1,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Nach Auslaufen der Finanzhilfe des Europäischen Stabilitätsmechanismus am 20. August 2018 wurde Griechenland per Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1192 der Kommission ([2]) mit Wirkung vom 21. August 2018 für einen Zeitraum von sechs Monaten unter verstärkte Überwachung gestellt. In der Folge wurde die verstärkte Überwachung fünfmal ([3]) um jeweils weitere sechs Monate verlängert, zuletzt mit Wirkung vom 21. Februar 2021.

(2) Seit 2010 hat Griechenland Finanzhilfe in erheblichem Umfang erhalten, sodass sich die ausstehenden Verbindlichkeiten des Landes gegenüber den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus inzwischen auf insgesamt 242 152 Mio. EUR belaufen. Von seinen europäischen Partnern erhielt Griechenland Finanzhilfen zu Vorzugsbedingungen und es wurden – zunächst 2012 und dann 2017 vom Europäischen Stabilitätsmechanismus – spezifische Maßnahmen getroffen, um die Verschuldung auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen. Am 22. Juni 2018 wurde in der Eurogruppe politisches Einvernehmen darüber erzielt, zusätzliche Maßnahmen zur Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit zu ergreifen. Einige dieser Maßnahmen, wie etwa der Transfer der Erträge, die die nationalen Zentralbanken des Euro-Währungsgebiets bei griechischen Staatsanleihen im Rahmen der Vereinbarung zu Netto-Finanzanlagen und des Programms für die Wertpapiermärkte erwirtschaften, können von der Eurogruppe halbjährlich vereinbart werden, wenn die verstärkte Überwachung ergibt, dass Griechenland seine politischen Verpflichtungen für die Zeit nach Programmende erfüllt. Die ersten fünf Tranchen dieser politikabhängigen Schuldenerleichterungsmaßnahmen wurden nach entsprechender Vereinbarung der Eurogruppe im April 2019, Dezember 2019, Juni 2020, November 2020 bzw. Juni 2021 freigegeben.

(3) Griechenland hat sich gegenüber der Eurogruppe verpflichtet, alle im Rahmen des Stabilitätshilfeprogramms des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden „Programm“) beschlossenen grundlegenden Reformen weiterzuführen und zum Abschluss zu bringen sowie sicherzustellen, dass die Ziele der im Rahmen dieses Programms und seiner Vorläufer verabschiedeten wichtigen Reformen weiterverfolgt werden. Darüber hinaus hat sich Griechenland zu spezifischen Maßnahmen in den Bereichen Haushaltspolitik und haushaltspolitische

([1]) ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1.

([2]) Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1192 der Kommission vom 11. Juli 2018 über die Aktivierung einer verstärkten Überwachung für Griechenland (ABl. L 211 vom 22.8.2018, S. 1).

([3]) Durchführungsbeschluss (EU) 2019/338 der Kommission (ABl. L 60 vom 28.2.2019, S. 17); Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1287 der Kommission (ABl. L 202 vom 31.7.2019, S. 110); Durchführungsbeschluss (EU) 2020/280 der Kommission (ABl. L 59 vom 28.2.2020, S. 9); Durchführungsbeschluss (EU) 2020/5086 der Kommission (ABl. L 248 vom 31.7.2020, S. 20) und Durchführungsbeschluss (EU) 2021/271 der Kommission (ABl. L 61 vom 22.2.2021, S. 3).

Strukturreformen, Sozialfürsorge, Finanzstabilität, Arbeits- und Produktmärkte, Privatisierung und öffentliche Verwaltung verpflichtet. Diese spezifischen Maßnahmen sind in einem Anhang zur Erklärung der Eurogruppe vom 22. Juni 2018 aufgeführt und werden dazu beitragen, die übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte Griechenlands sowie die Ursachen bzw. potenziellen Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten anzugehen.

