



Brüssel, den 20.5.2020  
COM(2020) 545 final

## **BERICHT DER KOMMISSION**

### **Estland**

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

# BERICHT DER KOMMISSION

## Estland

### 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 den Artikeln 5 Absatz 1, 6 Absatz 3, 9 Absatz 1 und 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in den Artikeln 3 Absatz 5 und 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung setzte die Kommission den Rat davon in Kenntnis, dass angesichts des erwarteten schweren Konjunkturabschwungs infolge des COVID-19-Ausbruchs die derzeitigen Bedingungen eine Aktivierung der Klausel ermöglichen. Am 23. März 2020 stimmten die Finanzminister der Mitgliedstaaten der Bewertung der Kommission zu. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung von dem Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel, vorausgesetzt, dies gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Im Hinblick auf die korrektive Komponente kann der Rat auf Empfehlung der Kommission auch beschließen, einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festzulegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, und gleichzeitig der Kommission und dem Rat die Möglichkeit geben, im Rahmen des Pakts die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Nach den von den estnischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat<sup>1</sup> validierten Daten belief sich das gesamtstaatliche Defizit Estlands 2019 auf 0,3 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 8,4 % des BIP betrug. Dem Stabilitätsprogramm 2020 zufolge plant Estland für 2020 ein Defizit von 10,1 % des BIP und eine Schuldenquote von 21,9 ¾% 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 Estland 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

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

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	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3	8,3	3,4
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	10,2	9,3	8,4	8,4	20,7	22,6

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

## **2. DEFIZITKRITERIUM**

Laut der Planung im Stabilitätsprogramm 2020 dürfte das gesamtstaatliche Defizit Estlands im Jahr 2020 bei 10,1 % des BIP und somit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Der drastische Anstieg des Defizits spiegelt die geplanten Konjunkturmaßnahmen von 4,3 % des BIP und die Auswirkungen der Wirtschaftskrise wider.

Die geplante Überschreitung des Referenzwerts entsteht im Jahr 2020 ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. In ihrer Frühjahrsprognose 2020 geht die Kommission unter Berücksichtigung der Folgen der COVID-19-Pandemie für 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 6,9 % aus.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, der zufolge das Defizit 2021 weiterhin über dem Referenzwert liegen wird, ist die geplante Überschreitung des Referenzwertes von 3 % des BIP 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 vorübergehender Natur. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission und dem Stabilitätsprogramm legt die Analyse folglich 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 Länder 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**

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission dürfte das reale BIP Estlands um rund 7 % zurückgehen und sich 2021 rasch erholen. Neben dem Schock bei der Binnennachfrage dürften bei sinkender Auslandsnachfrage auch die Ausfuhren zurückgehen. Die Arbeitslosenquote wird den Projektionen zufolge von 4,4 % im Jahr 2019 auf über 9 % im Jahr 2020 steigen.

In der makroökonomischen Prognose des Stabilitätsprogramms wird festgestellt, dass in Bezug auf die Dauer der Pandemie und aufgrund der Ungewissheit ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen eine hohe Unsicherheit herrscht. Dem Programm zufolge wird das BIP im Jahr 2020 um 8 % sinken, sich aber 2021 wieder erholen, wobei davon ausgegangen wird, dass die Notlage bis Ende Mai 2020 andauern und danach eine allmähliche Erholung der Wirtschaftstätigkeit einsetzen wird. Der drastische Rückgang des BIP ist ein mildernder Faktor bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums durch Estland im Jahr 2020.

### **3.3 Mittelfristige Entwicklung der Haushaltslage**

Estland wurde am 13. Juli 2018 empfohlen sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 4,1 % (im Folgenden „Ausgabenrichtwert“) im

Jahr 2019 nicht überschreitet, was einer strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspräche<sup>2</sup>. Ausgehend von den Ist-Daten und der Prognose der Kommission überschritt das Ausgabenwachstum mit einer Abweichung von 1,7 % des BIP im Jahr 2019 diesen Richtwert, was auf eine erhebliche Abweichung hindeutet. Diese Schlussfolgerung wird auch für den Zeitraum 2018-2019 insgesamt bestätigt. Der strukturelle Saldo blieb 2019 unverändert, was auf eine gewisse Abweichung von 0,3 % des BIP im Jahr 2019 und auf eine erhebliche Abweichung im Zeitraum 2018-2019 insgesamt hindeutet. Die Gesamtbewertung deutet auf eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2019 hin.

Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird das im Jahr 2020 bei 10,1 % des BIP liegende Defizit im Jahr 2021 zurückgehen, wenn sich die Wirtschaft aller Voraussicht nach erholt und die meisten haushaltspolitischen Maßnahmen auslaufen. Die strukturelle Haushaltslage dürfte sich nach einem Defizit von 5,2 % des BIP im Jahr 2020 auf ein Defizit von 0,8 % des BIP im Jahr 2021 verbessern<sup>3</sup>. Das Stabilitätsprogramm enthält Angaben zu wesentlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und zur Unterstützung der Wirtschaft. Die Auswirkungen dieser direkten Unterstützungsmaßnahmen auf den Haushalt werden sich demnach 2020 auf schätzungsweise 4,3 % des BIP belaufen. Die mittelfristigen Haushaltsaussichten sind nach wie vor mit großer Unsicherheit behaftet.

### **3.4 Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind**

Am 12. Mai 2020 übermittelten die estnischen Behörden ein Schreiben, in dem sie verschiedene Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 anführten. Den wichtigsten davon wurden bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen.

## **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Laut Stabilitätsprogramm wird sich das gesamtstaatliche Defizit Estlands 2020 auf 10,1 % 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 erachtet.

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 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.

---

<sup>2</sup> Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Estlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Estlands 2018 (ABl. C 320 vom 10.9.2018, S. 24).

<sup>3</sup> Nach Berechnungen der estnischen Behörden.