



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012  
COM(2012) 308 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Nationalen Reformprogramm Zyperns 2012**

**und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Zyperns für die Jahre 2012-2015**

{SWD(2012) 308 final}

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Nationalen Reformprogramm Zyperns 2012**

**und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Zyperns für die Jahre 2012-2015**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte<sup>2</sup>, insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,<sup>3</sup>

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>4</sup>,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

<sup>3</sup> COM(2012) 308 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2012)0048 und P7\_TA(2012)0047.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>5</sup> an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

- (3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Zyperns für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Zyperns für 2011-2014.
- (4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht<sup>6</sup> an, in dem Zypern als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.
- (5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er betonte, dass es notwendig sei, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.
- (6) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihren Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogrammen und Nationalen Reformprogrammen Berücksichtigung finden können.
- (7) Am 7. Mai 2012 übermittelte Zypern sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012-2015 und am 10. Mai 2012 sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Die Kommission ging außerdem in einer eingehenden Prüfung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 der Frage nach, ob in Zypern makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Dabei kam sie zu dem Ergebnis<sup>7</sup>, dass in Zypern in Bezug auf den Bankensektor und die Verschuldung der Unternehmen ein internes Ungleichgewicht und in Bezug auf die Haushaltspolitik und die Wettbewerbsfähigkeit ein externes und internes Ungleichgewicht besteht, das jedoch nicht übermäßig ist.
- (8) Auf der Grundlage der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2012 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario für den Zeitraum 2012-2014 optimistisch ist. Obwohl dieses Szenario eine bedeutende Abwärtskorrektur der Wachstumsaussichten enthält, bestehen weitere Abwärtsrisiken, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Inlandsnachfrage in den Jahren 2012-2013. Die im Programm skizzierte Haushaltsstrategie verfolgt das

---

<sup>5</sup> Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

<sup>6</sup> COM(2012) 68 final.

<sup>7</sup> SWD(2012) 152 final.

Ziel, das übermäßige Defizit 2012 zu korrigieren, das mittelfristige Haushaltsziel (MTO) bis 2014 zu erreichen und es 2015 einzuhalten. Das Programm bestätigt das vorherige MTO eines strukturell ausgeglichenen, den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts angemessenen Haushalts. Mit der geplanten Korrektur des übermäßigen Defizits wird die in der Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2010 im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit genannte Frist eingehalten. Bei Zugrundelegung des (neu berechneten) strukturellen Defizits<sup>8</sup> entspricht die geplante jährliche Konsolidierungsanstrengung von im Schnitt 1,5 % des BIP für den Zeitraum 2011-2012 der Empfehlung des Rates. Die zur Erreichung des MTO 2013 beabsichtigten Fortschritte genügen, da sie sowohl nach der von der Kommission 2012 vorgelegten Frühjahrsprognose als auch nach dem Programm den Richtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 0,5 % des BIP übersteigen. In den Jahren 2013-2014 hält der Anstieg der Staatsausgaben unter Berücksichtigung einnahmenseitiger diskretionärer Maßnahmen den Ausgabenrichtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts ein, 2015 jedoch nicht. Risiken für die Haushaltsziele des Programm bestehen insofern, als das makroökonomische Szenario für 2012-2014 optimistisch erscheint und der für 2013 geplanten Konsolidierungsanstrengung teilweise nicht genau spezifizierte Maßnahmen zugrunde liegen. Dem Programm zufolge wird die Schuldenquote, die 2011 bei 71,6 % lag, 2012 auf 72,1 % ansteigen, ehe sie allmählich auf 65,4 % im Jahr 2015 sinkt. Was den Richtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts für den Schuldenabbau angeht, wird sich Zypern in den Jahren 2013-2015 in einer Übergangsphase befinden, wobei die im Programm erläuterten Pläne ausreichende Fortschritte in Bezug auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau gewährleisten. Es bestehen jedoch Risiken für diese Projektion, da Rettungsmaßnahmen für Unternehmen im Finanzsektor nötig werden könnten.

- (9) Die Steuerverwaltung in Zypern arbeitet nicht effizient; die Verwaltungskosten sind im Verhältnis zu den Steuereinnahmen sehr hoch. Die Steuereinnahmen sind vergleichsweise niedrig. Die Ausgaben für die Steuerverwaltung als Anteil des BIP und die Verwaltungskosten im Verhältnis zu den Netto-Steuereinnahmen sind hoch und weisen steigende Tendenz auf. Maßnahmen müssen ergriffen werden, um für eine Bewegung weg von der informellen/nicht angemeldeten Arbeit Anreize zu bieten und die Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Zudem sollten Initiativen für eine effizientere Steuererhebung verstärkt werden.
- (10) Aufgrund des starken Engagements der zyprischen Finanzinstitute in der Wirtschaft Griechenlands wurden die Ertragskraft ihrer Vermögenswerte, ihre Rentabilität und ihre Kapital- und Liquiditätspuffer durch die Umstrukturierung der griechischen Staatsschulden und die zunehmende Schieflage der griechischen Kunden gewährten Darlehen in Mitleidenschaft gezogen. Das Gesamtkreditrisiko des konsolidierten zyprischen Bankensektors in Bezug auf Griechenland ist sehr hoch. Das Parlament Zyperns hat am 14. Dezember 2011 zwei Gesetze angenommen, mit denen die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems gegen Banken Krisen gestärkt wird. In Bezug auf eine verstärkte Beaufsichtigung der Genossenschaftskreditinstitute, die rund 40 % aller inländischen Guthaben halten, wurden jedoch bisher keine zufriedenstellenden Fortschritte erzielt.

---

<sup>8</sup> Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

- (11) Zypern steht in Bezug auf die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen, insbesondere des Rentensystems, vor Herausforderungen. Das Land hat zwei einschlägige strukturelle Maßnahmen für eine Reform seines Rentensystems umgesetzt. Obwohl diese Maßnahmen wichtig und glaubwürdig sind, ist das Vorgehen Zyperns nicht ehrgeizig genug, um die Tragfähigkeit und die Angemessenheit des Rentensystems sicherzustellen und es langfristig gerechter zu machen. Noch immer sind Maßnahmen erforderlich, mit denen die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften in Unternehmen aufrechterhalten und die Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters gestützt wird. Was die Altersarmut angeht, hat Zypern das Problem der hohen Armutsgefährdungsquote bei älteren Menschen nur teilweise in Angriff genommen. Die angenommenen Maßnahmen reichen nicht aus, um die Einkommensverhältnisse armutsgefährdeter Rentnerinnen und Rentner kurzfristig zu verbessern.
- (12) Die Ungleichbehandlung und Effizienzmängel im Gesundheitswesen wurden nicht in konstruktiver Weise angegangen. Trotz der letztjährigen Empfehlungen ist bisher kein klarer Zeitplan für Fortschritte im nationalen Krankenversicherungssystem vorgelegt worden. Dies birgt Gefahren für die langfristige Kontrolle und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Qualität der Gesundheitsdienste.
- (13) Die zyprische Regierung hat einige Maßnahmen ergriffen, um der letztjährigen Empfehlung zur Lohnindexierung (cost of living allowance, COLA) nachzukommen, insbesondere indem sie für den öffentlichen Sektor einen zweijährigen Lohnstopp erlassen hat. Regierung und Sozialpartner haben zudem vereinbart, in einen Dialog einzutreten und das COLA-System bis Ende Juni 2012 zu überprüfen. Das System sollte in Abstimmung mit den Sozialpartnern gemäß den nationalen Gepflogenheiten umfassend reformiert werden, wobei die Verknüpfung zwischen der Reallohn- und der Produktivitätsentwicklung gestärkt und das System gerechter gemacht werden sollte. Dies würde nicht nur der Wettbewerbsfähigkeit des Landes zugutekommen, sondern auch zu einer effizienteren Arbeitskräfteverteilung führen. Während diese Entwicklungen erste Schritte in die richtige Richtung darstellen, hängen ihre Tragweite und ihre Glaubwürdigkeit entscheidend davon ab, wie ehrgeizig das Endergebnis des auf den Weg gebrachten sozialen Dialogs über die Reform des Systems der Lohnindexierung sein wird und inwieweit es umgesetzt werden wird.
- (14) Die Eintrübung der makroökonomischen Aussichten hat sich negativ auf den zyprischen Arbeitsmarkt ausgewirkt, die Arbeitslosenquote steigen lassen und zu einem starken Anwachsen der Jugendarbeitslosigkeit geführt. Zypern hat einige positive Maßnahmen ergriffen, um sich dieser Herausforderung zu stellen. Diese Maßnahmen sind wichtig, aber nicht ehrgeizig genug, insbesondere in den Bereichen Bildung und Berufsbildung, in denen die Umsetzung beschleunigt werden sollte. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu bewältigen und die Arbeitskräfte im Hinblick auf die erforderlichen Umwälzungen im Arbeitsmarkt umzuschulen und weiterzubilden, wobei das Augenmerk insbesondere auf Gruppen wie Geringqualifizierte, Arbeitslose oder ältere Arbeitskräfte gelegt werden sollte, deren Beteiligung an Aktivitäten des lebenslangen Lernens gering ist.
- (15) Was den Dienstleistungssektor anbetrifft, hat Zypern die Dienstleistungsrichtlinie durch ein Rahmengesetz umgesetzt, das von einer Reihe von sektorspezifischen Änderungsgesetzen und -verordnungen begleitet ist. Für einige Branchen (z. B. Einzelhandel, Fremdenverkehr, Baudienstleistungen) wurden die sektorspezifischen

Rechtsvorschriften jedoch noch nicht angenommen. Zudem gibt es regulierte freiberufliche Dienstleistungen mit einer nach wie vor festen Honorarordnung, etwa für Rechtsanwälte oder Architekten.