(4) Am 2. Juni 2021 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse ihrer eingehenden Überprüfung Griechenlands 2021 ([4]). Darin kam sie kam zu dem Schluss, dass die übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte in Griechenland fortbestehen. Zurückzuführen sind diese auf die hohe Staatsverschuldung, den hohen Anteil notleidender Kredite und den unvollständigen Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte, während die Arbeitslosigkeit trotz rückläufiger Entwicklung auf hohem Stand verbleibt und das Potenzialwachstum niedrig ist. Die Analyse ergibt, dass diese Schwachstellen fortbestehen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die diesjährige eingehende Überprüfung und die damit verbundene Beurteilung dieser Schwachstellen vor einem völlig anderen Hintergrund stattfand als im letzten Jahr). Auch sind die weitere Entwicklung der COVID-19-Pandemie, die Stärke der wirtschaftlichen Erholung und die möglichen strukturellen Auswirkungen der Krise nach wie vor mit großer Unsicherheit behaftet, was eine vorsichtige Bewertung erfordert. Generell waren die politischen Maßnahmen im vergangenen Jahr hauptsächlich darauf gerichtet, die Auswirkungen des durch die COVID-19-Pandemie verursachten Schocks abzufedern und die Erholung zu fördern. Dies hat die Verschuldung erhöht, dürfte mittelfristig aber die Anpassung unterstützen. Der öffentliche Schuldenstand hat sich 2020 beträchtlich erhöht und wird voraussichtlich erst ab 2022 wieder zurückgehen. Die Staatsschulden werden größtenteils von Schuldnern des öffentlichen Sektors gehalten und mit niedrigen Zinsen und langen Laufzeiten finanziert, was in Verbindung mit einem großen Liquiditätspuffer dafür sorgt, dass Griechenland von kurzfristigen Schwankungen abgeschirmt bleibt. Das Leistungsbilanzdefizit hat sich jüngst ausgeweitet und wird voraussichtlich hoch bleiben, was zu einem großen Teil auf die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf den großen Tourismussektor zurückzuführen ist. Der nach wie vor hohe Anteil an notleidenden Krediten im Bankensektor ist merklich zurückgegangen, was in erster Linie der Veräußerung von Krediten im Rahmen des Programms „Hercules“ geschuldet ist, mit dem Bankenaktiva geschützt werden sollen. Doch könnten erneut notleidende Kredite auflaufen, sobald die Maßnahmen zum Schutz der Kreditnehmer vor dem durch COVID-19 verursachten Schock beendet werden. Zugleich hält sich der Staaten-Banken-Nexus hartnäckig, nimmt sogar noch zu und sind die Aussichten für die Rentabilität der Banken weiterhin schwach. Die Bemühungen zur Verbesserung der Wachstumsaussichten werden durch den aufgezehrten Kapitalstock, die Bevölkerungsalterung und die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte erschwert. Für die Zukunft bietet der nationale Aufbau- und Resilienzplan die Chance, Ungleichgewichte sowie Investitions- und Reformbedarf anzugehen.

(5) Seit Beginn der Pandemie haben die EU und ihre Mitgliedstaaten beispiellose Maßnahmen zum Schutz von Menschenleben und Existenzen ergriffen. Im Rahmen eines koordinierten Ansatzes der Union hat Griechenland in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie weitere Maßnahmen zur Steigerung der Kapazitäten seines Gesundheitssystems auf den Weg gebracht und seine Fiskal- und Liquiditätsmaßnahmen ausgeweitet, um besonders schwer getroffenen Personen und Unternehmen zu helfen. Die EU hat die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Gesundheitskrise und zur Abfederung der Auswirkungen des wirtschaftlichen Schocks unterstützt. So hat sie Haushaltsmittel zur Bekämpfung des Virus zur Verfügung gestellt, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts aktiviert, den in den Beihilfevorschriften vorgesehenen Spielraum vollumfänglich genutzt und neue Instrumente geschaffen wie die Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+) sowie SURE (ein neues Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage). Griechenland hat im Rahmen von SURE 5,2 Mrd. EUR erhalten. Mit genehmigten Projektfinanzierungen von 1,8 Mrd. EUR profitiert Griechenland ebenfalls von einem speziellen gesamteuropäischen Garantiefonds der Europäischen Investitionsbank, der EU-weit Fördermittel für Unternehmen mobilisiert. Diese Maßnahmen werden durch Maßnahmen der Europäischen Zentralbank, des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Europäischen Investitionsbank ergänzt.

