BESCHLÜSSE

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2021/271 DER KOMMISSION

vom 17. Februar 2021

über die Verlängerung der verstärkten Überwachung Griechenlands

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2021) 998)

(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) Nachdem die Finanzhilfe für Griechenland im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus am 20. August 2018 ausgelaufen war, wurde das Land per Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1192 ([2]) der Kommission ab dem 21. August 2018 für einen Zeitraum von sechs Monaten unter verstärkte Überwachung gestellt. In der Folge wurde die verstärkte Überwachung viermal ([3]) um jeweils weitere sechs Monate verlängert, zuletzt ab dem 21. August 2020.

(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 243 700 Mio. EUR belaufen. Griechenland erhielt von seinen europäischen Partnern finanziellen Beistand zu Vorzugsbedingungen, und 2012 sowie erneut 2017 im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus wurden spezifische Maßnahmen getroffen, um die Verschuldung auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen. Am 22. Juni 2018 wurde in der Euro-Gruppe politisches Einvernehmen darüber erzielt, zusätzliche Maßnahmen zur Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit zu ergreifen. Einige dieser Maßnahmen, wie etwa der Transfer von Beträgen, die jenen entsprechen, die die nationalen Zentralbanken des Euro-Währungsgebiets auf griechische Staatsanleihen im Rahmen der Vereinbarung zu Nettofinanzwerten und des Programms für die Wertpapiermärkte erwirtschaften, können von der Euro-Gruppe halbjährlich vereinbart werden, wenn die verstärkte Überwachung ergibt, dass Griechenland seine politischen Verpflichtungen nach Programmende erfüllt. So wurden die ersten vier Tranchen politikabhängiger Schuldenerleichterungsmaßnahmen nach einer entsprechenden Vereinbarung der Euro-Gruppe vom April 2019, Dezember 2019, Juni 2020 und November 2020 freigegeben.

(3) Griechenland hat sich gegenüber der Euro-Gruppe verpflichtet, sämtliche grundlegenden Reformen, die mit dem Stabilitätshilfeprogramm im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden „Programm“) beschlossen wurden, weiterzuführen und zum Abschluss zu bringen sowie sicherzustellen, dass die Ziele der im Rahmen dieses Programms und seiner Vorläufer verabschiedeten wichtigen Reformen weiter verfolgt werden. Darüber hinaus hat sich Griechenland zu spezifischen Maßnahmen in den Bereichen Haushaltspolitik und haushaltspolitische Strukturreformen, Sozialfürsorge, Finanzstabilität, Arbeits- und Produktmärkte, Privatisierung und öffentliche Verwaltung verpflichtet. Diese spezifischen Maßnahmen sind in einem Anhang zur Erklärung der Euro-Gruppe vom 22. Juni 2018 aufgeführt und werden dazu beitragen, die übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte Griechenlands sowie die Ursachen bzw. potenziellen Ursachen wirtschaftlicher Schwierigkeiten anzugehen.

([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) und Durchführungsbeschluss (EU) 2020/5086 der Kommission (ABl. L 248 vom 31.7.2020, S. 20).

(4) Am 26. Februar 2020 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht zu Griechenland für das Jahr 2020 ([4]). Darin kam sie kam zu dem Schluss, dass in Griechenland übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen ([5]). Zwar sind in einer Reihe von Bereichen Fortschritte zu verzeichnen, doch bestehen angesichts des nach wie vor geringen Wachstumspotenzials und der hohen Arbeitslosigkeit weiterhin erhebliche Schwachstellen und Altlasten im Zusammenhang mit der hohen Staatsverschuldung, dem großen Anteil notleidender Kredite in den Bankbilanzen und dem Außensektor. Diese Feststellungen wurden durch den Warnmechanismus-Bericht bestätigt, den die Kommission am 18. November 2020 auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates ([6]) angenommen hat und in dem Griechenland als einer der Mitgliedstaaten genannt wird, für die 2021 vor dem Hintergrund des Rückfalls durch die COVID 19-Krise eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte. Insbesondere geht aus dem Warnmechanismus-Bericht hervor, dass die öffentliche Verschuldung 2019 zwar zurückging, sie aber 2020 voraussichtlich über 200 % des Bruttoinlandsprodukts ansteigen wird, was den wirtschaftlichen Einbruch und die Kosten der notwendigen Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen der Pandemie widerspiegelt. Der griechische Finanzsektor steht nach wie angesichts einer Kombination aus niedriger Rentabilität, unterdurchschnittlicher Eigenkapitalquote und einem hohen Bestand an notleidenden Krediten unter Druck. Der Nettoauslandsvermögensstatus bleibt deutlich negativ, wenngleich darin eine hohe Auslandsverschuldung zu äußerst günstigen Bedingungen enthalten ist. Zudem wird davon ausgegangen, dass sich der Nettoauslandsvermögensstatus aufgrund der geringeren Einnahmen aus dem Tourismus weiter verschlechtern wird. Die Arbeitslosigkeit verbleibt auf hohem Niveau. Der langsame Abwärtstrend wurde durch die Krise vorübergehend unterbrochen.

