



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.6.2010
SEK(2010) 741 endgültig

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Zypern zu beenden

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Zypern zu beenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 126 Absatz 7,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 AEUV haben die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.
- (3) Mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 2005 sollten Effizienz und wirtschaftliche Grundlagen des Pakts gestärkt und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet werden. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass der wirtschaftliche und budgetäre Hintergrund auf allen Stufen des Defizitverfahrens in vollem Umfang berücksichtigt wird. Auf diese Weise bietet der Stabilitäts- und Wachstumspakt einen Rahmen, der die Regierungen bei der umgehenden Wiederherstellung einer soliden Haushaltsposition mit Rücksicht auf die Wirtschaftslage unterstützt.
- (4) Der Rat hat am [13. Juli 2010] gemäß Artikel 126 Absatz 6 AEUV entschieden, dass in Zypern ein übermäßiges Defizit besteht.
- (5) Nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV und Artikel 3 der (zum Stabilitäts- und Wachstumspakt gehörenden) Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹ hat der Rat außerdem Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelpen. In der Empfehlung müssen dem betreffenden Mitgliedstaat eine Frist von höchstens sechs Monaten für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen und eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzt werden, die in dem Jahr erreicht werden sollte, das auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits folgt, sofern keine besonderen Umstände vorliegen. Bei der Entscheidung, ob besondere Umstände vorliegen, müssen „einschlägige Faktoren“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG)

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

Nr. 1467/97 berücksichtigt werden. Außerdem sollte der Rat in einer Empfehlung zur Korrektur eines übermäßigen Defizits eine jährliche Mindestverbesserung des strukturellen Saldos, d.h. des konjunkturbereinigten Saldos ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen, fordern, für die ein Richtwert von 0,5 % des BIP gilt.

- (6) Es wird davon ausgegangen, dass im Falle Zyperns die besonderen Umstände vorliegen, die für die mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2005 eingeführte flexiblere Anwendung des Defizitverfahrens ausschlaggebend sind. Im Jahr 2009 ging die Wirtschaftstätigkeit erstmals seit 35 Jahren zurück. Die Rezession war auf eine deutliche Abnahme der Inlandsnachfrage und ein ungünstiges externes Umfeld zurückzuführen. Insbesondere haben die hohe Verschuldung der privaten Haushalte in Verbindung mit restriktiveren Kreditkonditionen, die Verschlechterung der Aussichten am Arbeitsmarkt und der damit einhergehende Vertrauensverlust zum Rückgang des privaten Verbrauchs geführt. Parallel dazu gingen die Investitionen angesichts einer sinkenden Auslandsnachfrage nach Immobilien, einer geringen Kapazitätsauslastung und der Umstrukturierung der Unternehmensbilanzen stark zurück. Die Finanzkrise und der weltweite Abschwung, insbesondere die viel geringeren Wachstumsaussichten der wichtigsten Handelspartner (Vereinigtes Königreich, Euroraum, Russland), führten zudem dazu, dass der Export von Gütern und Dienstleistungen, vor allem im Tourismusbereich, einbrach. Das Defizit des Jahres 2009 ist sowohl auf den Wirtschaftsabschwung als auch auf die von den zyprischen Behörden im Einklang mit dem Europäischen Konjunkturprogramm getroffenen konjunkturfördernden Maßnahmen zurückzuführen. Angesichts der besonderen Umstände kann der Rat die Korrektur des übermäßigen Defizits in einem mittelfristigen Rahmen gestatten.
- (7) In den von einer günstigen Konjunktur geprägten Jahren vor der Krise war Zypern dank des Booms bei den Vermögenswerten und reichlicher Steuereinnahmen in der Lage, Haushaltsüberschüsse aufzubauen, und konnte seine Bruttoschuldenquote (von 70,2 % im Jahr 2004) auf 48,4 % des BIP im Jahr 2008 verringern. Im Jahr 2009 zog die Wirtschaftskrise die öffentlichen Finanzen jedoch schwer in Mitleidenschaft. Der Haushaltssaldo verschlechterte sich von einem Überschuss von 0,9 % des BIP im Jahr 2008 auf ein Defizit von 6,1 % des BIP im Jahr 2009. Ausschlaggebend waren dabei unter anderem eine Reihe diskretionärer Maßnahmen, die als Reaktion auf den Konjunkturabschwung (im Einklang mit dem Europäischen Konjunkturprogramm) getroffen wurden, sowie relativ starke Zusammensetzungseffekte aufgrund eines deutlich weniger steuerergiebigen BIP-Wachstums. Laut der Datenmeldung des Finanzministeriums vom März 2010 wird sich das Defizit im Jahr 2010 weiter auf 6,2 % des BIP erhöhen. Nach der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen ist jedoch damit zu rechnen, dass das Haushaltsdefizit im Jahr 2010 etwa 7 % des BIP erreicht. Potenzielle außerbudgetäre Maßnahmen, die derzeit noch erörtert werden und zu denen unsichere bzw. keine Informationen hinsichtlich ihrer Modalitäten und des Zeitplans für die Durchführung vorliegen, wurden dabei nicht berücksichtigt.
- (8) Angesichts der besonderen Umstände und des durch das Europäische Konjunkturprogramm vorgegebenen Rahmens wird ein Durchschnittswert für die jährliche Haushaltsanpassung empfohlen. Die Konsolidierungsanstrengung sollte sämtliche Faktoren, die im Hinblick auf die Erreichung der haushaltspolitischen Ziele von Relevanz sind, berücksichtigen, angefangen bei der Höhe des gesamtstaatlichen Defizits und dem Bruttoschuldenstand bis hin zu anderen Faktoren wie der

