

Brüssel, den 18. November 2016
(OR. en)

EG 32/16

EUROGROUP 34
ECOFIN 1075
UEM 382

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. November 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2016) 8005 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 16.11.2016 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens
Anl.:	C(2016) 8005 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2016) 8005 final.



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.11.2016
C(2016) 8005 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2016

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2016

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht und sichergestellt werden soll, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und des Europäischen Semesters der wirtschaftspolitischen Koordinierung veröffentlicht wurden.
2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 haben die Mitgliedstaaten der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr mit Angaben zu den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Sektors Staat und seiner Teilsektoren vorzulegen.

ERWÄGUNGEN ZU SPANIEN

3. Auf der Grundlage der am 15. Oktober 2016 übermittelten Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 in Verbindung mit dem Bericht über die Maßnahmen, die Spanien ergriffen hat in Reaktion auf den Ratsbeschluss vom 8. August 2016 zur Inverzugsetzung Spaniens mit der Maßgabe, die zum Abbau des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen (Bericht über wirksame Maßnahmen), gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme ab.
4. Die Übersicht über die Haushaltsplanung wurde von der geschäftsführenden Regierung vorgelegt und basiert auf der Annahme einer unveränderten Politik. Nach den Parlamentswahlen vom 26. Juni 2016 trat die neue Regierung ihr Amt am 4. November 2016 an.
5. Spanien unterliegt derzeit der korrektiven Komponente des SWP. Der Rat leitete am 27. April 2009 das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen Spanien ein. Am 8. August 2016 setzte der Rat Spanien gemäß Artikel 126 Absatz 9 AEUV mit der Maßgabe in Verzug, das übermäßige Defizit bis 2018 zu korrigieren. Hierzu muss Spanien das gesamtstaatliche Defizit 2016 auf 4,6 % des BIP, 2017 auf 3,1 % des BIP und 2018 auf 2,2 % des BIP senken. Nach der aktualisierten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission geht diese Verbesserung beim gesamtstaatlichen Defizit einher mit einer Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,4 % des BIP im Jahr 2016 und einer Verbesserung um jeweils 0,5 % des BIP in den Jahren 2017 und 2018.
6. Insgesamt sind die makroökonomischen Projektionen in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2016 vorsichtig und für 2017 plausibel. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende makroökonomische Prognose deutet auf ein

jährliches reales BIP-Wachstum von 2,9 % im Jahr 2016 und 2,3 % im Jahr 2017 hin. Diese Werte weichen geringfügig von der Prognose ab, auf der das Stabilitätsprogramm 2016 basiert und nach der ein reales BIP-Wachstum von 2,7 % für 2016 und 2,4 % für 2017 erwartet wird. Das Wachstum dürfte in beiden Jahren von der Binnennachfrage getragen werden, wohingegen sich der Außenhandel negativ auf das BIP-Wachstum auswirken dürfte, da die Einfuhren voraussichtlich stärker steigen werden als die Ausfuhren. Im Gegensatz dazu wird in der Herbstprognose 2016 der Kommission damit gerechnet, dass sich der Anstieg des Außenbeitrags leicht positiv auf das Wachstum auswirken wird. Nach der Prognose der Kommission wird sich das Wachstum 2016 auf 3,2 % und 2017 auf 2,3 % belaufen.

7. Spanien erfüllt die Anforderung der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, wonach die Übersicht über die Haushaltsplanung auf makroökonomischen Prognosen beruhen muss, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet oder erstellt worden sind. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen wurden von AIREF, Spaniens unabhängiger finanzpolitischer Institution, befürwortet. In ihrer befürwortenden Stellungnahme wies die AIREF jedoch sowohl auf Aufwärts- als auch Abwärtsrisiken hin, zu denen einerseits niedrigere Zinssätze und Ölpreise und andererseits ein geringeres Wachstum zählen.
8. Ausgehend von der Übersicht über die Haushaltsplanung dürfte das gesamtstaatliche Defizit von 5,1 % des BIP im Jahr 2015 auf 4,6 % des BIP im Jahr 2016 sinken und 2017 weiter auf 3,6 % zurückgehen. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird damit gerechnet, dass sich der neu berechnete strukturelle Saldo um 1 % des BIP im Jahr 2016 und um weitere 0,1 % des BIP im Jahr 2017 verschlechtert. Sowohl für 2016 als auch für 2017 wird von einer unveränderten Bruttoschuldenquote von knapp unter 100 % ausgegangen. Durch das aktuelle Niedrigzinsumfeld in Verbindung mit der sich stabilisierenden Schuldenquote dürfte der Anteil der Zinsausgaben am BIP sowohl 2016 als auch 2017 weiter zurückgehen. Die Renditen von Staatsanleihen liegen im Euro-Währungsgebiet nach wie vor auf einem historischen Tiefstand. Ausgehend von den Angaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung werden die Zinsausgaben in Spanien voraussichtlich von 3,1 % des BIP im Jahr 2015 auf 2,8 % des BIP im Jahr 2016 zurückgehen und 2017 weiter auf 2,7 % des BIP sinken. Zum Vergleich: 2014, als die Zinsausgaben ihren Höchststand erreichten, lag dieser Wert bei 3,5 % des BIP. Die Prognose der Zinsausgaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung stimmt weitgehend mit der Herbstprognose 2016 der Kommission überein.
9. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge dürften die haushaltspolitischen Maßnahmen in den Jahren 2016 und 2017 eine defizitsenkende Nettogesamtwirkung von 0,7 % bzw. 0,2 % des BIP entfalten. Diese Nettowirkung wird in beiden Jahren weitgehend durch laufende Ausgaben verursacht, da die einnahmensteigernden Maßnahmen – selbst bei Einberechnung der kürzlich verabschiedeten Erhöhung der Ratenzahlungen für die Körperschaftsteuer – durch die Auswirkungen der Reform der Einkommen- und der Körperschaftsteuer aus dem Jahr 2014 praktisch aufgewogen werden. Auf der Ausgabenseite sieht die Übersicht über die Haushaltsplanung Einsparungen aus der Reform der öffentlichen Verwaltung, aus der Fortführung der 2013 eingeleiteten Rentenreform, aus verschiedenen Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene und 2016 aus Ausgabenkürzungen auf

