

Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 554 final

BERICHT DER KOMMISSION

Polen

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BERICHT DER KOMMISSION

Polen

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINFÜHRUNG

Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

Nach den von den polnischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat¹ validierten Daten belief sich das gesamtstaatliche Defizit Polens 2019 auf 0,7 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 46,0 % des BIP betrug. Dem Konvergenzprogramm 2020 zufolge plant Polen für 2020 ein Defizit von 8,4 % des BIP und eine Schuldenquote von 55,2 % des BIP.

Angesichts des für 2020 geplanten Defizits ist davon auszugehen, dass allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission daher diesen Bericht erstellt, in dem untersucht wird, ob Polen das im Vertrag festgelegte Defizitkriterium erfüllt. Das Schuldenstandskriterium kann als erfüllt angesehen werden, da die Schuldenquote unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP liegt. Bei dieser Analyse werden

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294652/2-22042020-AP-DE.pdf/657cebd6-81a6-1d93-daf4-78ecf3546d97>

nicht nur alle einschlägigen Faktoren, sondern auch der schwere wirtschaftliche Schock im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt.

Tabelle 1. Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (% des BIP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-9,5	-3,8
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Laut Konvergenzprogramm 2020 plant Polen für 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 8,4 % des BIP, das über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt.

Die geplante Überschreitung des Referenzwerts entsteht im Jahr 2020 ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Mit Blick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die polnische Wirtschaft geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose von einem Rückgang des realen BIP um 4,3 % im Jahr 2020 aus.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, laut der das Defizit im Jahr 2021 weiterhin über 3 % des BIP liegen wird, ist die geplante Überschreitung des im Vertrag vorgesehenen Referenzwerts nicht vorübergehend.

Im Ergebnis liegt das für 2020 geplante Defizit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als Ausnahme betrachtet, ist im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts aber nicht vorübergehend. Die Analyse legt damit nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

3. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags erstellt die Kommission einen Bericht, 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“.

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert. Zudem heißt es darin, dass allen sonstigen Faktoren gebührende Beachtung zu schenken ist, „die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat.“

In der derzeitigen Situation sind die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, die sehr erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltslage hat und zu äußerst unsicheren

Aussichten führt, ein weiterer wichtiger Faktor, der in Bezug auf das Jahr 2020 zu berücksichtigen ist. Die Pandemie hatte auch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel zur Folge.

3.1 Die COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat einen schweren wirtschaftlichen Schock verursacht, dessen Folgen überall in der Europäischen Union stark spürbar sind. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden von der Dauer sowohl der Pandemie als auch der Maßnahmen abhängen, die von den nationalen Behörden sowie auf europäischer und globaler Ebene ergriffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu bewahren und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Mitgliedstaaten haben bereits Haushaltsmaßnahmen beschlossen oder auf den Weg gebracht, um die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme auszubauen und die am stärksten betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu entlasten. Außerdem wurden umfangreiche Liquiditätsstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Vorbehaltlich detaillierterer Informationen prüfen die zuständigen statistischen Stellen, ob diese Maßnahmen unmittelbare Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo haben. Zusammen mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

3.2 Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Das Wirtschaftswachstum betrug 2019 mehr als 4 %, was vor allem an der robusten Binnennachfrage lag. Aufgrund der COVID-19-Pandemie geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 jedoch von einem Rückgang des BIP um 4,3 % im Jahr 2020 aus, was auf den durch die Ausgangsbeschränkungen verursachten Konjunkturerinbruch und einen beispiellosen Rückgang der Auslandsnachfrage zurückzuführen ist. Die steigende Arbeitslosigkeit, ein drastischer Rückgang des Lohnwachstums und das schwache Verbrauchervertrauen dürften den privaten Verbrauch erheblich beeinträchtigen. Auch die Investitionen werden 2020 voraussichtlich stark zurückgehen. Die Produktion dürfte in der ersten Jahreshälfte stark zurückgehen und sich dann ab dem dritten Quartal allmählich erholen. Diese Aussichten sind mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit hinsichtlich der Dauer der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen behaftet. Dies ist ein mildernder Faktor bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums durch Polen im Jahr 2020.

3.3 Mittelfristige Entwicklung der Haushaltslage

Polen wurde am 13. Juli 2018 empfohlen sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 4,2 % (im Folgenden „Ausgabenrichtwert“) im Jahr 2019 nicht überschreitet, was einer strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspräche.² Die Gesamtbewertung weist auf eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2019 und im Zeitraum 2018-2019 zusammen hin.

² Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Polens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2018 (ABl. C 320 vom 10.9.2018, S. 88).

Das Konvergenzprogramm enthält Angaben zu erheblichen neuen Ausgaben (Auswirkungen auf den Haushalt von 3,2 % des BIP im Jahr 2020) zur Eindämmung der Pandemie und zur Unterstützung der Wirtschaft. Die höchsten Ausgaben sind für Zuschüsse für Selbstständige und Arbeitnehmer mit nicht regulären Arbeitsverträgen, die Befreiung von Unternehmen von den Beiträgen zur Sozialversicherung und für Lohnzuschüsse für bestimmte Unternehmen vorgesehen.³ Das Konvergenzprogramm trägt auch dem starken Rückgang der öffentlichen Einnahmen aufgrund der Krise und konjunkturellen Effekten Rechnung. Dem Konvergenzprogramm zufolge dürften die Einnahmen im Jahr 2021 bedingt durch eine Erholung der Wirtschaft und konjunkturelle Faktoren steigen. Neue hohe Ausgaben zur Unterstützung der Wirtschaft werden im Konvergenzprogramm nicht aufgeführt. Im Konvergenzprogramm wird die große Unsicherheit im Zusammenhang mit dieser Projektion betont, die von der Entwicklung der Pandemie, der Dauer und Strenge der Gesundheitsmaßnahmen, der Solidität der wirtschaftlichen Erholung, die Politik der Zentralbank und der außenwirtschaftlichen Lage abhängt.

3.4 Sonstige Faktoren, die aus Sicht Polens von Bedeutung sind

Am 11. Mai 2020 haben die polnischen Behörden ein Schreiben übermittelt, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geltend machen. Den wichtigsten davon wurde bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen. Ein weiterer Faktor, der oben noch nicht genannt wurde, ist die Entschlossenheit der Regierung, das übermäßige Defizit so schnell wie möglich zu verringern. Dank der stabilisierenden Ausgabenregel beabsichtigen die Behörden das Defizit im Jahr 2021 auf einen Wert in der Nähe von 3 % des BIP senken, falls die Wirtschaftslage keinen zusätzlichen haushaltspolitischen Impuls erfordert.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Laut der Planung des Konvergenzprogramms wird sich das gesamtstaatliche Defizit Polens 2020 auf 8,4 % des BIP erhöhen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als Ausnahme, jedoch nicht als vorübergehend angesehen.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft. Da das geplante Defizit deutlich über 3 % des BIP liegt und die Überschreitung nicht nur vorübergehend ist, deutet die Analyse unter Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren darauf hin, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 nicht erfüllt ist.

³ Im Konvergenzprogramm werden auch vom polnischen Entwicklungsfonds zu zahlende Darlehen in Höhe von insgesamt 100 Mrd. PLN genannt, von denen rund 60 Mrd. PLN in Zuschüsse umgewandelt werden sollen; sie werden jedoch nicht als Ausgaben im Jahr 2020 ausgewiesen. In ihrer Frühjahrsprognose 2020 geht die Kommission davon aus, dass der voraussichtliche umgewandelte Betrag als Vermögenstransfers ausgewiesen wird, sobald die Darlehen an Unternehmen ausgezahlt werden (d. h. im Jahr 2020).