Leistungsbilanz, dem Stand der Eventualverbindlichkeiten des Finanzsektors, Risikoprämien und den erwarteten mittelfristigen Änderungen bei den alterungsbedingten Ausgaben. Für die Berechnung der durchschnittlichen jährlichen Konsolidierungsanstrengung wird das in der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen erwartete Defizit 2011 als Ausgangspunkt herangezogen. Welche Konsolidierungsanstrengung insgesamt erforderlich ist, um das nominale Defizit bis zur gesetzten Frist auf 3 % des BIP zurückzuführen, wird unter der Annahme einer schrittweisen Schließung der Produktionslücke bis 2015 berechnet.

- (9) Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, die Korrektur des übermäßigen Defizits in einem mittelfristigen Rahmen in Betracht zu ziehen und hierfür eine Frist bis 2012 vorzusehen. Angesichts der hohen innen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte sollten die zyprischen Behörden die Haushaltsstrategie im Jahr 2010 durch Maßnahmen zur Begrenzung der laufenden Ausgaben verstärken, das Defizit 2010 unter 6 % des BIP senken und rechtzeitig Maßnahmen zur Festlegung einer ausgabenbasierten Konsolidierungsstrategie treffen, um einen glaubwürdigen und nachhaltigen Anpassungspfad einzuschlagen. Dazu sollten sie im Zeitraum 2010-2012 Konsolidierungsanstrengungen von jährlich durchschnittlich $1\frac{3}{4}$ % des BIP unternehmen; zudem sollten sie die zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2012 erforderlichen Maßnahmen nennen, sofern die konjunkturellen Bedingungen dies zulassen, und den Defizitabbau beschleunigen, falls sich die wirtschaftlichen oder budgetären Bedingungen besser entwickeln als erwartet. In dem der Kommission und dem Rat am 1. April 2010 vorgelegten Stabilitätsprogramm verpflichtete sich Zypern, sein Defizit 2011 auf 4,5 % des BIP und 2012 auf 3,4 % des BIP zu verringern. Die in dieser Empfehlung von Zypern geforderten zusätzlichen Anstrengungen können daher im Verhältnis zu den ursprünglichen Plänen der zyprischen Behörden als durchführbar und notwendig angesehen werden. Die Haushaltskonsolidierung dürfte durch Wiederherstellung eines angemessenen Primärüberschusses auch dazu beitragen, die öffentliche Bruttoschuldenquote wieder auf einen Abwärtspfad zu führen, der sich rasch genug dem Referenzwert nähert.
- (10) Der Haushaltsrahmen wurde in jüngster Vergangenheit durch die Annahme des Finanzverwaltungssystems (FIMAS) verbessert. Ab 2006 führte Zypern schrittweise einen dreijährigen mittelfristigen Haushaltsrahmen ein und ab 2007 die Programm- und Leistungsbudgetierung. Die Umsetzung des neuen Rahmens befindet sich allerdings noch im Anfangsstadium und soll erst 2012 vollständig abgeschlossen sein. Daher könnte er sich erst mittelfristig auswirken. Die zeitnahe Umsetzung des neuen Haushaltsrahmens wäre für eine erfolgreiche und anhaltende Konsolidierung der öffentlichen Finanzen von entscheidender Bedeutung. Die derzeitige Praxis, im Laufe des Jahres Nachtragshaushalte zu verabschieden, hat zu einem Anstieg der laufenden Ausgaben geführt, der über die geplante Umverteilung der Mittel hinausging. Sobald der neue haushaltspolitische Rahmen vollständig umgesetzt ist, soll er dieser Gewohnheit ein Ende setzen und zu einem wirksameren und effizienteren Haushaltsverfahren führen sowie zu einer Eindämmung der Ausgaben der Ministerien entsprechend den festgelegten Obergrenzen beitragen. Gleichzeitig würde das neue Haushaltsverfahren eine solide Grundlage für die Umverteilung der Mittel zugunsten wachstumsfördernder Maßnahmen schaffen.
- (11) Die langfristigen budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung liegen deutlich über dem EU-Durchschnitt, vor allem durch den relativ starken Anstieg der Rentenausgaben (bezogen auf das BIP) in den kommenden Jahrzehnten, der zum Teil