- (16) Aus der in der eingehenden Überprüfung durchgeführten Analyse ergibt sich die Schlussfolgerung, dass in Zypern Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere die makroökonomischen Entwicklungen in Bezug auf die Leistungsbilanz, die Staatsfinanzen und den Finanzsektor müssen genau beobachtet und wirtschaftspolitisch begleitet werden, um nachteilige Auswirkungen auf die Funktion der Wirtschaft und die Wirtschafts- und Währungsunion abzuwenden. Im Einzelnen zeigt die Wirtschaft Zyperns anhaltend bedeutende Leistungsbilanzdefizite, die sich aus Handelsbilanzdefiziten speisen, die auf einen allmählichen Verlust an Preis- bzw. Kostenwettbewerbsfähigkeit zurückgehen, Ungleichgewichte in den Staatsfinanzen bzw. jährliche Haushaltsdefizite, die selbst dann noch wuchsen, als sich die Wirtschaft von der Rezession erholte, sowie eine steigende Privatverschuldung. Insbesondere nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften sind aufgrund ihrer Verschuldung und geringen Rentabilität sehr gefährdet, was zu einer erheblichen Zunahme notleidender Kredite in diesem Sektor geführt hat. Auch das starke Engagement des Bankensektors in griechischen Staatsanleihen und der griechischen Wirtschaft birgt erhebliche Risiken. Zudem sind die Wachstumsaussichten gering, was die ohnehin vergleichsweise langwierige Korrektur von Ungleichgewichten weiter erschwert.
- (17) Zypern ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Umsetzung der 2011 eingegangenen Verpflichtungen zielen auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Erwerbsquote, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der Finanzstabilität ab. Die Kommission hat geprüft, inwiefern die im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Verpflichtungen umgesetzt wurden. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.
- (18) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Zyperns eingehend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Prüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Zypern, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die Empfehlungen 1 bis 7 eingeflossen.
- (19) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Zyperns 2012 geprüft; seine Stellungnahme<sup>9</sup> ist insbesondere in Empfehlung 1 eingeflossen.
- (20) Anhand der Ergebnisse der eingehenden Prüfung durch die Kommission und vorstehender Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm Zyperns 2012 und das Stabilitätsprogramm Zyperns geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1, 2 und 7 wider —

---

<sup>9</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

EMPFIEHLT, dass Zypern im Zeitraum 2012-2013

1. zusätzliche Maßnahmen ergreift, um das übermäßige Defizit 2012 nachhaltig zu korrigieren; die Haushaltsstrategie rigoros umsetzt und die Maßnahmen für 2013 und danach ausreichend spezifiziert, um sicherzustellen, dass das mittelfristige Haushaltsziel bis 2014 erreicht, der Richtwert für die Ausgaben eingehalten und im Hinblick auf den Richtwert für den Schuldenabbau ausreichende Fortschritte erzielt werden; die schrittweise Einführung eines durchsetzbaren mehrjährigen Haushaltsrahmens mit verbindlicher gesetzlicher Grundlage und korrektiven Komponenten beschleunigt vorantreibt; Maßnahmen ergreift, um eine strenge Ausgabenkontrolle sicherzustellen, und die Programm- und Leistungsbudgetierung so rasch wie möglich umsetzt; die Steuerdisziplin und den Kampf gegen die Steuerhinterziehung stärkt;
2. die Beaufsichtigung der genossenschaftlichen Kreditinstitute gemäß den auf die Geschäftsbanken angewendeten Standards harmonisiert; die rechtlichen Vorschriften für die wirksame Rekapitalisierung der Finanzinstitute stärkt, um die Gefährdung des Finanzsektors durch externe Schocks zu begrenzen;
3. die langfristige Tragfähigkeit und Angemessenheit des Rentensystems weiter verbessert und das Problem der hohen Armutsgefährdungsquote bei älteren Menschen in Angriff nimmt; das gesetzliche Renteneintrittsalter an den Anstieg der Lebenserwartung anpasst;
4. das nationale Gesundheitssystem unverzüglich vollendet und nach einem Fahrplan umsetzt, der seine finanzielle Tragfähigkeit sowie eine flächendeckende Versorgung gewährleistet;
5. seine Arbeitskräfte weiterqualifiziert, um deren berufliche Mobilität in Richtung auf wachstumsstarke Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung zu stärken; weitere Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ergreift und dabei den Schwerpunkt auf Unternehmenspraktika und die Förderung der Selbstständigkeit legt; in Bezug auf die Nachfrage angemessene Maßnahmen ergreift und damit Anreize für unternehmerische Innovation bietet;
6. ungerechtfertigte Hemmnisse für die Dienstleistungsmärkte beseitigt, insbesondere indem es die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in den Dienstleistungssektoren mit dem größten Wachstumspotenzial (einschließlich des Fremdenverkehrs) verbessert und die freiberuflichen Dienstleistungen öffnet;
7. die Wettbewerbsfähigkeit steigert, auch indem es in Abstimmung mit den Sozialpartnern gemäß den nationalen Gepflogenheiten das System der Lohnindexierung reformiert, damit dieses die Produktivitätsentwicklung besser widerspiegelt; Schritte einleitet, um die Wirtschaftsstruktur aufzufächern; den Haushalt durch Ausgabenkontrolle ausgleicht.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident/Die Präsidentin*