zentralstaatlicher Ebene vor. Auf der Grundlage der Bewertung dieser Maßnahmen durch die Kommission wird in der Herbstprognose 2016 der Kommission eine defizitsenkende Nettogesamtwirkung im Umfang von 0,2 % des BIP im Jahr 2016 und etwas weniger als 0,2 % des BIP im Jahr 2017 erwartet. Abweichungen gegenüber den Prognosen der Regierung ergeben sich überwiegend auf der Ausgabenseite. Auch wenn durch die von der geschäftsführenden Regierung 2016 ergriffenen Maßnahmen die Wahrscheinlichkeit erheblich gestiegen ist, dass das Defizitziel 2016 erreicht wird, sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die Ziele im Bereich des Gesamtdefizits und der strukturellen Anstrengung im Jahr 2017 zu erreichen.

10. Nach der Herbstprognose 2016 der Kommission dürfte das Gesamtdefizit im Jahr 2016 auf 4,6 % des BIP zurückgehen und stünde somit mit dem vom Rat festgelegten Ziel für das Gesamtdefizit in Einklang. Aufgrund des am 8. August 2016 verabschiedeten Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates gemäß Artikel 126 Absatz 9 AEUV¹ muss Spanien die Verschlechterung des strukturellen Saldos im Jahr 2016 auf maximal 0,4 % des BIP begrenzen. Die Herbstprognose 2016 der Kommission deutet jedoch auf eine voraussichtliche Verschlechterung des strukturellen Saldos von 1,0 % des BIP hin, was 0,6 Prozentpunkte über dem geforderten Wert liegt. Hier bedarf es einer sorgfältigen Analyse. Während die unerwartet starke Verschlechterung des strukturellen Saldos offenbar überwiegend auf unerwartete Mindereinnahmen zurückzuführen ist, besteht gemäß der Analyse der Konsolidierungsanstrengungen auf der Grundlage der bereinigten Verbesserung des strukturellen Saldos („Top-down-Methode“) und des Umfangs der ergriffenen Maßnahmen („Bottom-up-Methode“) nach wie vor die Gefahr, dass die geforderten Konsolidierungsanstrengungen nicht erbracht werden. Bei der ersten Berechnungsmethode liegt die voraussichtliche korrigierte Änderung des strukturellen Saldos 2016 bei -0,5 % des BIP, sodass das Ziel von -0,4 % des BIP knapp verfehlt wird. Auch die zweite Berechnungsmethode führt zu einem ähnlichen Ergebnis: Für die Nettoauswirkungen struktureller einnahmenwirksamer Maßnahmen und Ausgabenentwicklungen unter der Kontrolle der Regierung wird eine expansive Nettowirkung von 0,1 % des BIP veranschlagt, während der Rat 0,0 % fordert. Unter der Annahme, dass Spanien sein Zwischenziel für das Gesamtdefizit im Jahr 2016 erreicht, sollte das Defizitverfahren jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt weiter ruhen. Ausgehend von einer unveränderten Politik liegt das erwartete Gesamtdefizit 2017 mit 3,8 % des BIP um 0,7 Prozentpunkte und 2018 um 1 % des BIP über dem vom Rat ausgegebenen Ziel für das Gesamtdefizit. Die Kommission erkennt an, dass diese Projektionen auf der Annahme einer unveränderten Politik beruhen, doch gemäß der Herbstprognose 2016 der Kommission würden bei Ausbleiben weiterer Maßnahmen die Konsolidierungsanstrengungen für beide Jahre nach jeder Berechnungsmethode voraussichtlich unter den Forderungen des Rates bleiben.
11. Am 8. August 2016 rief der Rat Spanien zudem auf, den haushaltspolitischen Rahmen und den Rahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu stärken. Die spanische Regierung schlug als Antwort auf den Ratsbeschluss einige Maßnahmen vor, die jedoch den Anforderungen nicht genügen. Zwar enthält die Übersicht über