(5) Seit Beginn der Pandemie haben die EU und ihre Mitgliedstaaten beispiellose Maßnahmen zum Schutz von Menschenleben und Lebensgrundlagen ergriffen. In Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und als Teil eines koordinierten Ansatzes der Union hat Griechenland weiterhin Maßnahmen verabschiedet, um die Kapazität seines Gesundheitssystems zu erhöhen. Zudem wurde das Paket der Fiskal- und Liquiditätsmaßnahmen zur Unterstützung von natürlichen und juristischen Personen, die besonders betroffen waren, erweitert. Die EU hat die Bemühungen auf nationaler Ebene zur Bewältigung der Krise im Gesundheitsbereich und zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen unterstützt. So hat sie ihre Haushaltsmittel für die Bekämpfung des Virus zur Verfügung gestellt, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts aktiviert, den in den Beihilfevorschriften vorgesehenen Spielraum in vollem Umfang genutzt und ein neues Instrument geschaffen, mit dem Menschen dabei unterstützt werden sollen, im Erwerbsleben zu bleiben, und zwar das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise („SURE"). In Verbindung mit Maßnahmen der Europäischen Zentralbank, des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Europäischen Investitionsbank stellt die Europäischen Union 750 Mrd. EUR aus dem Instrument „Next Generation EU" bereit, die in erster Linie über die Aufbau- und Resilienzfazilität vergeben werden sollen. Die Fazilität wird die Durchführung von Reformen und Investitionen zur Stärkung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten erheblich unterstützen. Die Fazilität bietet der griechischen Wirtschaft die Chance, sich von der derzeitigen Krise zu erholen und die Herausforderungen anzugehen, mit denen sie nach wie vor konfrontiert ist. Darüber hinaus sind im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 für neue und verstärkte Prioritäten aller Politikbereiche der EU, einschließlich des ökologischen und des digitalen Wandels, EU-Mittel in Höhe von mehr als 1 000 Mrd. EUR vorgesehen.

(6) Am 18. November 2020 veröffentlichte die Kommission ihre achte Bewertung im Rahmen der verstärkten Überwachung Griechenlands ([7]). Darin wird der Schluss gezogen, dass Griechenland trotz der widrigen Umstände infolge der Pandemie die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um seine spezifischen Reformzusagen zu erfüllen. In dem Bericht wird festgestellt, dass es den Behörden in den vergangenen Monaten gelungen ist, ihre Arbeit an den Reformzusagen wieder aufzunehmen, nachdem diese in der ersten Jahreshälfte 2020 aufgrund der beispiellosen Ereignisse zum Erliegen gekommen war, und die Behörden eine Reihe grundlegender Reformen durchgeführt haben. Die europäischen Institutionen begrüßten die enge und konstruktive Zusammenarbeit in allen Bereichen und haben die Behörden ermutigt, die Dynamik aufrechtzuerhalten und gegebenenfalls die Anstrengungen zu verstärken, um die Umsetzung kürzlich verabschiedeter primärrechtlicher Vorschriften rasch zu vollenden. Dies gilt insbesondere für die Reformen im Finanzsektor, wo in Kürze ein umfangreiches Bündel sekundärrechtlicher Vorschriften vollendet und verabschiedet werden soll.