(6) Am 2. Juni 2021 hat die Kommission ihre zehnte Bewertung im Rahmen der verstärkten Überwachung Griechenlands veröffentlicht. ([5]) Sie gelangte darin zu dem Schluss, dass Griechenland trotz der pandemiebedingt schwierigen Umstände die notwendigen Maßnahmen ergriffen habe, um seinen fälligen Verpflichtungen nachzukommen. Die Behörden sind ihren Verpflichtungen durch eine Reihe grundlegender Reformen nachgekommen, darunter auch in Bereichen, die von zentraler Bedeutung sind, um die langfristigen Folgen der aktuellen Wirtschaftskrise zu bewältigen, die Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung zu stärken und so die erfolgreiche Umsetzung des griechischen Aufbau- und Resilienzplans sicherzustellen.

(7) Am 23. Dezember 2020 wurde von der EU ein Aufbauinstrument ins Leben gerufen, über das 750 Mrd. EUR bereitgestellt werden, um die wirtschaftlichen Schwierigkeiten infolge der COVID-19-Krise einzudämmen und die Erholung zu fördern. Umgesetzt wird dieses Instrument insbesondere durch die mit 672,5 Mrd. EUR ausgestattete Aufbau- und Resilienzfazilität (im Folgenden „Fazilität“). Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung wurde in den Jahren 2020-2021 vorübergehend angepasst, um das Anlaufen der Fazilität zu ermöglichen. Griechenland stehen aus dieser Fazilität im Zeitraum 2021-2026 bis zu 17,8 Mrd. EUR an Zuschüssen und bis zu 12,7 Mrd. EUR an Darlehen zu.

([4]) Wirtschaftspolitische Koordinierung im Jahr 2021: Überwindung von COVID-19, Unterstützung der Erholung und Modernisierung unserer Wirtschaft (COM(2021)500). Eingehende Überprüfung Griechenland, COM(2021)403.

([5]) Europäische Kommission: Aktualisierter Bericht über die verstärkte Überwachung – Griechenland, Juni 2021 (COM(2021)528).

(8) Seinen Aufbau- und Resilienzplan (im Folgenden „Plan“) legte Griechenland am 27. April 2021 vor. Gemäß Artikel 19 der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität ([6]) hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans bewertet. Auf Vorschlag der Kommission vom 17. Juni 2021 ([7]) wurde die positive Einschätzung des Plans am 13. Juli 2021 vom Rat gebilligt. ([8]) So vertrat der Rat insbesondere die Auffassung, dass der Plan dazu beitrage, einen wesentlichen Teil der in den länderspezifischen Empfehlungen und in den Empfehlungen beim Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten festgestellten wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen (einschließlich deren finanzpolitischer Aspekte) wirksam anzugehen. Die im griechischen Aufbau- und Resilienzplan enthaltenen Reformen bauen auf den umfangreichen, im Rahmen der wirtschaftlichen Anpassungsprogramme unternommenen Reformanstrengungen auf und ergänzen die Reformen, die bei der verstärkten Überwachung einem Monitoring unterliegen.

(9) Unter Berücksichtigung der eingehenden Überprüfung 2021 der Kommission und gestützt auf deren Einschätzung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2021 geprüft. Angesichts der nach wie vor außergewöhnlich hohen Unsicherheit waren die haushaltspolitischen Leitlinien auch weiterhin vorwiegend qualitativer Natur. Der Rat empfahl Griechenland ([9]), die Aufbau- und Resilienzfazilität zur Finanzierung zusätzlicher, der Erholung förderlicher Investitionen zu nutzen, 2022 gleichzeitig eine vorsichtige Haushaltspolitik zu verfolgen und an national finanzierten Investitionen festzuhalten. Sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zuließen, sollte die Finanzpolitik Griechenlands darauf abzielen, mittelfristig eine dem Grundsatz der Vorsicht entsprechende Haushaltslage zu erreichen und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Zugleich sollten die Investitionen ausgeweitet werden, um das Wachstumspotenzial zu steigern. Der Rat rief die griechischen Behörden ferner auf, das Augenmerk besonders auf die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen zu richten.

(10) Griechenland ist seit Beginn der Pandemie an den Anleihemärkten präsent geblieben und hat seinen Finanzierungsplan weiter umgesetzt, sodass dieser 2020 vollumfänglich durchgeführt wurde. So wurden insbesondere im März 2021 durch Ausgabe einer 30-jährigen Staatsanleihe (der ersten griechischen Staatsanleihe mit 30-jähriger Laufzeit seit 2007) 2,5 Mrd. EUR aufgenommen. Im März 2021 zahlte Griechenland zudem einen Teil der Kredite des Internationalen Währungsfonds vorzeitig zurück, was dazu beigetragen hat, das Wechselkursrisiko zu verringern und das Vertrauen der Finanzmärkte zu stärken. Das Rating griechischer Staatsanleihen hat sich 2021 trotz Pandemie weiter verbessert, wodurch der Abstand zum Rating „Investment grade“ kleiner geworden ist. Die aktuell günstigen Finanzierungsbedingungen werden durch die auf europäischer Ebene vereinbarten Liquiditätsmaßnahmen, einschließlich des Pandemie-Notfallankaufprogramms der Europäischen Zentralbank, unterstützt. Ausgehend von der im 10. Bericht über die verstärkte Überwachung enthaltenen Schuldentragfähigkeitsanalyse dürfte der Bruttofinanzierungsbedarf des Staates auf kurze Sicht hoch bleiben, was hauptsächlich auf das für 2021 prognostizierte hohe Primärdefizit und die Durchführung der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Darlehensfazilität in den Jahren 2021-2022 zurückzuführen ist, wenngleich der zusätzliche Finanzierungsbedarf für Letztere durch die unterstellte Auszahlung des Darlehens aus der Aufbau- und Resilienzfazilität gedeckt ist. Für die darauffolgenden Jahre wird ein moderater Finanzierungsbedarf erwartet, der bis 2030 unter 15 % des BIP bleiben dürfte.

(11) Der griechische Bankensektor ist seit Ende des Programms des Europäischen Stabilitätsmechanismus stabiler und schockresistenter geworden, doch bestehen nach wie vor Altlasten und erhebliche Grundsatzprobleme, die durch die Folgen des Covid-Ausbruchs noch verstärkt werden. Die Banken sorgen weiterhin für angemessene Liquidität und nutzen hierfür die akkommodierende Geldpolitik. Der nach wie vor hohe Anteil notleidender Kredite im Bankensektor ist von 40,6 % im Dezember 2019 auf 30,1 % im Dezember 2020 ([10]) und damit merklich zurückgegangen, was hauptsächlich der Veräußerung von Darlehen im Rahmen des kürzlich ausgeweiteten Verbriefungsprogramms „Hercules“ zu verdanken ist. Dennoch bestehen nach wie vor Abwärtsrisiken, die nach Wegfall der staatlichen Unterstützungsprogramme eintreten könnten. Die Fähigkeit, Schulden zurückzuzahlen, ist sowohl bei privaten Haushalten als auch bei nicht finanziellen Kapitalgesellschaften nach wie vor gering, während der unterentwickelte Kapitalmarkt den Zugang der Unternehmen zu nicht schuldenbasierten Finanzierungen einschränkt. Doch deuten erste Anzeichen für das Zahlungsverhalten nach Auslaufen der Moratorien darauf hin, dass die nachteiligen Auswirkungen auf die Aktiva-Qualität weitgehend mit den ursprünglichen Erwartungen der

([6]) Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Griechenlands durch die Kommission (SWD(2021)155).
([7]) COM(2021) 328 final.
([8]) Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Griechenlands.
([9]) Empfehlung des Rates vom 13. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Griechenlands 2021.
([10]) Quelle: Griechische Zentralbank, gemessen auf Einzelbasis.

Banken oder dem unteren Ende der aktuellen Prognosen der griechischen Zentralbank übereinstimmen könnten. Die Kapitalausstattung des Bankensystems als Ganzes ist weitgehend angemessen, doch ist die Rentabilität nach wie vor niedrig und hat sich der Staaten-Banken-Nexus während der pandemiebedingten Krise verstärkt. Auch treiben die Behörden grundlegende Reformen im Finanzsektor voran, wobei insbesondere die im Juni 2021 in Kraft getretene neue Insolvenzordnung zu nennen ist. Die pandemiebedingten Unterbrechungen von Gerichtsverfahren beeinträchtigen jedoch weiterhin die Schuldenbeitreibung und die Umsetzung anderer Reformen im Finanzsektor, deren Ziel es ist, das bestehende Instrumentarium für die Abwicklung notleidender Kredite zu verbessern, doch werden die Verfahren nun allmählich wieder aufgenommen. Wie sich diese Reformen konkret niederschlagen, wird davon abhängen, wie zügig und effektiv sie umgesetzt werden.

(12) Die Behörden machen weiter Fortschritte bei den Strukturreformen, die bedeutsam sind, um die Ursachen für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes anzugehen ([11]) und das Wachstumspotenzial zu steigern, was wiederum zum Abbau der hohen Schuldenquote beitragen würde. Zusätzlich zur oben genannten Reform der Insolvenzordnung arbeitet die Regierung weiter daran, das Arbeitsrecht, die berufliche Aus- und Weiterbildung und die Hochschulausbildung zu modernisieren. Des Weiteren wurden kontinuierliche Fortschritte bei der Reform der Investitionsgenehmigungen und der öffentlichen Verwaltung erzielt, die Kapazitäten der Steuerverwaltung gestärkt, der Elektrizitätsmarkt reformiert und eine Reihe von Vorzeigeprivatisierungsprojekten und Reformen der Corporate Governance bei staatseigenen Unternehmen vorangebracht. Trotzdem bleibt noch viel zu tun, um die institutionellen und strukturellen Reformen, auch bei Regulierung, Administration und Justiz, weiter voranzubringen. In dieser Hinsicht dürfte die Umsetzung der im griechischen Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen und Investitionen eine große Chance darstellen.

(13) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Bedingungen für eine verstärkte Überwachung nach Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 noch immer gegeben sind. So bestehen nach wie vor Risiken für die Finanzstabilität Griechenlands, die bei etwaigem Eintreten nachteilige Ausstrahlungseffekte auf andere Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets haben könnten. Solche Ausstrahlungseffekte könnten auch indirekt zum Tragen kommen, indem sie sich auf das Anlegervertrauen und damit auf die Refinanzierungskosten für Banken und andere Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets niederschlagen.

(14) Aus diesem Grund muss Griechenland mittelfristig weitere Maßnahmen ergreifen, um gegen die Ursachen oder potenziellen Ursachen der Schwierigkeiten anzugehen und weitere Strukturreformen umsetzen, die einer robusten und nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung förderlich sind. Hierzu zählen der schwere und anhaltende Abschwung während der Krise; die Höhe der griechischen Schuldenlast; die Anfälligkeiten des griechischen Finanzsektors; die nach wie vor relativ engen Verflechtungen zwischen dem Finanzsektor und den öffentlichen Finanzen Griechenlands, u. a. durch staatliche Beteiligungen; die Gefahr eines Übergreifens schwerer Spannungen in einem dieser Sektoren auf andere Mitgliedstaaten sowie die Risikoexposition der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gegenüber dem griechischen Staat.

(15) Um Restrisiken anzugehen und die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen zu überwachen, scheint es erforderlich und angemessen, die verstärkte Überwachung Griechenlands gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 fortzusetzen.

(16) Mit Schreiben vom 10. Juni 2021 wurde Griechenland Gelegenheit gegeben, zur Bewertung der Kommission Stellung zu nehmen. In seiner Antwort vom 17. Juni 2021 schloss sich Griechenland der Bewertung der wirtschaftlichen Herausforderungen, die die Grundlage für die Fortsetzung der verstärkten Überwachung bildet, im Großen und Ganzen an.

(17) Griechenland wird weiterhin technische Unterstützung im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung erhalten, mit dem die Mitgliedstaaten insbesondere bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne unterstützt werden.

(18) Die Kommission will im Rahmen ihres Frühwarnsystems bei der Durchführung der verstärkten Überwachung eng mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zusammenarbeiten —

([11]) Siehe beispielsweise Europäische Kommission: Aktualisierter Bericht über die verstärkte Überwachung – Griechenland, Juni 2021 (COM(2021)528) und Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Juli 2021] zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Griechenlands sowie zugehörige Bewertung der Kommission (SWD(2021)155).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1192 aktivierte verstärkte Überwachung Griechenlands nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 wird mit Wirkung vom 21. August 2021 um weitere sechs Monate verlängert.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Hellenische Republik gerichtet.

Brüssel, den 28. Juli 2021

Für die Kommission
Paolo GENTILONI
Mitglied der Kommission