darauf zurückzuführen ist, dass das Rentensystem noch nicht ausgereift ist. Eine im April 2009 eingeführte Rentenreform würde den Anstieg der Rentenausgaben leicht verringern, insbesondere jedoch die Sozialversicherungsbeiträge deutlich erhöhen. Die Reform dürfte die langfristige Ausgeglichenheit des Rentensystems verbessern und die Risiken für die Tragfähigkeit verringern, was sich jedoch nicht auf die Gesamtbewertung auswirken würde. Die Haushaltsposition 2009 verstärkt die budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Tragfähigkeitslücke. In Verbindung mit weiteren Maßnahmen zur Eindämmung des signifikanten Anstiegs der alterungsbedingten Ausgaben, insbesondere der Renten- und Gesundheitsausgaben, würde die mittelfristige Verbesserung des Primärsaldos dazu beitragen, die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die im Tragfähigkeitsbericht der Kommission von 2009² als hoch eingestuft wurden, zu verringern.

- (12) Nach der Datenmeldung der zyprischen Behörden vom April 2010 belief sich der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand im Jahr 2009 auf 56,2 % des BIP. Dieser Anstieg war vor allem auf die erhebliche Verschlechterung des Primärsaldos und schuldenstandserhöhende „Schneeballeffekte“ in der Folge eines sinkenden nominalen BIP zurückzuführen. Auch die Bestandsanpassungen wirkten sich auf den Schuldenstand negativ aus (um etwa 1 BIP-Prozentpunkt), bedingt durch eine Akkumulierung staatlicher Vermögenswerte zum Jahresende, um den Anfang Januar 2010 entstehenden Verpflichtungen nachkommen zu können, sowie Differenzen zwischen Kassen- und Abgrenzungskonto. Nach den Angaben Zyperns beläuft sich der geplante Schuldenstand im Jahr 2010 auf 62 % des BIP und liegt damit über dem im AEUV festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP (das Stabilitätsprogramm vom April 2010 sieht einen leicht geringeren Wert (61 %) und einen weiteren Anstieg auf 63,2 % des BIP im Jahr 2011 vor). Angesichts der Abwärtsrisiken für das makroökonomische Szenario und die Haushaltsziele wird sich die Schuldenquote möglicherweise weniger günstig entwickeln als geplant. 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.
- (13) Eine stärkere Überwachung im Rahmen des Defizitverfahrens wird mit einer regelmäßigen und zeitnahen Verfolgung der bei der Umsetzung der Haushaltskonsolidierungsstrategie erzielten Fortschritte einhergehen. Dieses Thema sollte daher in den Fortschreibungen des Stabilitätsprogramms Zyperns in einem eigenen Kapitel behandelt werden.
- (14) Nach Ansicht des Rates sollten haushaltspolitische Konsolidierungsmaßnahmen generell eine dauerhafte Verbesserung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos sicherstellen und gleichzeitig auf die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen und die Erhöhung des Wachstumspotenzials der Wirtschaft ausgerichtet sein –

