



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.5.2010
SEK(2010) 590 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Zypern

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

BERICHT DER KOMMISSION

Zypern

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

1. DIE ANWENDUNG DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS IN DER DERZEITIGEN KRISE

Viele EU-Staaten sind derzeit mit einem gesamtstaatlichen Defizit oberhalb des im Vertrag festgelegten Referenzwerts von 3 % des BIP konfrontiert. Der oftmals drastische Anstieg von Defizit und Schuldenstand muss vor dem Hintergrund der beispiellosen Weltfinanzkrise und des globalen Konjunkturrückgangs 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 budgetären Impulse je nachdem, in welcher Lage sich ein Mitgliedstaat im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen und seine Wettbewerbsfähigkeit befindet, differenziert und - wenn sich die Wirtschaftslage bessert - wieder zurückgenommen werden. Schließlich haben mehrere Länder Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors ergriffen, die sich zum Teil auf den Schuldenstand auswirken bzw. die Gefahr künftig höherer Defizite und Schulden bergen, auch wenn die Kosten der staatlichen Konjunkturförderung zum Teil möglicherweise wieder hereingeholt werden können.

Nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt muss die Kommission einen Bericht erstellen, wenn das tatsächliche oder geplante Defizit eines Mitgliedstaats den Referenzwert von 3 % des BIP übersteigt. In diesem Bericht, der die erste Stufe des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (des „Defizitverfahrens“) darstellt, werden die Gründe für die Referenzwertüberschreitung analysiert, wobei dem wirtschaftlichen Hintergrund und allen sonstigen einschlägigen Faktoren gebührend Rechnung getragen wird. Mit den Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt von 2005 sollte insbesondere sichergestellt werden, dass der wirtschaftliche und budgetäre Hintergrund auf allen Stufen des Defizitverfahrens in vollem Umfang berücksichtigt wird. Besteht beispielsweise die Auffassung, dass ein „übermäßiges Defizit“ vorliegt, so muss dem wirtschaftlichen Hintergrund und den wirtschaftlichen Aussichten bei den Empfehlungen zum Tempo der Defizitkorrektur hinreichend Rechnung getragen werden. 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.

2. RECHTLICHER RAHMEN

In diesem Bericht werden die jüngste und die aktuelle Budgetentwicklung Zyperns bewertet und die kurz- und mittelfristigen Aussichten vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Lage und der von der Regierung getroffenen Maßnahmen untersucht. Er wird nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erstellt.

In Artikel 126 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. Nach Artikel 126 Absatz 2 des Vertrags 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 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).

Gemäß Artikel 126 Absatz 3 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“.

Unmittelbar nach seinem EU-Beitritt im Mai 2004 leitete die Kommission² mit der Annahme eines Berichts nach Artikel 104 Absatz 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ein Defizitverfahren gegen Zypern 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 und spätestens 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.

Nach den im März 2010 von den Behörden gemeldeten³ und anschließend von Eurostat validierten Daten⁴ lag das gesamtstaatliche Defizit Zyperns 2009 bei 6,1% des BIP und überschritt damit den Referenzwert von 3 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand von 56,2% des BIP unter dem Referenzwert von 60 % des BIP lag, jedoch tendenziell steigt.

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

³ 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/procedure/edp_notification_tables

⁴ Siehe Eurostat-Pressemitteilung Nr. 55/2010 vom 22. April 2010.

Tabelle 1: Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo und Schuldenstand^a

	2005	2006	2007	2008	2009	2010		2011	
						KOM	CY	KOM	CY
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,1	-7,1	-6,0	-7,7	-4,5
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	69,1	64,6	58,3	48,4	56,2	62,3	61,0	67,6	63,2

Anmerkung:^a In Prozent des BIP.*Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen und Stabilitätsprogramm Zyperns 2009-2013.*

Die Defizitzahl für 2009 belegt, dass in Zypern allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Vertrags sowie des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht. Die Kommission hat daher beschlossen, mit der Annahme des vorliegenden Berichts das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen Zypern einzuleiten. In Abschnitt 3 dieses Berichts wird das Defizitkriterium und in Abschnitt 4 das Schuldenstandskriterium geprüft. In Abschnitt 5 geht es um die öffentlichen Investitionen und sonstige einschlägige Faktoren.