(7) Der Rat hat das nationale Reformprogramm 2020 und das Stabilitätsprogramm 2020 Griechenlands vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission im Jahr 2020 und der von der Kommission vorgenommenen Bewertung geprüft. Dabei trug der Rat der Notwendigkeit Rechnung, die Pandemie zu bekämpfen und die wirtschaftliche Erholung als ersten notwendigen Schritt zu erleichtern, um eine Korrektur der Ungleichgewichte zu ermöglichen. Er empfahl ([8]) Griechenland, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Pandemie unter anderem durch die Konsolidierung des Gesundheitssystems wirksam zu bekämpfen„ Kurzarbeitsregelungen und wirksame Aktivierungsmaßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung und ihrer sozialen Folgen einzuführen, Maßnahmen zur Bereitstellung von Liquidität zu ergreifen sowie öffentliche und private Investitionen in einer Reihe vorrangiger Investitionsbereiche, einschließlich des grünen und digitalen Wandels, zu fördern. Der Rat appellierte ferner an die Staatsorgane, die Reformen im Einklang mit den nach Abschluss des Programms eingegangenen Verpflichtungen fortzusetzen und abzuschließen, um nach der schrittweisen Lockerung der pandemiebedingten -Eindämmungsmaßnahmen wieder eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung in Gang zu bringen.

([4]) SWD(2020) 507 final.
([5]) COM(2020) 150 final.
([6]) Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).
([7]) Europäische Kommission: „Verstärkte Überwachung — Griechenland, Mai 2020", Institutional Paper 127, Mai 2020.
([8]) Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Griechenlands 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Griechenlands 2020 (ABl. C 282 vom 26.8.2020, S. 46).

(8) Der griechische Bankensektor ist seit dem Ende des Programms im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus stabiler und widerstandsfähiger gegenüber Schocks geworden, allerdings bestehen nach wie vor Altlasten und erhebliche Anfälligkeiten, die durch die negativen Auswirkungen der Coronakrise noch verstärkt werden. Die Banken verfügen weiterhin über eine angemessene Liquidität und nutzen die akkommodierende Geldpolitik, wobei die notleidenden Kredite mit 58,7 Mrd. EUR bzw. 35,8 % der Bruttoforderungen aus Kundendarlehen im September 2020 auf einem hohen Stand verharren ([9]). Der rückläufige Trend beim Bestand an notleidenden Krediten, der nach seinem Höchststand von 107,2 Mrd. EUR (März 2016) zu beobachten war, hat sich in den ersten neun Monaten des Jahres 2020, wenn auch verlangsamt, fortgesetzt Allerdings deutet der hohe Anteil von Darlehen, für die Zahlungsmoratorien gewährt wurden, auf ein erhebliches Risiko hin, dass bei Auflaufen der Moratorien ein steigender Rückstellungsbedarf und eine Verschlechterung der Aktiva-Qualitätssätze eintreten könnten. Ein zentrales Element der Strategie der Banken zum Abbau notleidender Kredite besteht weiterhin in der Verbriefung dieser Kredite im Rahmen des Hercules-Programms, was in der ersten Jahreshälfte 2021 abgeschlossen sein soll. Die Eigenkapitalausstattung der griechischen Banken entspricht den rechtlichen Anforderungen, allerdings werden die aufsichtsrechtlichen Anforderungen strenger, und der Kapitalbedarf für die Finanzierung des mittelfristigen Abbaus der notleidenden Kredite nimmt bei einer gleichzeitigen geringen Rentabilität zu und dürfte angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie weiter unter Druck geraten. Infolgedessen ist das potenzielle Risiko eines Anstiegs der Finanzierungskosten und einer pandemiebedingten erneuten Verschlechterung der Aktiva-Qualität für die griechischen Banken besonders hoch. Der Staat hat mit Erfolg Unterstützungsmaßnahmen ergriffen bzw. ausgeweitet, um den Zugang der betroffenen Unternehmen zu Finanzmitteln zu sichern, und damit Initiativen auf der Ebene von Geschäftsbanken und Dienstleistern ergänzt. Ferner werden wichtige Reformen des Finanzsektors vorangebracht, mit denen die bestehenden Instrumente für die Abwicklung notleidender Kredite verbessert werden sollen, nachdem es aufgrund der negativen Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs zu Verzögerungen gekommen ist. Diese Reformen, insbesondere die jüngst angenommene Reform des fragmentierten Insolvenzsystems, können dazu beitragen, die mittelfristigen Auswirkungen der Krise auf die Verschuldung des Privatsektors abzufedern. Wie sich diese Reformen konkret niederschlagen werden, wird davon abhängen, wie zügig und effektiv sie umgesetzt werden.

(9) Trotz der Fortschritte in den letzten Jahren in Bereichen wie der Verkürzung der Zeit für Unternehmensregistrierung und der Stärkung des Minderheitenanlegerschutzes steht Griechenland weiterhin vor großen Herausforderungen in Bezug auf sein Unternehmensumfeld und sein Justizsystem; dies spiegelt sich in der schlechten Leistungsbilanz in mehreren Bereichen (z. B. Durchsetzung von Verträgen, Registrierung von Eigentum, Abwicklung von Insolvenzen usw.) wider. Die Behörden arbeiten trotz der Schwierigkeiten infolge der COVID-19-Pandemie weiter an der Verbesserung des Regulierungsumfelds und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Stetige Fortschritte bei der Umsetzung von Justizreformen, einschließlich Maßnahmen zur Unterstützung der Mediation, und die jüngsten Schritte zur Reform der Produktmärkte und zur Verbesserung der Marktüberwachung verbessern die Aussichten Griechenlands auf Erholung, dennoch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um das Unternehmensumfeld zu verbessern. Auch die wichtigen Reformbemühungen der Behörden zur Verbesserung der digitalen Leistung Griechenlands, die nach wie vor zu den niedrigsten in der EU gehört, kommen voran. Griechenland setzt sich ferner dafür ein, dass die Umsetzung einer umfassenden Reform des öffentlichen Auftragswesens bis Anfang 2021 abgeschlossen wird, und setzt die Einführung ergänzender Maßnahmen fort, um den Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Bürger weiter zu verringern.

(10) Griechenland wurde 2010 von den Kapitalmärkten abgeschnitten, konnte aber ab Juli 2017 mit der Begebung von Staatsanleihen allmählich an den Markt zurückkehren. Die Renditen der griechischen Staatsanleihen begannen nach dem erfolgreichen Abschluss des ESM-Programms im Jahr 2018, einen leichten Rückgang aufzuweisen, der sich 2019 erheblich beschleunigte. Seit Ausbruch der Pandemie hat Griechenland sowohl Schatzwechsel als auch langfristige Anleihen erfolgreich ausgegeben, was darauf hindeutet, dass sich das Land dauerhaft am Markt finanzieren kann. Die derzeit günstigen Finanzierungsbedingungen werden durch auf europäischer Ebene vereinbarte Liquiditätsmaßnahmen, einschließlich des Pandemie-Notfallankaufprogramms der Europäischen Zentralbank, unterstützt. Ausgehend von der im 8. Bericht über die verstärkte Überwachung vorgelegten Analyse der Schuldentragfähigkeit dürfte der staatliche Bruttofinanzierungsbedarf mittelfristig rund 15 % des BIP betragen.

(11) Angesichts der obigen Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Bedingungen, die die Einführung der verstärkten Überwachung nach Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 rechtfertigen, immer noch 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 indirekt zum Tragen kommen, indem sie sich auf das Anlegervertrauen und damit auf die Refinanzierungskosten für Banken und andere Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets niederschlagen.

([9]) Quelle: Bank of Greece, gemessen auf Einzelbasis.

(12) Um die Spätfolgen verschiedener Faktoren zu lindern, muss Griechenland deshalb mittelfristig weitere Maßnahmen gegen die Ursachen oder potenziellen Ursachen von Schwierigkeiten ergreifen, und weitere Strukturreformen umsetzen, die einer robusten und nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung förderlich sind. Zu diesen Faktoren zählen der schwere und anhaltende Abschwung während der Krise, der Umfang der griechischen Schuldenlast, die Anfälligkeit des Finanzsektors, die weiterhin relativ starke Verflechtung zwischen dem Finanzsektor und den öffentlichen Finanzen Griechenlands, unter anderem durch eine staatliche Beteiligung, das Ansteckungsrisiko bei schwerwiegenden Spannungen in einem dieser Sektoren für andere Mitgliedstaaten sowie die Risikoexposition der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gegenüber dem griechischen Staat.

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

(14) Mit Schreiben vom 14. Januar 2021 erhielt Griechenland Gelegenheit, zur Bewertung der Kommission Stellung zu nehmen. In seiner Antwort vom 27. Januar 2021 schloss sich Griechenland der Bewertung der Kommission hinsichtlich der wirtschaftlichen Herausforderungen des Landes im Großen und Ganzen an, was Grundlage für eine Fortsetzung der verstärkten Überwachung ist.

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

(16) Die Kommission beabsichtigt, im Rahmen des Frühwarnsystems bei der Durchführung der verstärkten Überwachung eng mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zusammenzuarbeiten —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Zeitraum der verstärkten Überwachung Griechenlands nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013, die durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1192 aktiviert wurde, wird beginnend mit dem 21. Februar 2021 um weitere sechs Monate verlängert.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Hellenische Republik gerichtet.

Brüssel, den 17. Februar 2021

Für die Kommission
Paolo GENTILONI
Mitglied der Kommission