² In seinen Schlussfolgerungen vom 10. November 2009 zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen rief der Rat die Mitgliedstaaten auf, „bei ihren kommenden Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen einen Schwerpunkt auf Strategien zu legen, die auf Tragfähigkeit ausgerichtet sind“, und ersuchte die Kommission, „zusammen mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss die Methoden zur Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen rechtzeitig für den nächsten Tragfähigkeitsbericht weiterzuentwickeln“, der für 2012 geplant ist.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

- (1) In Anerkennung der Tatsache, dass die Haushaltsposition Zyperns im Jahr 2009 auf Maßnahmen im Umfang von 1½ % des BIP, die eine angemessene Reaktion auf den Konjunkturrückgang darstellen und dem Europäischen Konjunkturprogramm entsprechen, sowie auf das freie Wirken der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen ist, sollten die zyprischen Behörden das derzeitige übermäßige Defizit so schnell wie möglich, spätestens jedoch im Jahr 2012 beenden.
- (2) Die zyprischen Behörden sollten das gesamtstaatliche Defizit auf glaubhafte und nachhaltige Weise unter 3 % des BIP senken, indem sie in einem mittelfristigen Rahmen Maßnahmen ergreifen. Zu diesem Zweck sollten die zyprischen Behörden insbesondere
 - (a) die Maßnahmen ergreifen, die erforderlich sind, um das Defizit im Jahr 2010 unter 6 % des BIP zu senken, und eine ausgabenbasierte Konsolidierungsstrategie festlegen, um das Defizit bis 2012 unter den Referenzwert zu senken;
 - (b) dazu im Zeitraum von 2010 bis 2012 eine durchschnittliche Konsolidierungsanstrengung von mindestens 1¾ % des BIP jährlich gewährleisten, was durch Wiederherstellung eines angemessenen Primärüberschusses auch dazu beitragen dürfte, die öffentliche Bruttoschuldenquote wieder auf einen Abwärtspfad zu führen, der sich rasch genug dem Referenzwert nähert;
 - (c) die Maßnahmen nennen und konsequent umsetzen, die notwendig sind, um das übermäßige Defizit bis 2012 zu korrigieren, sofern die Konjunkturlage dies erlaubt, und den Defizitabbau beschleunigen, falls sich die wirtschaftlichen oder budgetären Bedingungen besser entwickeln als derzeit erwartet.
- (3) Zur Begrenzung der Risiken für die Anpassung sollte Zypern dem mittelfristigen Haushaltsrahmen einen verbindlicheren Charakter geben und die Überwachung des Haushaltsvollzugs über das gesamte Jahr hinweg verbessern.
- (4) Zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sollte Zypern Reformmaßnahmen ergreifen, um die Ausgaben im Renten- und Gesundheitsbereich in Grenzen zu halten und so den projizierten Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben einzudämmen.
- (5) Außerdem sollten die zyprischen Behörden über die Konsolidierungsanstrengung hinaus jede Gelegenheit ergreifen, die sich beispielsweise aufgrund einer besseren wirtschaftlichen Lage bietet, um die Senkung der Bruttoschuldenquote in Richtung des Referenzwerts zu beschleunigen.
- (6) Der Rat setzt Zypern eine Frist bis zum [13. Januar 2011], um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und darzulegen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um Fortschritte bei der Korrektur des übermäßigen Defizits zu erzielen. Bei der Bewertung dieser Maßnahmen werden die wirtschaftlichen Entwicklungen im Vergleich zum makroökonomischen Ausblick in der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen berücksichtigt.

Die zyprischen Behörden sollten bis zur Aufhebung des Defizitverfahrens in einem gesonderten Kapitel ihrer Stabilitätsprogrammfortschreibungen über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen zu berichten.

Der Rat hebt außerdem hervor, dass die Erreichung des mittelfristigen Ziels für die angemessene budgetäre Bewältigung von Wirtschaftsabschwüngen von großer Bedeutung ist. Der Rat fordert die zyprischen Behörden daher auf sicherzustellen, dass die Haushaltskonsolidierung zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels – d. h. eines strukturell ausgeglichenen Haushalts – nach der Korrektur des übermäßigen Defizits fortgesetzt wird. Die planmäßige vollständige Umsetzung eines wirksamen mehrjährigen Haushaltsrahmens könnte die Einhaltung der Haushaltsziele und die strenge Begrenzung der Ausgaben mittelfristig verbessern.

Diese Empfehlung ist an die Republik Zypern gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*