Die am 5. Mai 2010 veröffentlichte Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen wird in diesem Bericht schon berücksichtigt.

3. DAS DEFIZITKRITERIUM

2009 erreichte das gesamtstaatliche Defizit 6,1 % des BIP. Damit liegt das Defizit deutlich über 3 % des BIP und nicht in der Nähe des Referenzwerts des Vertrags.

Der Referenzwert von 3 % des BIP wird ausnahmsweise überschritten. Die Überschreitung ist insbesondere Folge eines schweren Wirtschaftsabschwungs im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Nach den vom Statistischen Dienst Zyperns veröffentlichten Daten schrumpfte das reale BIP im Jahr 2009 um 1,7 %. Ein infolge der Finanzkrise und des weltweiten Abschwungs ungünstiges externes Umfeld, insbesondere die sich verschlechternden Wachstumsaussichten der wichtigsten Handelspartner (Euroraum, Vereinigtes Königreich und Russland) sowie die schwache Binnennachfrage belasteten das Wachstum im Jahr 2009 stark. Vor allem die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen ging aufgrund der geringeren externen Nachfrage und des schwächelnden Tourismus zurück. Auch beim Seeverkehr war infolge des Einbruchs des Welthandels ein Rückgang zu verzeichnen. Die Investitionen gingen angesichts einer sinkenden Auslandsnachfrage nach Immobilien, geringer Kapazitätsauslastung und der Umstrukturierung der Unternehmensbilanzen stark zurück. Parallel dazu haben die hohe Verschuldung der privaten Haushalte in Verbindung mit restriktiven Kreditkonditionen, die Verschlechterung der Aussichten am Arbeitsmarkt und der damit einhergehende Vertrauensverlust zum Rückgang des privaten Verbrauchs geführt. Der Staatsverbrauch war die einzige Nachfragekomponente, die die Wirtschaftstätigkeit stützte.

Tabelle 2: Makroökonomische und budgetäre Entwicklung^a

	2005	2006	2007	2008	2009	2010		2011	
						KOM	CY ³	KOM	CY ³
Reales BIP (Veränderung in %)	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,7	-0,4	0,5	1,3	1,5
BIP-Potenzial (Veränderung in %)	3,9	3,3	2,9	2,6	2,2	1,1	2,8	0,7	2,8
Produktionslücke (% des BIP-Potenzials)	-0,6	0,2	2,4	3,4	-0,7	-2,1	-2,4	-1,6	-2,5
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,1	-7,1	-6,0 ⁴	-7,7	-4,5
Primärsaldo	1,1	2,1	6,4	3,7	-3,6	-4,4	-3,7	-4,8	-2,1
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Staatliche Bruttoanlageinvestitionen	3,1	3,0	2,9	3,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
Konjunkturbereinigter Saldo	-2,2	-1,3	2,5	-0,4	-5,8	-6,3	-5,2	-7,1	-3,6
Konjunkturbereinigter Primärsaldo	1,3	2,0	5,5	2,4	-3,3	-3,6	-2,8	-4,2	-1,1
Struktureller Saldo ^b	-3,1	-1,3	2,5	-0,4	-5,8	-6,3	-5,2	-7,1	-3,6
Struktureller Primärsaldo	0,5	2,0	5,5	2,4	-3,3	-3,6	-2,9	-4,2	-1,2

Anmerkungen:

^a In Prozent des BIP, sofern nicht anders angegeben.

^b Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

³ Produktionslücken (in % des potenziellen BIP) und konjunkturbereinigte Salden nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdateien.

⁴ Für 2010 wird im aktualisierten Stabilitätsprogramm Zyperns von einem Plandefizit von 6,0 % des BIP ausgegangen, während im März 2010 ein Defizit von 6,2 % des BIP gemeldet wurde.

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen und Stabilitätsprogramm Zyperns 2009-2013.

Der Referenzwert von 3 % des BIP wird im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht nur vorübergehend überschritten. Nach der Haushaltsprognose der Kommissionsdienststellen wird das Haushaltsdefizit aufgrund eines makroökonomischen Szenarios, das erheblich ungünstiger ausfällt als in der Programmaktualisierung vom April 2010 projiziert, 2010 etwa bei 7 % des BIP liegen. Diese Projektion schließt verabschiedete oder gesetzgeberische Maßnahmen ein. 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 nicht berücksichtigt. Für 2011 wird unter der Annahme einer unveränderten Politik⁵ ein weiterer Anstieg des Defizits auf rund 7¾ % des BIP prognostiziert.

Das geplante Defizit liegt somit über dem Referenzwert von 3 % des BIP und nicht mehr in dessen Nähe. Die geplante Überschreitung des Referenzwertes ist außergewöhnlich, jedoch im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht nur vorübergehend. Dies führt zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium des EG-Vertrags nicht erfüllt ist.

⁵ Bei der Annahme einer unveränderten Politik wird die (teilweise) Rücknahme der zur Bewältigung der Krise ergriffenen außerordentlichen Maßnahmen berücksichtigt.

4. DAS SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Im Zeitraum 2004-2008 ging der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand um über 20 Prozentpunkte auf 48,8 % im Jahr 2008 zurück und lag damit weit unter dem Referenzwert von 60 % des BIP. Der Schuldenabbau begann 2005 und beschleunigte sich in den Folgejahren. Der rückläufige Trend war hauptsächlich auf die günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen mit hohem Wirtschaftswachstum und erheblichen Primärüberschüssen zurückzuführen. Darüber hinaus fanden im Jahr 2008 im Zuge der Erschöpfung der Einlagen bei Tilgungsfonds der Zentralbank wesentliche schuldenstandsenekende Bestandsanpassungen statt, was zum Rückgang des Schuldenstands auf 48,8 % des BIP führte.

Tabelle 3: Schuldendynamik^a

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		2011	
							KOM	CY	KOM	CY
Öffentliche Bruttoschuldenquote	70,2	69,1	64,6	58,3	48,4	56,2	62,3	61,0	67,3	63,2
Veränderung der Schuldenquote ^b (1 = 2+3+4)	1,3	-1,1	-4,4	-6,3	-9,9	7,8	6,1	4,8	6,3	2,2
<i>Beiträge:</i>										
• Primärsaldo (2)	0,8	-1,1	-2,1	-6,4	-3,7	7,7	8,5	3,7	9,6	2,1
• „Schneeballeffekt“ (3)	-1,5	-0,6	-1,3	-2,7	-1,7	-0,8	-2,3	1,1	-3,1	0,4
<i>Davon:</i>										
<i>Zinsausgaben</i>	3,3	3,5	3,3	3,0	2,8	-1,6	-1,4	2,3	-0,7	2,4
<i>Reales BIP-Wachstum</i>	-2,7	-2,6	-2,7	-3,0	-1,9	0,9	0,2	-0,3	-0,8	-0,9
<i>Inflation (BIP-Deflator)</i>	-2,1	-1,6	-1,9	-2,7	-2,6	0,0	-1,2	-0,9	-1,6	-1,2
• Bestandsanpassung (4)	2,0	0,7	-1,0	2,9	-4,4	0,9	-0,1	0,0	-0,2	-0,2

Anmerkungen:

^a In Prozent des BIP.

^b Die Veränderung der Bruttoschuldenquote lässt sich wie folgt auflösen:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

wobei t ein Zeitindex ist; D , PD , Y und SF den öffentlichen Schuldenstand, das Primärdefizit, das nominale BIP bzw. die Bestandsanpassungen darstellen und i und y den durchschnittlichen Schuldenkosten bzw. dem nominalen BIP-Wachstum entsprechen. Der Term in Klammern entspricht dem „Schneeballeffekt“, der die kombinierte Auswirkung von Zinsausgaben und Wirtschaftswachstum auf die Schuldenquote wiedergibt.

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen.

2009 stieg der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand jedoch wieder auf 56,2 % des BIP. Dieser Anstieg um 7¼ BIP-Prozentpunkte 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. Für 2010 hat Zypern einen geplanten Schuldenstand von 62 % des BIP gemeldet, der über dem Referenzwert des Vertrags von 60 % des BIP läge. Im Stabilitätsprogramm vom April 2010 wird von einem etwas niedrigeren Prozentsatz (61%) und einem weiteren Anstieg auf 63,2 % des BIP im Jahr 2011 ausgegangen.

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 kann nicht die Auffassung vertreten werden, dass die Schuldenquote im Sinne des Vertrags sowie des Stabilitäts- und Wachstumspakts „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“.

Dies führt zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium des Vertrags nicht erfüllt ist.

5. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags ist im Bericht der Kommission zu berücksichtigen, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner sonstige einschlägige Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats.“ Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates weiter erläutert, wonach „allen sonstigen Faktoren gebührende Beachtung [geschenkt werden muss], die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Überschreitung des Referenzwerts qualitativ in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat vorgelegt hat“.

Angesichts der vorgenannten Bestimmungen werden in den folgenden vier Abschnitten folgende Faktoren bewertet: 1) die mittelfristige Wirtschaftslage, 2) die mittelfristige Haushaltslage (einschließlich der öffentlichen Investitionen), 3) andere Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind [und] 4) andere Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind.

5.1. *Mittelfristige Haushaltslage*

Konjunkturlage und Wachstumspotenzial. Nach Schätzungen des Zypriischen Statistischen Dienstes scheint Zyperns Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2009 real um 1,7 % geschrumpft zu sein. Damit verzeichnete Zypern erstmals seit 35 Jahren ein negatives Wachstum. Der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen zufolge wird die Wirtschaft 2010 voraussichtlich weiter schrumpfen, zwar in geringerem Umfang, aber doch um etwa ½ %. Ein gedämpfter privater Verbrauch und weniger Investitionen bei gleichzeitiger schleppender Nachfrage von Seiten der wichtigsten Handelspartner Zyperns belasten das Wachstum. 2011 wird angesichts besserer Aussichten für die Binnennachfrage aufgrund einer Wiederbelebung des Welthandels und der positiven Auswirkungen der konjunkturfördernden Maßnahmen mit einer leichten Erholung des realen BIP um 1¼ % gerechnet. Die Konjunkturlage war seit 2006 durch eine rasche Ausweitung der positiven Produktionslücke gekennzeichnet, die sich im Jahr 2009 abrupt umkehrte, so dass die Produktionslücke in den Jahren 2009 und 2010 deutlich negativ werden dürfte. 2009 blieb die zyprische Wirtschaft mit einer geschätzten Produktionslücke von -0,7 Prozentpunkten deutlich hinter ihrem Potenzial zurück. In der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen wird davon ausgegangen, dass sich die Produktionslücke weiter auf -2,1 % vergrößert, was auf einen Rückgang des Beitrags der Arbeitskräfte und eine geringere Kapitalbildung infolge eines Investitionseinbruchs zurückgeführt wird.

Jüngste Strukturreformen. Auf mikroökonomischer Ebene zielt Zyperns geändertes Nationales Reformprogramm 2008-2010 (NRP) auf die Erschließung des Unternehmenspotenzials durch Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und des Unternehmertums sowie auf die Förderung von Wissen und Innovation ab, um die Attraktivität Zyperns als Wirtschaftsstandort sowohl für Anleger als auch für Arbeitskräfte zu steigern. Da die privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung gering sind, was darauf zurückzuführen ist, dass die Wirtschaft klein und dienstleistungsorientiert ist, hat die Regierung eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung einer stärkeren Beteiligung der Industrie ergriffen. Da diese jedoch de facto begrenzt sind, hat die Regierung die Rolle der Stiftung zur Förderung der Wissenschaft gestärkt und investiert mehr in die Innovationsförderung. Da die Energieversorgung Zyperns stark von Erdöleinfuhren abhängig ist und es sich um ein kleines, isoliertes Inselsystem handelt, erhält die Energieeffizienz neben der Bekämpfung des Klimawandels oberste Priorität. Zu diesem Zweck wird ein Energiezentrum errichtet, das die Einfuhr von Erdgas ermöglicht und voraussichtlich 2013 den Betrieb aufnehmen wird. Was die Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt betrifft, so macht die Bildungsreform mit Initiativen in der Grund-, Sekundar- und Hochschulbildung sowie der Vorbereitung des neuen Systems für die Lehrlingsausbildung Fortschritte. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede in Bezug auf Arbeitsentgelt bzw. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bestehen jedoch fort. Außerdem befindet sich der Aktionsplan für die Integration von Migranten in die zyprische Gesellschaft noch immer in der Vorbereitungsphase.

5.2. Mittelfristige Haushaltslage

Strukturelles Defizit und Haushaltskonsolidierung in Zeiten günstiger Konjunktur. 2005-2009 machte die zyprische Wirtschaft in Zeiten günstiger Konjunktur dank des Booms bei den Vermögenswerten und - aufgrund der steuerergiebigen Zusammensetzung des Wachstums - reichlicher Steuereinnahmen erhebliche Fortschritte bei der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Nach einem Defizit von 2,4 % des BIP im Jahr 2005 verzeichnete der Haushaltssaldo 2007 einen Überschuss von 3,4 % und 2008 einen Überschuss von fast 1 % des BIP. Parallel dazu sank die Schuldenquote von 69,1 % des BIP auf 48,4 %. Gleichzeitig verbesserte sich der strukturelle Saldo (d. h. der konjunkturbereinigte Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen)⁶ ausgehend von einem Defizit von rund 3 % des BIP im Jahr 2005 in einen Überschuss von 2½ % des BIP im Jahr 2007 und übertraf damit deutlich das mittelfristige Ziel (eines strukturell ausgeglichenen Haushalts). Bereits 2008 (das noch in eine Zeit günstiger Konjunktur fiel) verzeichnete jedoch der strukturelle Saldo einen Rückgang auf ein Defizit von ½ % des BIP, was eine prozyklische Finanzpolitik impliziert. 2009 verschlechterte sich der strukturelle Saldo weiter deutlich und erreichte ein Defizit von fast 6 % des BIP. Dies war nicht nur auf eine Reihe diskretionärer Maßnahmen als Reaktion auf den Konjunkturabschwung (in Einklang mit dem Europäischen Konjunkturprogramm) zurückzuführen, sondern auch auf relativ starke Zusammensetzungseffekte aufgrund eines deutlich weniger steuerergiebigen BIP-Wachstums. Der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen zufolge wird sich der finanzpolitische Kurs in den Jahren 2010 und 2011 voraussichtlich weiter verschlechtern, wobei das strukturelle Defizit 2010 auf 6¼ % des BIP und - unter der Annahme einer unveränderten Politik – 2011 weiter auf rund 7 % des BIP ansteigen dürfte.

⁶ Schätzung der Kommissionsdienststellen unter Anwendung der gemeinsamen Methodik für die Schätzung von Produktionslücken.

Öffentliche Investitionen. Die öffentlichen Investitionen waren in den Jahren 2005 bis 2008 mit rund 3½ % relativ konstant. Im Jahr 2009 stieg die öffentliche Investitionsquote um 1¼ Prozentpunkte und erreichte fast 5 % des BIP, was auf das diskretionäre Konjunkturpaket zurückzuführen ist, das als Reaktion auf das Europäische Konjunkturprogramm aufgelegt wurde. Der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen zufolge wird die öffentliche Investitionsquote in den Jahren 2010 und 2011 auf vergleichbarem Niveau bleiben, da die Infrastrukturprojekte fortgeführt werden. In beiden Jahren würde die gesamtstaatliche Defizitquote sowohl insgesamt als auch strukturell die öffentliche Investitionsquote überschreiten.

Qualität der öffentlichen Finanzen. Zwischen 2003, als das Defizit mit 6,5 % des BIP den Höchstwert des Jahrzehnts erreichte, und 2008 nahm Zypern eine haushaltspolitische Anpassung von rund 7½ BIP-Prozentpunkten vor. Die Konsolidierung in Höhe von 5 % des BIP erfolgte hauptsächlich über die Einnahmen, nachdem vor allem zwischen 2003 und 2005 umfangreiche defizitsenkende einmalige Maßnahmen ergriffen worden waren. Die in diesen Jahren eingeleitete Steueramnestie hat in Verbindung mit Verbesserungen bei der Steuerverwaltung möglicherweise zu einer Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage und damit zu einem dauerhaften Anstieg der Steuereinnahmen geführt. Auf der Ausgabenseite gingen die gesamtstaatlichen Ausgaben von 45 % des BIP im Jahr 2003 auf 42½ % im Jahr 2008 zurück. Vor allem die laufenden Primärausgaben sanken um 1¼ Prozentpunkte. Gleichwohl stiegen die Ausgaben 2009 um rund 3¾ BIP-Prozentpunkte, was zum Teil auf die als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise getroffenen Maßnahmen und zusätzliche Ausgaben aufgrund automatischer Stabilisatoren zurückzuführen war. Infolgedessen nahmen die öffentlichen Investitionen um rund einen BIP-Prozentpunkt zu, während auch die Sozialbeiträge aufgrund von Maßnahmen für den sozialen Zusammenhalt im Einklang mit dem Nationalen Reformprogramm um 1¾ Prozentpunkte stiegen. 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. Die bisherige Praxis, im Laufe des Jahres Nachtragshaushalte zu verabschieden, führte zu einem Anstieg der laufenden Ausgaben, 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 und 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 entsprechend den im Nationalen Reformprogramm festgelegten Prioritäten schaffen.

Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die langfristige Auswirkung der Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Haushalte liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass die Rentenausgaben im Verhältnis zum BIP in den kommenden Jahrzehnten relativ stark steigen werden, was wiederum zum Teil dadurch bedingt ist, dass das Rentensystem noch nicht voll ausgereift ist. Das Programm führt eine kürzlich verabschiedete Rentenreform ein, durch die der Anstieg der Rentenausgaben verringert werden dürfte. Angesichts der projizierten Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die staatlichen Ausgaben forderte der Rat Zypern auf, „die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch die Weiterführung der Reform des Renten- und Gesundheitssystems zu verbessern“. An der Bewertung der langfristigen

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat sich seit Verabschiedung der Stellungnahme des Rates nichts geändert.

5.3. *Andere Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind*

In einem Schreiben vom 27. April 2010 führten die zyprischen Behörden verschiedene Faktoren im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates an. Die vorstehende Analyse trägt den meisten davon bereits Rechnung.

5.4. *Andere Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind*

Die jüngste Entwicklung der öffentlichen Finanzen Zyperns wurde auch durch die nachfolgend erläuterten Faktoren im Bereich der haushaltspolitischen Institutionen und Verfahren beeinflusst. Als Reaktion auf die Wirtschaftskrise hat Zypern gemäß dem Europäischen Konjunkturprogramm einige Konjunktur- und Strukturmaßnahmen beschlossen. Die Auswirkungen aller Konjunkturmaßnahmen werden auf rund 2¼ % des BIP im Jahr 2009 und knapp 2 % im Jahr 2010 geschätzt, wobei die Rentenreform nicht berücksichtigt wurde. Drei Viertel dieser Maßnahmen sind befristet, so dass nach ihrem Auslaufen die Staatsausgaben automatisch sinken werden.

In Bezug auf die Finanzmärkte hat Zypern kein besonderes Paket zur Stabilisierung des Finanzsektors verabschiedet. Die Regierung gab jedoch Anfang Januar 2009 zur Finanzierung ihres kurzfristigen Bedarfs (Cashflow) und zur Verbesserung der Liquiditätskonditionen im Bankensystem Schatzwechsel mit einer Laufzeit bis Dezember 2009 aus. Der Gesamtwert liegt in der Größenordnung von rund 8 % des BIP, wovon ca. die Hälfte in Banken und Kreditinstituten angelegt wurde.

In seiner Stellungnahme vom 27. April 2009 zur vorherigen Aktualisierung des Stabilitätsprogramms vertrat der Rat die Auffassung, dass der expansive finanzpolitische Kurs mit dem Europäischen Konjunkturprogramm in Einklang stehe. Angesichts der drastischen Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bestünden jedoch für die Haushaltsstrategie erhebliche Abwärtsrisiken, da dem Programm ein auf optimistischen Wachstumsannahmen beruhendes makroökonomisches Szenario zugrunde liege. Unter Berücksichtigung der hohen Zahlungsbilanzungleichgewichte sollten die Beibehaltung einer umsichtigen Politik und die Stärkung der haushaltspolitischen Tragfähigkeit oberste Priorität haben. Vor allem die Kontrolle der Ausgaben stelle eine der wichtigsten Herausforderungen für die Haushaltspolitik in Zypern dar, während die weitere Förderung der Qualität der öffentlichen Finanzen auch im Hinblick auf die Unterstützung einer spannungsfreien Anpassung der mit verschiedenen Ungleichgewichten konfrontierten Wirtschaft von Bedeutung sei.

Daher forderte der Rat Zypern auf, i) die Maßnahmen wie geplant im Einklang mit dem Europäischen Konjunkturprogramm umzusetzen und eine weitere Verschlechterung der öffentlichen Finanzen im Jahr 2009 gegenüber der Zielvorgabe zu vermeiden, ii) die projizierte Lockerung der Finanzpolitik im Jahr 2010 und in den Folgejahren durch Ausgabenbegrenzung umzukehren und dadurch mittelfristig eine solide Haushaltsposition zu gewährleisten, iii) angesichts der anhaltenden Verschlechterung der Haushaltslage und der projizierten Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die staatlichen Ausgaben die

langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch die Weiterführung der Reform des Renten- und Gesundheitssystems zu verbessern.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Nach den im April 2010 im Rahmen des Defizitverfahrens gemeldeten Daten lag das gesamtstaatliche Defizit in Zypern im Jahr 2009 bei 6,1% des BIP. Das Defizit liegt über dem Referenzwert von 3 % des BIP und nicht mehr in dessen Nähe. Die geplante Überschreitung des Referenzwertes kann im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Ausnahme angesehen werden. Sie kann jedoch nicht als vorübergehend betrachtet werden. Dies führt zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium des Vertrags nicht erfüllt ist.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand lag 2009 nach wie vor unter dem Referenzwert von 60 % des BIP. Es steigt jedoch tendenziell und soll 2010 den Referenzwert überschreiten. Die Schuldenquote kann im Sinne des Vertrags sowie des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht als hinreichend rückläufig und sich rasch genug dem Referenzwert nähernd betrachtet werden. Dies führt zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium des Vertrags nicht erfüllt ist.

Gemäß dem Vertrag wurden im vorliegenden Bericht auch „sonstige einschlägige Faktoren“ geprüft, die laut Stabilitäts- und Wachstumspakt in den Stadien auf dem Weg zu der Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits nur dann berücksichtigt werden können, wenn die doppelte Voraussetzung – dass das Defizit in der Nähe des Referenzwertes bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – in vollem Umfang erfüllt ist. Für sich betrachtet ergeben die sonstigen einschlägigen Faktoren im vorliegenden Fall insgesamt ein gemischtes Bild.