¹ Siehe Beschluss des Rates zur Inverzugsetzung Spaniens mit der Maßgabe, die zum Abbau des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11552-2016-INIT/de/pdf>.

die Haushaltsplanung detaillierte Angaben zur Umsetzung der im Stabilitätsgesetz vorgesehenen Präventions- und Korrekturmechanismen im gesamten Jahr 2016, doch sind keine Änderungen dieses Gesetzes geplant, durch die bei der Umsetzung der genannten Mechanismen ein stärkerer Automatismus eingeführt würde. Solange kein geeigneter Durchführungsrechtsakt erlassen wird, ist die Anwendung der im Stabilitätsgesetz enthaltenen Ausgabenregel weiterhin unklar und lässt Auslegungen zu, die ihren Beitrag zur Haushaltsdisziplin untergraben. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung vorgesehenen Maßnahmen zur Vergabe öffentlicher Aufträge könnten zwar zu einer gewissen Verbesserung auf dem Weg hin zu bestimmten Praktiken im öffentlichen Auftragswesen Spaniens führen, schaffen aber insgesamt nicht den erforderlichen kohärenten Rahmen, der über alle Vergabebehörden und -stellen hinweg für Transparenz und Abstimmung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sorgt. Darüber hinaus sind weder klare Ziele noch Handlungsinstrumente noch ein Zeitplan für die Verabschiedung und Umsetzung angegeben.

12. Spanien, das derzeit der korrektiven Komponente des SWP unterliegt, hat eine Übersicht über die Haushaltsplanung auf der Grundlage einer unveränderten Politik vorgelegt. Alles in allem ist die Kommission der Auffassung, dass bei der Übersicht über die Haushaltsplanung das Risiko besteht, dass die Vorgaben des SWP nicht erfüllt werden. Die Kommission erkennt an, dass diese Projektionen auf der Annahme einer unveränderten Politik beruhen, doch ihre Prognose für 2017 lässt darauf schließen, dass sowohl das Zwischenziel für das Gesamtdefizit als auch die empfohlenen Konsolidierungsanstrengungen verfehlt werden. Aus diesem Grund sind im Einklang mit der Mitteilung der Kommission „Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet“ weitere Maßnahmen erforderlich, um die künftigen Ziele im Bereich des Gesamtdefizits und der strukturellen Anstrengung zu erreichen. Solange keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen werden, ist die fristgerechte und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2018 gefährdet.²

Nach Auffassung der Kommission hat Spanien auch im Hinblick auf die konkreten Forderungen des Rates, den haushaltspolitischen Rahmen und den Rahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu stärken, nur begrenzte Fortschritte gemacht. Deshalb ruft die Kommission die Behörden zu rascheren Fortschritten auf. Die bei der Umsetzung dieser Forderungen erzielten Fortschritte werden im Länderbericht 2017 und im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen, die der Rat 2017 annehmen wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Die Kommission ruft Spanien auf, ihr und der Euro-Gruppe eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 vorzulegen, die den Forderungen gemäß dem Ratsbeschluss vom 8. August 2016 entspricht, und zwar grundsätzlich spätestens einen Monat, bevor der Entwurf des Haushaltsgesetzes vom nationalen Parlament verabschiedet werden soll. Die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung muss auch Angaben zu den Maßnahmen enthalten, die von

² In einem am 8. November 2016 an Vizepräsident Dombrovskis und Kommissionsmitglied Moscovici gerichteten Schreiben kündigte der spanische Minister für Wirtschaft, Industrie und Wettbewerbsfähigkeit an, dass die spanische Regierung in den kommenden Wochen eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vorlegen werde. Der aktualisierte Haushaltsplan biete Gewähr dafür, dass das Defizitziel von 3,1 % des BIP im Jahr 2017 sowie die geforderte Konsolidierungsanstrengung von 0,5 % des BIP erreicht würden.

Spanien ergriffen werden, um die vom Rat geforderte Stärkung des haushaltspolitischen Rahmens und des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge gemäß Artikel 1 Absätze 5 und 6 des Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates vom 8. August 2016 umzusetzen. Die Kommission wird die Einhaltung der in dem genannten Ratsbeschluss dargelegten Forderungen auf der Grundlage der Angaben in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung erneut prüfen.

Geschehen zu Brüssel am 16.11.2016

*Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission*