



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.11.2014
COM(2014) 907 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**ÜBERSICHTEN ÜBER DIE HAUSHALTSPLANUNG FÜR 2015:
GESAMTBEWERTUNG**

Zusammenfassung

Diese Mitteilung enthält eine zusammenfassende Darstellung der von der Kommission durchgeführten Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung für das Jahr 2015, die die sechzehn Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die kein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchführen (EA-16), bis zum 15. Oktober übermittelt haben. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 hat die Kommission die Übersichten, die Gesamthaushaltsslage und den finanzpolitischen Kurs im Euro-Währungsgebiet insgesamt bewertet, zu einer Zeit, in der auch bedeutende Strukturreformen umgesetzt werden.

Die Gesamtbewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung (Draft Budgetary Plans — DBP) für 2015 und des finanzpolitischen Kurses lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Übersichten über die Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten deuten auf einen anhaltenden Rückgang des öffentlichen Gesamtdefizits im Euro-Währungsgebiet hin. Nachdem das Defizit im Jahr 2013 zum ersten Mal seit 2008 wieder auf unter 3 % des BIP gefallen ist, wird für 2014 und 2015 mit einem weiteren Rückgang gerechnet (auf 2,6 % bzw. 2,2 % des BIP). Ausgehend von den Haushaltsplanungen soll die Gesamtschuldenquote 2015 praktisch auf demselben Niveau bleiben wie im laufenden Jahr (schätzungsweise rund 92,5 % des BIP).
2. Der geplante Defizitabbau fällt im Vergleich zu den mittelfristigen Plänen, die in den Stabilitätsprogrammen im Frühjahr 2014 formuliert wurden, deutlich geringer aus. Dies ist auf gedämpftere Wachstumsaussichten und einen Rückgang der Konsolidierungsanstrengung zurückzuführen. Nachdem die Haushaltskonsolidierung 2014 zum Stillstand kam, ist den Übersichten über die Haushaltsplanung der EA-16 zufolge eine Wiederaufnahme der Konsolidierungsanstrengungen im Jahr 2015 nicht beabsichtigt.
3. Das Bild, das die Übersichten über die Haushaltsplanung vermitteln, wird in der Herbstprognose 2014 der Kommission weitgehend bestätigt. Die Kommission rechnet zwar für 2014 mit demselben Gesamtdefizit (2,6 % des BIP), prognostiziert aber für 2015 einen geringeren Abbau der Gesamtdefizite als die Mitgliedstaaten (um lediglich 0,2 Prozentpunkte gegenüber 0,4). Dies zeigt, dass für 2015 geringere Konsolidierungsanstrengungen erwartet werden. Die Gesamtschuldenquote dürfte nach den Projektionen der Kommission aufgrund höherer Defizite und eines geringeren Wachstums von 91,7% des BIP im Jahr 2013 auf 93,1% im Jahr 2014 und auf 93,6% im Jahr 2015 ansteigen, während in den Haushaltsplanungen eine Stabilisierung prognostiziert wird.
4. Die Prognose der Kommission deutet außerdem auf einen weitgehend neutralen (weder strafferen noch gelockerten) haushaltspolitischen Kurs im Euro-Währungsgebiet im Jahr 2015 hin, nachdem die Konsolidierung 2014 zum Stillstand gekommen ist. Dadurch scheint ein angemessenes Gleichgewicht erreicht zu werden zwischen der — durch hohe und steigende öffentliche Schuldenquoten bedingten — Notwendigkeit, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern, und der Sorge um eine konjunkturelle Stabilisierung, die auf erhebliche und anhaltende negative Produktionslücken zurückzuführen ist, die sich den Projektionen zufolge in den nächsten Jahren nur langsam verringern dürften. Gleichzeitig zeigt die Bewertung der Haushaltsplanungen, dass nach jetzigem Stand mehrere Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) voraussichtlich nicht erfüllen werden.
5. Sowohl der haushaltspolitische Kurs des Euro-Währungsgebiets insgesamt als auch die Nutzung

des im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Verfügung stehenden Spielraums, aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten, müssen intensiv beobachtet werden. Da manche Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen erhöhen müssen, um den Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuhalten, während ein neutraler haushaltspolitischer Gesamtkurs beibehalten werden soll, ist ein gewisses Maß an fiskalpolitischen Stützungsmaßnahmen erforderlich, das sich aus der Ausnutzung des anderswo zur Verfügung stehenden Spielraums ergibt. Dies ist auch ein gewichtiges Argument für die ehrgeizige Investitionsoffensive für Europa, die die Kommission am 26. November vorgestellt hat.

6. Diese Möglichkeit der Wachstumsförderung im Euro-Währungsgebiet ist bei der Untersuchung der Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen relevant. Während die jüngsten Schritte zum Abbau der hohen steuerlichen Belastung der Arbeit in die richtige Richtung gehen, sind bei der Zusammensetzung der Ausgaben — wenn überhaupt — nur geringe Fortschritte in Richtung auf mehr Wachstumsfreundlichkeit zu verzeichnen. Damit wird deutlich, dass die politischen Strategien der Mitgliedstaaten besser mit den Prioritäten des von der Kommission vorgelegten Pakets zur Förderung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen in Einklang gebracht werden müssen.
7. Die Bewertung der Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten durch die Kommission lässt sich wie folgt zusammenfassen:

In keiner Übersicht über die Haushaltsplanung für 2015 wurden schwerwiegende Verstöße gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts festgestellt. In einigen Fällen ist die Kommission allerdings der Auffassung, dass die geplanten Haushaltskorrekturen hinter den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts zurückbleiben oder dass zumindest dieses Risiko besteht. Im Einzelnen wurde Folgendes festgestellt:

Die Übersichten über die Haushaltsplanung von fünf Ländern (Deutschland, Irland, Luxemburg, die Niederlande und die Slowakei) erfüllen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Die Übersichten über die Haushaltsplanung von vier Ländern (Estland, Lettland, Slowenien und Finnland) erfüllen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts weitgehend. Die Planungen von Estland, Lettland und Finnland könnten zu einer leichten Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels des jeweiligen Landes führen. Im Falle Sloweniens könnte das öffentliche Gesamtdefizit zwar innerhalb der im Zuge des Defizitverfahrens gesetzten Frist unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt werden, für eine zügige und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits bestehen jedoch aufgrund eines Nachlassens der Konsolidierungsanstrengungen Risiken. Die Kommission ersucht die Behörden, im Rahmen des innerstaatlichen Haushaltsverfahrens die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Haushalt für 2015 dem Stabilitäts- und Wachstumspakt entspricht.

Bei sieben Ländern (Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Malta, Österreich und Portugal) bergen die Übersichten über die Haushaltsplanung das Risiko einer Nichterfüllung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Für Österreich könnte die Planung zu einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel führen, was ebenfalls auf Malta zuträfe, wenn das Land der präventiven Komponente des SWP unterworfen würde. Die Übersichten über die Haushaltsplanung Spaniens, Frankreichs, Malτας

und Portugals bergen Risiken hinsichtlich der Erfüllung der Auflagen der Defizitverfahren. Für Frankreich insbesondere deuten die verfügbaren Informationen in diesem Stadium darauf hin, dass das Land 2014 keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat und es Gefahr läuft, 2015 die Vorgaben nicht zu erfüllen. Für Belgien und Italien, die zurzeit der präventiven Komponente des SWP unterliegen, besteht die Gefahr der Nichteinhaltung der Schuldenregel. Die Kommission ersucht die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens dafür Sorge zu tragen, dass der Haushalt 2015 mit den Vorgaben des SWP im Einklang steht.

8. In einigen Fällen hat das Risiko der Nichterfüllung Folgen hinsichtlich möglicher Schritte im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Im Falle Frankreichs, Italiens und Belgiens wird die Kommission Anfang März 2015 ihren Standpunkt bezüglich der Verpflichtungen dieser Länder im Rahmen des SWP vor dem Hintergrund der Finalisierung der Haushaltsgesetze und der erwarteten Spezifizierung der von ihren Behörden in ihren Schreiben vom 21. November angekündigten Strukturreformprogramme prüfen. Diese drei Länder haben sich auf höchster Regierungsebene verpflichtet, bis Anfang 2015 wachstumsfördernde Strukturreformen zu verabschieden und umzusetzen, die sich mittelfristig auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken sollen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	6
2. Wichtigste Ergebnisse für das Euro-Währungsgebiet.....	8
3. Überblick über die einzelnen Übersichten über die Haushaltsplanung.....	15
ANHANG 1: Länderspezifische Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP)22	
ANHANG 2: Der Herbstprognose 2014 der Kommission zugrunde liegende Methoden und Annahmen.....	27
ANHANG 3: Sensitivitätsanalyse.....	29
ANHANG 4: Die Umsetzung von Strukturreformen: Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte und Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung	32
ANHANG 5: Schaubilder und Tabellen.....	36

1. Einleitung

Zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Wirtschafts- und Währungsunion sehen die EU-Rechtsvorschriften vor, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets der Kommission bis zum 15. Oktober Übersichten über die Haushaltsplanung (draft budgetary plans, DBP) für das Folgejahr vorlegen.¹ Darin werden die Haushaltsentwürfe, die die Regierungen den nationalen Parlamenten vorlegen, inhaltlich zusammengefasst. Die Kommission gibt zu jeder Übersicht eine Stellungnahme ab und prüft, ob sie inhaltlich mit den Verpflichtungen des Landes im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbar ist. Sie nimmt ferner eine Gesamtbewertung der Haushaltsslage und der Aussichten für das Euro-Währungsgebiet insgesamt vor.

Gemäß den Bestimmungen des so genannten „Zweierpakets“ haben 16 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets² der Kommission bis zum 15. Oktober ihre Übersichten über die Haushaltsplanung für 2015 übermittelt. Belgien und Lettland übermittelten zunächst Übersichten über die Haushaltsplanung unter Annahme einer unveränderten Politik. Grund hierfür war das Fehlen einer vereinbarten Haushaltspolitik infolge der jüngsten Parlamentswahlen. Belgien legte eine Woche später eine vollständige Übersicht vor.³

Die Stellungnahmen der Kommission bieten den nationalen Regierungen und Parlamenten unter Wahrung der Haushaltsautonomie der Mitgliedstaaten unabhängige politische Ratschläge und erleichtern diesen somit die Bewertung, ob die Haushaltsentwürfe den Haushaltsvorschriften der EU entsprechen. Das Zweierpaket sieht ein umfassendes Arsenal von Maßnahmen vor, mit denen die im Vertrag vorgesehene, im gemeinsamen Interesse stehende Wirtschafts- und Haushaltspolitik umgesetzt werden kann.

Darüber hinaus ersuchte der Rat im Juli 2014 die Eurogruppe, die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sowie den finanzpolitischen Kurs des Euro-Währungsgebiets zu überwachen und zu koordinieren, um eine wachstumsfreundliche und differenzierte Haushaltspolitik zu gewährleisten.⁴ Der Rat empfahl, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets einzeln und gemeinsam im Zeitraum von 2014 bis 2015 „in enger Zusammenarbeit mit der Kommission die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets insbesondere bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung koordinieren mit dem Ziel, einen kohärenten und wachstumsfreundlichen haushaltspolitischen Kurs im gesamten Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten; Qualität und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern, indem materiellen und immateriellen Investitionen auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene Vorrang eingeräumt wird;

¹ Wie in der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet formuliert. Diese ist eine der beiden Verordnungen des so genannten „Zweierpakets“, das im Mai 2013 in Kraft getreten ist.

² Griechenland und Zypern, die als einzige Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets noch ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchführen, waren dazu nicht verpflichtet, da im Programm bereits eine sorgfältige Kontrolle der Haushaltspolitik vorgesehen ist.

³ Lettland wird aufgefordert, rechtzeitig eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen, damit die Kommission eine fundierte Stellungnahme dazu abgeben kann und die Eurogruppe eine sachgerechte Diskussion führen kann, bevor das Haushaltsgesetz vom nationalen Parlament verabschiedet wird.

⁴ Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (ABl. C 247 vom 29.7.2014, S. 143).

dafür Sorge tragen, dass die nationalen haushaltspolitischen Rahmen, einschließlich nationaler Räte für Finanzpolitik, stark sind“. Diese Empfehlung ist der Eckpfeiler für die Bewertung durch die Kommission.

Mit der vorliegenden Mitteilung werden zwei Ziele verfolgt: Erstens vermittelt sie ein Gesamtbild der Haushaltspolitik auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets. Grundlage hierfür ist eine horizontale Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung. Diese Bewertung entspricht der horizontalen Bewertung der Stabilitätsprogramme, die im Frühjahr vorgenommen wird, allerdings liegt der Schwerpunkt auf dem kommenden Jahr und nicht auf den mittelfristigen Haushaltsplänen. Zweitens gibt sie einen Überblick über die Übersichten über die Haushaltsplanung auf Länderebene. Dabei wird auch der Ansatz erläutert, den die Kommission bei der Bewertung der Übersichten verfolgt. Letztlich geht es bei dem Ansatz darum, zu beurteilen, ob die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten werden.

2. Wichtigste Ergebnisse für das Euro-Währungsgebiet

Gesamtergebnis

Die diesjährigen Übersichten über die Haushaltsplanung bestätigen, dass sich das **BIP-Wachstum** gegenüber der im Mai veröffentlichten Frühjahrsprognose 2014 der Kommission **verlangsamt** hat. Den makroökonomischen Annahmen in den Übersichten zufolge wird das BIP in den 16 betroffenen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (EA-16) 2014 um 1,0 % steigen, womit der zum Zeitpunkt der Stabilitätsprogramme im April 2014 prognostizierte Wert von 1,3 % unterschritten wird (Tabelle 1). Für 2015 wird davon ausgegangen, dass der BIP-Anstieg im EA-16 1,5 % betragen und damit unter dem in den Stabilitätsprogrammen angegebenen Wert von 1,7 % liegen wird. Die Abwärtskorrektur scheint die Regel zu sein. Lediglich Spanien, Irland, Malta und Slowenien haben ihre Wachstumsprognosen nach oben korrigiert, die meisten anderen Länder erwarten erhebliche Rückgänge.

Die **Inflationsaussichten** wurden aufgrund sinkender Energie- und Nahrungsmittelpreise sowie der erheblichen Konjunkturflaute ebenfalls nach unten korrigiert. Den Übersichten über die Haushaltsplanung zufolge erreicht die Inflationsrate im EA-16 dieses Jahr mit 0,8 % ihren Tiefpunkt. 2015 wird die Rate etwas höher ausfallen (1,2 %).

Das **öffentliche Gesamtdefizit** für den EA-16 fiel 2013 zum ersten Mal seit 2008 wieder auf unter 3 % und dürfte den Übersichten über die Haushaltsplanung zufolge im Jahr 2014 auf 2,6 % zurückgehen. Dieser Wert liegt über dem in den Stabilitätsprogrammen prognostizierten Defizit von 2,4 %. Auch 2015 wird sich der Defizitabbau verlangsamen: Das Gesamtdefizit wird um 0,4 Prozentpunkte auf 2,2 % des BIP sinken – im Frühjahr war man von einem Rückgang um 0,6 Prozentpunkte ausgegangen. Diese Prognose eines höheren Defizits steht im Zusammenhang mit den trüberen Wachstumsaussichten für 2014-2015, ist aber auch auf einen Rückgang der Konsolidierungsanstrengung zurückzuführen (siehe unten).

Die **Gesamtschuldenquote** soll 2015 praktisch auf demselben Niveau bleiben wie dieses Jahr (92,5 % des BIP). In den Stabilitätsprogrammen war dagegen für nächstes Jahr ein allmählicher Rückgang des Schuldenstands prognostiziert worden. Hinter der Gesamtquote verbirgt sich eine große Bandbreite von nationalen Zahlen, die von 133 % des BIP in Italien bis knapp unter 10 % des BIP in Estland reicht. Im Ausmaß der Abwärtskorrekturen der Schuldenquoten gegenüber den Stabilitätsprogrammen spiegelt sich die Einführung des neuen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG 2010 – wider, das die schlechteren Wachstums- und Inflationsaussichten sowie die nachlassenden Konsolidierungsanstrengungen mehr als ausgleicht.

Bei genauerer Betrachtung der **geplanten finanzpolitischen Anstrengungen** lässt nichts in den Übersichten über die Haushaltsplanung darauf schließen, dass 2014 und 2015 insgesamt eine Konsolidierung stattfindet (gemessen als positive Veränderung des strukturellen Saldos). Die Mitgliedstaaten hatten in ihren Stabilitätsprogrammen für beide Jahre eine Verbesserung von 0,3 % des BIP antizipiert. Angesichts der Tatsache, dass sechs Mitgliedstaaten des EA-16 im Jahr 2014 Gegenstand eines Defizitverfahrens sind⁵ und voraussichtlich nur zwei Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente unterliegen, 2014-2015 ihre mittelfristigen Ziele erreichen oder übertreffen

⁵ Frankreich, Irland, Malta, Portugal, Slowenien, Spanien.

werden, scheinen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht erfüllt zu werden. Allerdings kann die gesamte strukturelle Anpassung nur Beispielcharakter haben, da sie nicht den wesentlichen Unterschieden Rechnung trägt, die bei der Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Mitgliedstaaten festzustellen sind und die in den länderspezifischen Bewertungen der Kommission behandelt werden. Zudem sollte bei jeder Feststellung zur gesamten Konsolidierungsanstrengung auf Grundlage der Veränderung des strukturellen Saldos dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der strukturelle Saldo möglicherweise nicht immer ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von den Konsolidierungsanstrengungen vermittelt; Grund hierfür können beispielsweise ungewöhnliche Einkommenseffekte des Wirtschaftswachstums sein. Die mangelnde Haushaltskonsolidierung auf Gesamtebene wird auch bei Verwendung eines alternativen Maßstabs für die haushaltspolitische Anstrengung bestätigt, der sowohl für 2014 als auch für 2015 eine Korrektur von lediglich 0,2 % des BIP anzeigt.⁶

**Tabelle 1: Übersicht über die aggregierte Wirtschafts- und Haushaltsleistung (EA-16)
2014-2015**

	2014			2015		
	Stabilitätsprogramme 2014 (April)	Übersichten über die Haushaltsplanung (Oktober)	Herbstprognose 2014 der Kommission (November)	Stabilitätsprogramme 2014 (April)	Übersichten über die Haushaltsplanung (Oktober)	Herbstprognose 2014 der Kommission (November)
Reales BIP-Wachstum (Veränderung in %)	1,3	1,0	0,8	1,7	1,5	1,1
HVPI-Inflation (Veränderung in %)	1,1	0,8	0,6	1,4	1,2	0,9
Öffentliches Gesamtdefizit (% des BIP)	-2,4	-2,6	-2,6	-1,8	-2,2	-2,4
Veränderung des strukturellen Saldos (BIP-Prozentpunkte)	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0
Schuldenstand (% des BIP)	94,3	92,7	93,1	93,1	92,5	93,6

⁶ Ein alternativer Maßstab für die haushaltspolitische Anstrengung in den Übersichten über die Haushaltsplanung lässt sich gewinnen, indem der Umfang der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen ohne die Veränderung der konjunkturbereinigten Ausgabenquote berücksichtigt wird (Tabelle A5.7). Daraus ergibt sich für den EA-16 sowohl für 2014 als auch für 2015 eine Haushaltskorrektur von 0,2 % des BIP. Diese Schätzungen liegen zwar etwas über den Veränderungen des strukturellen Saldos in den beiden Jahren (0,0 % bzw. 0,1 % des BIP), doch die Abwärtskorrekturen gegenüber dem Frühjahr haben bei beiden Maßstäben für die Anstrengung dieselbe Größenordnung. Dadurch wird bestätigt, dass die aus den Übersichten über die Haushaltsplanung abgeleitete Haushaltsanstrengung insgesamt geringer ausfällt als im Frühjahr in den Stabilitätsprogrammen prognostiziert wurde.

Konjunktur- bereinigte Ausgaben- quote (% des potenziellen BIP)	47,8	47,9	48,0	47,5	47,7	48,0
Konjunktur- bereinigte Einnahmen- quote (% des potenziellen BIP)	46,9	46,7	46,8	46,7	46,5	46,8

Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen

Was die **Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen** betrifft, so sehen die Übersichten über die Haushaltsplanung für das Euro-Währungsgebiet insgesamt kaum Änderungen für 2014-2015 vor (Tabelle A5.5). Die konjunkturbereinigte Ausgabenquote dürfte 2015 minimal sinken (um 0,2 Prozentpunkte), wodurch die Auswirkungen eines ähnlich geringen Anstiegs im Jahr 2014 ausgeglichen werden.⁷ Bei den meisten Kategorien dürften die Ausgaben sinken, insbesondere die Lohn- und Gehaltskosten im öffentlichen Sektor und die Zinsausgaben (Schaubild A5.2) mit Ausnahme von Sozialleistungen.

Die in den Übersichten über die Haushaltsplanung aufgeführten steuerlichen Maßnahmen gehen zwar in eine wachstumsfreundlichere Richtung, hätten aber 2015 nur moderate Auswirkungen auf den **Steuermix**. Die Auswirkungen eines Rückgangs der Einnahmen aus Sozialbeiträgen um 0,1 Prozentpunkt werden durch einen Anstieg der Einnahmen aus direkten Steuern um 0,1 Prozentpunkt ausgeglichen (Schaubild A5.3). Der Anteil der indirekten Steuern am BIP dürfte stabil bleiben.

In vielen Übersichten über die Haushaltsplanung wird auf Maßnahmen zur Verringerung der hohen **steuerlichen Belastung der Arbeit** („Steuer- und Abgabenbelastung“) Bezug genommen. Die Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen, die die Stellungnahmen der Kommission zu den Übersichten über die Haushaltsplanung ergänzen, enthalten eine Rubrik über die „Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung“ für diejenigen Mitgliedstaaten, für die eine entsprechende länderspezifische Empfehlung (country-specific recommendation, CSR) ausgesprochen wurde⁸ und/oder die in ihrer Übersicht eine einschlägige Reform angekündigt haben. Weitere Informationen zu diesem Thema sind in Anhang IV der vorliegenden Mitteilung enthalten.

Insgesamt belegen die Übersichten über die Haushaltsplanung, dass sich die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sehr wohl bewusst sind, welchen Nutzen eine Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit hat. Erstens: Während die Steuer- und Abgabenbelastung in den vergangenen Jahren in den meisten Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets stetig zugenommen hat, sehen die Übersichten über die Haushaltsplanung kaum Maßnahmen vor, die einen weiteren Anstieg der

⁷ Die nicht konjunkturbereinigte Quote würde 2015 aufgrund positiver Nennereffekte im Zusammenhang mit einer sich verringernden Produktionslücke stärker zurückgehen (um etwa 0,6 Prozentpunkte).

⁸ ABl. C 247 vom 29.7.2014, S. 1.

Belastung zur Folge hätten. Im Gegenteil: Viele Mitgliedstaaten planen Maßnahmen zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung oder führen derartige Maßnahmen bereits durch. Zweitens werden Maßnahmen zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung nicht nur von Mitgliedstaaten mit relativ hoher Steuerlast geplant, sondern auch von solchen mit relativ geringer Steuerlast. Drittens zielen viele Maßnahmen auf niedrigere Einkommensgruppen ab, indem sie eine Erhöhung des Steuerfreibetrags oder eine Senkung der Steuern für niedrige Einkommensschichten oder der Sozialbeiträge für Geringverdiener vorsehen. Die meisten Reformen zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung sind jedoch im Vergleich zu den Herausforderungen nach wie vor relativ moderat. Darin kommt sowohl der in vielen Ländern herrschende Mangel an finanzpolitischem Spielraum als auch die Schwierigkeit zum Ausdruck, Ausgleichsmaßnahmen zu finden, die entweder in einer Kürzung der staatlichen Ausgaben oder in einer Anhebung von weniger wachstumsschädlichen Steuern wie Verbrauchs-, Grund- oder Umweltsteuern bestehen würden.

Prognoseunterschiede

Mit dem Zweierpaket wird eine Neuerung eingeführt, mit der die Möglichkeit von Unterschieden zwischen den Prognosen der Mitgliedstaaten und der Kommission verringert werden soll: das Erfordernis einer stärkeren Überwachung des Prognoseprozesses durch Räte für Finanzpolitik. In Kasten 1 auf Seite 13 wird dargelegt, wie die Mitgliedstaaten die Vorgabe, dass die Haushaltspläne auf **unabhängigen makroökonomischen Prognosen** beruhen müssen, angewendet haben.

Was die **allgemeinen Haushaltsaussichten** betrifft, so liegt das in den Übersichten über die Haushaltsplanung für 2015 prognostizierte öffentliche Gesamtdefizit im EA-16 0,2 Prozentpunkte des BIP unter der Prognose der Kommission. Erstens wird in den Übersichten über die Haushaltsplanung von einer größeren haushaltspolitischen Anstrengung ausgegangen (0,2 % des BIP gegenüber -0,1 % des BIP in der Kommissionsprognose, gemessen anhand des oben genannten alternativen Indikators; siehe Tabelle A5.7). Zweitens wird in den Übersichten ein höherer BIP-Anstieg für 2015 prognostiziert (1,5 % gegenüber 1,1 % in der Prognose der Kommission, wobei der Unterschied zu einem wesentlichen Teil auf Deutschland zurückzuführen ist⁹). Die makroökonomischen Annahmen sind jedoch nicht der Hauptgrund für die unterschiedlichen Defizitprognosen für 2015, denn die Mitgliedstaaten prognostizieren insgesamt zwar einen höheren BIP-Anstieg, gleichzeitig aber auch geringere Einkommenseffekte des Wachstums als die Kommission.¹⁰ Diese geringere prognostizierte Elastizität gleicht die Auswirkungen des höheren erwarteten BIP-Anstiegs weitgehend aus. Der Unterschied zwischen der Defizitprognose der Kommission und der Prognose in den Übersichten über die Haushaltsplanung ist hauptsächlich auf eine unterschiedliche Bewertung der Anstrengung auf der Ausgabenseite zurückzuführen.

⁹ Das der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende makroökonomische Szenario beruht auf der im April veröffentlichten Frühjahrsprognose der Bundesregierung. Da allerdings nach Veröffentlichung dieser Prognose weitere amtliche Statistiken sowie Indikatoren, die auf eine Verschlechterung der Konjunktur hindeuteten, bekannt wurden, fällt die Prognose für die Wirtschaftstätigkeit in den Jahren 2014 und 2015 wesentlich optimistischer aus als die Herbstprognose 2014 der Kommission. Die Bundesregierung hat ihre eigene Prognose seit der Vorlage der Übersicht über die Haushaltsplanung aktualisiert.

¹⁰ Die so genannte „Nettoelastizität“ der Einnahmen, d. h. die prozentuale Veränderung der Einnahmen abzüglich der Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen bei einer Veränderung des BIP um ein Prozent. Die aus den Übersichten hervorgehende Gesamtelastizität der Einnahmen im Jahr 2015 ist geringer als die der Kommissionsprognose zugrunde liegende Elastizität (0,8 % bzw. 1,0 %; siehe Tabelle A5.6).

Zwischen dem in den einzelnen Übersichten über die Haushaltsplanung prognostizierten Gesamtdefizit und der Prognose der Kommission können relativ große Unterschiede bestehen, die je nach Land auf andere Gründe zurückzuführen sind. Für Belgien, Spanien, Malta, Portugal und die Slowakei prognostiziert die Kommission ein höheres Defizit als die jeweiligen Übersichten über die Haushaltsplanung. Das größte Gefälle ist bei Malta festzustellen (Tabelle A5.1 und Schaubild A5.4). Die übrigen Prognoseunterschiede bewegen sich in einer Bandbreite von 0,2 Prozentpunkten. Bei den Niederlanden und Österreich prognostiziert die Kommission ein geringeres Defizit.

Wie beim Gesamtdefizit prognostiziert die Kommission auch bei der **Gesamtschuldenquote** einen höheren Wert als die Mitgliedstaaten. Der Prognose der Kommission zufolge wird der Schuldenstand 2015 weiterhin moderat ansteigen, und zwar auf über 93 % des BIP. In den Übersichten über die Haushaltsplanung wird von einem praktisch unveränderten Niveau ausgegangen. Hauptgründe für diesen Unterschied sind die höheren Gesamtdefizite und das geringere Wachstum des nominalen BIP, die von der Kommission prognostiziert werden. Auch hier können sich bei Betrachtung der einzelnen Mitgliedstaaten stärkere Unterschiede zwischen den Übersichten über die Haushaltsplanung und der Prognose der Kommission zeigen, die je nach Land auf andere Gründe zurückzuführen sind. Größere Unterschiede zeigen sich bei Belgien, Deutschland, Lettland und Malta. Für diese Länder liegt der in den Übersichten über die Haushaltsplanung prognostizierte Schuldenstand etwa 2 % des BIP unter dem von der Kommission prognostizierten Wert (Tabelle A5.3 und Schaubild A5.5). In den meisten Fällen bewegen sich die Prognoseunterschiede in einer Bandbreite von 0 bis 1 % des BIP. Nur für Slowenien prognostiziert die Kommission ein geringeres Defizit. Was die Zusammensetzung der Haushaltskonsolidierung betrifft, so besteht nach Auffassung der Kommission die Gefahr, dass selbst der in den Übersichten über die Haushaltsplanung prognostizierte leichte Rückgang der konjunkturbereinigten Ausgabenquote nicht eintritt (Tabelle A5.5). Bei den Ausgaben bestätigen die Prognosen der Kommission, dass sich der Anteil der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor, der Zinszahlungen und möglicherweise der öffentlichen Investitionen verringern könnte, während der Anteil der Sozialleistungen weiter steigen könnte (Schaubild A5.2). Auf der Einnahmenseite stimmen die Prognosen der Kommission mit den Übersichten über die Haushaltsplanung überein (Schaubild A5.3).

Umfang und Zusammensetzung der Anpassung

Bezüglich des Umfangs der **strukturellen Haushaltsanpassung** stimmen die Aussagen der Kommissionsprognose mit den Übersichten über die Haushaltsplanung überein: Der haushaltspolitische Kurs im Euro-Währungsgebiet ist nach drei Jahren nachhaltiger Haushaltskonsolidierung im Jahr 2014 neutral und dürfte dies auch 2015 bleiben. Auf Gesamtebene scheint das Fehlen einer restriktiven Haushaltspolitik ein allgemein akzeptables Gleichgewicht zwischen Nachhaltigkeitsanforderungen, die durch hohe und steigende Schuldenquoten bedingt sind, und der Konjunkturlage darzustellen. Letztere deutet auf erhebliche und anhaltende negative Produktionslücken hin, die sich in den nächsten Jahren nur langsam verringern dürften. Gleichzeitig bestätigen die Bewertungen der Übersichten über die Haushaltsplanung, dass mehrere Mitgliedstaaten ihren derzeitigen Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich nicht nachkommen. Diese Überlegungen legen den Schluss nahe, dass sowohl der haushaltspolitische Kurs des Euro-Währungsgebiets als auch seine Verteilung auf die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem nach den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts verfügbaren Spielraum genau überwacht werden müssen. Grundsätzlich wäre es möglich, eine Wiederangleichung der haushaltspolitischen Maßnahmen in den Ländern zu erreichen, mit der die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in allen Mitgliedstaaten gewährleistet und gleichzeitig eine ungerechtfertigte Straffung der

Haushaltspolitik vermieden würde. Dies würde implizieren, dass der haushaltspolitische Spielraum, über den einige Länder gemäß den Regeln verfügen, genutzt wird.

Die obigen Überlegungen sind auch gewichtige Argumente für ein ehrgeiziges Investitionsprogramm auf EU-Ebene, mit dem die Gesamtnachfrage gesteigert, die Zwänge auf der Angebotsseite verringert und somit die von der akkommodierenden Geldpolitik ausgehenden Impulse unterstützt werden könnten.

Diese Möglichkeit der Wachstumsförderung im Euro-Währungsgebiet ist bei der Untersuchung der **Zusammensetzung der Anpassung der öffentlichen Finanzen** relevant. Die festgestellte Neuausrichtung, weg von der Besteuerung des Faktors Arbeit, und die Zahl der politischen Maßnahmen zur Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit sind zwar Schritte in die richtige Richtung, aber die Zusammensetzung der Ausgaben zeigt, dass nur wenige oder gar keine Fortschritte in Richtung einer größeren Wachstumsfreundlichkeit gemacht werden. Damit wird deutlich, dass die Maßnahmen der Mitgliedstaaten besser mit den Prioritäten des Pakets zur Förderung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen in Einklang gebracht werden müssen. Dazu gehört auch die Nutzung der durch die Regeln gewährten Flexibilität.

Kasten 1: Beitrag unabhängiger finanzpolitischer Institutionen zu den Übersichten über die Haushaltsplanung für 2015

Die Artikel 1, 4 und 5 der „Zweierpaket“-Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthalten Verweise auf unabhängige Einrichtungen. Die Verordnung spezifiziert und ergänzt frühere Bestimmungen in zwischenstaatlichen und EU-Rechtsvorschriften, in denen unabhängige Einrichtungen mit verschiedenen haushaltsbezogenen Aufgaben betraut werden. Zwei zusätzliche Felder sind vorgesehen: i) Überwachung der Einhaltung der Haushaltsregeln und ii) makroökonomische Prognosen. Bezüglich des Prognoseprozesses wurden im Verhaltenskodex zum Zweierpaket Umsetzungsbestimmungen festgelegt, die den Mitgliedstaaten als Orientierungshilfe dienen sollen. Ergänzend zu diesen Bestimmungen forderte der Rat die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets am 8. Juli 2014 auf, „dafür Sorge [zu] tragen, dass die nationalen haushaltspolitischen Rahmen, einschließlich nationaler Räte für Finanzpolitik, stark sind“.

Insbesondere beruhen die Haushaltsplanentwürfe gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung „auf unabhängigen makroökonomischen Prognosen“, was nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b bedeutet, dass sie „von unabhängigen Einrichtungen erstellt oder befürwortet“ werden müssen. Viele der im Oktober 2014 vorgelegten Übersichten über die Haushaltsplanung enthalten Verweise auf die Bestimmungen der Zweierpaket-Verordnung, wobei die Mitgliedstaaten angeben, ob die makroökonomischen Prognosen von einer unabhängigen Einrichtung erstellt oder unterstützt worden sind.

Den Übersichten über die Haushaltsplanung zufolge wurden die Prognosen in fünf Mitgliedstaaten von gesonderten Einrichtungen erstellt: Österreich (*Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, WIFO*), Belgien (*Bureau Fédéral du Plan, FPB*), Luxemburg (*STATEC*), den Niederlanden (*Centraal Planbureau, CPB*) und Slowenien (*Urad Rs Za Makroekonomske Analize in Razvoj, UMAR-IMAD*). In Deutschland erstellt nach wie vor das Wirtschaftsministerium die Prognosen, allerdings auf der Grundlage der von Forschungsinstituten erstellten Gemeinschaftsdiagnose (GD). Der unabhängige Sachverständigenrat für Wirtschaft überprüft im November die Plausibilität der Prognosen. Die

Prognose der Übersicht über die Haushaltsplanung beruht auf dem GD-Gutachten und der Prognose der Bundesregierung vom Frühjahr. Das GD-Gutachten und die makroökonomischen Prognosen der Regierung vom Herbst sind nicht berücksichtigt. In Finnland werden die makroökonomischen Prognosen im Finanzministerium erstellt. Das Ministerium erkennt jedoch an, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, mit denen die formale Unabhängigkeit des zuständigen Teams sichergestellt wird.

Die Übersichten über die Haushaltsplanung Estlands, Spaniens, Irlands, Italiens und der Slowakei enthalten Verweise auf die Stellungnahmen gesonderter Einrichtungen zu den makroökonomischen Prognosen (*Eelarvenõukogu*, *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF), *Irish Fiscal Advisory Council* (IFAC), *Ufficio Parlamentare di Bilancio* (UPB) bzw. der slowakische Ausschuss für makroökonomische Prognosen). In Frankreich, Malta und Portugal haben gesonderte Einrichtungen zwar Stellungnahmen abgegeben (in Frankreich der *Haut Conseil des Finances Publiques* (HCFP), in Malta das nationale Rechnungsprüfungsamt und in Portugal der *Conselho das Finanças Públicas* (CFP)), diese werden aber in der Übersicht über die Haushaltsplanung nicht erwähnt. Im Falle von Frankreich und Portugal waren die Stellungnahmen letztlich in den Haushaltsunterlagen enthalten. In Lettland wird das auf Basis einer unveränderten Politik veröffentlichte Haushaltsdokument nicht als Übersicht über die Haushaltsplanung eingestuft, so dass eine Stellungnahme von einer gesonderten Einrichtung nicht erforderlich ist. In Estland, Spanien, Irland, Italien, Malta, Portugal und der Slowakei wurden die Prognosen weitgehend von den oben genannten Einrichtungen befürwortet, wobei jedoch auf einige Risiken hingewiesen wurde. In Frankreich schätzte der HCFP das makroökonomische Szenario für 2015 optimistisch ein. Auf Abwärtsrisiken infolge externer Entwicklungen, die möglicherweise in Form eines unter den Erwartungen liegenden Exportwachstums eintreten, wurde in Estland, Spanien, Frankreich, Irland, Malta und Portugal hingewiesen. Unwägbarkeiten in Bezug auf die Inlandsnachfrage (Frankreich), den Verbrauch (Spanien) oder Investitionen (Malta) wurden ebenfalls erwähnt.

3. Überblick über die einzelnen Übersichten über die Haushaltsplanung

Bei den Stellungnahmen der Kommission zu den Übersichten über die Haushaltsplanung liegt der Schwerpunkt auf der Erfüllung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und der einschlägigen Empfehlungen. Bei Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, zieht die Kommission in ihren Stellungnahmen eine Bilanz der Fortschritte bei der Korrektur des übermäßigen Defizits im Hinblick auf die gesamtstaatlichen wie auch auf die strukturellen Defizitziele. Im Rahmen der präventiven Komponente des SWP, d. h. bei Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, gegen die kein Defizitverfahren eingeleitet wurde, wird geprüft, welche Fortschritte bei der Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele (MTO) erzielt wurden und ob dabei den Vorgaben des SWP und der länderspezifischen Empfehlungen für die Haushaltspolitik, die der Rat im Juli an die Mitgliedstaaten gerichtet hat, Folge geleistet wird.

Die Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung beruht auf der Herbstprognose 2014 der Kommission.

Nachdem die Kommission im Rahmen von Konsultationen mit bestimmten Mitgliedstaaten weitere Informationen angefordert oder auf anfängliche Bedenken im Zusammenhang mit den vorgelegten Übersichten über die Haushaltsplanung hingewiesen hatte, stellte sie Ende Oktober in keiner der Übersichten über die Haushaltsplanung einen „besonders schwerwiegenden Verstoß“ gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 fest. Dennoch geben einige der vorgelegten Übersichten Anlass zu Bedenken im Hinblick auf die Gefahr der Nichterfüllung. In den Tabellen 2a und 2b sind die in den Stellungnahmen der Kommission vom 28. November vorgenommenen Bewertungen der Übersichten über die Haushaltsplanung der einzelnen Länder und die Bewertung der Fortschritte bei den haushaltspolitischen Strukturreformen¹¹ zusammengefasst. Um den Vergleich zu erleichtern, wurden die Übersichten über die Haushaltsplanung in drei Kategorien eingeteilt:

- **Erfüllt:** Laut Kommissionsprognose **erfordert die Übersicht über die Haushaltsplanung keine Anpassung** im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens, um die Erfüllung der Vorgaben des SWP zu gewährleisten. In Fällen aber, in denen der Bewertung der Kommission zufolge die Übersicht über die Haushaltsplanung mit bestimmten Risiken behaftet ist, fordert die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.
- **Weitgehend erfüllt:** Die Kommission fordert die Behörden auf, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens **die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen**, um sicherzustellen, dass der Haushalt 2015 die Vorgaben des SWP uneingeschränkt erfüllt. Zugrunde liegen folgende Überlegungen:

Für Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden: Laut Kommissionsprognose wird das öffentliche Gesamtdefizit zwar innerhalb der Defizitkorrekturfrist unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt werden, aufgrund eines bemerkbaren Nachlassens der Konsolidierungsanstrengungen besteht jedoch ein Risiko für die zügige und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits.

¹¹ Strukturreformen mit unmittelbaren Auswirkungen auf den Haushalt.

Für Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des SWP unterliegen: Laut Kommissionsprognose wird 2015 die erforderliche strukturelle Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zwar verfehlt werden, die Abweichung von der erforderlichen Anpassung wird jedoch nicht erheblich sein¹². Sollte diese Situation über Jahre fortbestehen, könnte sie allerdings zu einer erheblichen Abweichung von der erforderlichen Anpassung führen. Die betreffenden Mitgliedstaaten halten den Richtwert für den Schuldenabbau ein (soweit anwendbar).

- **Gefahr der Nichterfüllung:** Laut Kommissionsprognose stellt die Übersicht über die Haushaltsplanung nicht sicher, dass die Vorgaben des SWP erfüllt werden. Die Kommission fordert die Behörden daher auf, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens **die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen**, um sicherzustellen, dass der Haushalt 2015 die Vorgaben des SWP uneingeschränkt erfüllt. Zugrunde liegen folgende Überlegungen:

Für Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden: Wenn sich die Kommissionsprognose bewahrheitet, könnte das Defizitverfahren verschärft werden, da die Konsolidierungsanstrengungen und der Zielwert für das öffentliche Gesamtdefizit anderenfalls verfehlt würden.

Für Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des SWP unterliegen: Laut Kommissionsprognose wird 2015 die Abweichung von der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel erheblich sein und/oder der Richtwert für den Schuldabbau nicht eingehalten werden (soweit anwendbar und je nachdem, welches Ziel verbindlicher ist).

Die Auswirkungen der Umstellung auf den Standard ESVG 2010 für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und anderer statistischer Revisionen sowohl auf die Defizitzahlen als auch auf den Schuldenstand wurden bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung berücksichtigt (am bedeutendsten waren die Auswirkungen im Falle Frankreichs, Irlands, Italiens, Portugals und Finnlands). Statistische Revisionen wurden in den den Stellungnahmen der Kommission beigefügten Arbeitsdokumenten der Kommissionsdienststellen immer dann qualitativ und, soweit durchführbar, auch quantitativ berücksichtigt, wenn sie Auswirkungen auf die wichtigsten Messgrößen hatten, die für die Bewertung der Erfüllung der Vorgaben der SWP verwendet wurden. Andere statistische Änderungen wurden für Estland, Lettland und Slowenien explizit angeführt. In anderen Fällen waren die Auswirkungen unerheblich und/oder hatten keinen Einfluss auf die Bewertung.

¹² Für einen Mitgliedstaat, der sein mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht hat, gilt die Abweichung als erheblich, wenn

i) die Abweichung des strukturellen Saldos von dem jeweiligen Anpassungspfad in einem Jahr mindestens 0,5 % des BIP beträgt oder in zwei aufeinander folgenden Jahren im Durchschnitt pro Jahr mindestens 0,25 % des BIP beträgt, und
ii) die Wachstumsrate der Staatsausgaben ohne Berücksichtigung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen oberhalb des jeweiligen Anpassungspfads liegt, der in Bezug auf den entsprechenden mittelfristigen Ausgabenrichtwert festgelegt wurde, und sich insofern negativ auf den Haushaltssaldo ausgewirkt hat, als dieser sich in einem Jahr oder kumulativ in zwei aufeinanderfolgenden Jahren um mindestens 0,5 BIP-Prozentpunkte verschlechtert hat.

Eine Abweichung gilt ferner als erheblich, wenn lediglich eine der beiden Situationen (i oder ii) gegeben ist und die Gesamtbewertung zeigt, dass diese für die Beurteilung der Konsolidierungsanstrengungen ausschlaggebend ist.

Zudem hat die Kommission geprüft, inwieweit die in den länderspezifischen Empfehlungen 2014 genannten haushaltspolitischen Strukturreformen befolgt wurden. Hierbei wurden die Übersichten über die Haushaltsplanung in fünf Kategorien eingeteilt:

- **Keine Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat keine Maßnahmen angekündigt oder angenommen, mit denen auf die länderspezifische Empfehlung reagiert wird.
- **Begrenzte Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat einige Maßnahmen angekündigt, mit denen auf die länderspezifische Empfehlung reagiert wird; diese scheinen jedoch unzureichend zu sein und/oder ihre Annahme/Umsetzung ist gefährdet.
- **Einige Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat Maßnahmen angekündigt oder angenommen, mit denen auf die länderspezifische Empfehlung reagiert wird. Diese Maßnahmen sind vielversprechend, doch es wurden noch nicht alle Maßnahmen umgesetzt und die Umsetzung ist nicht in allen Fällen gesichert.
- **Substanzielle Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat Maßnahmen angenommen, von denen die meisten umgesetzt wurden. Mit diesen Maßnahmen ist der länderspezifischen Empfehlung weitgehend Folge geleistet.
- **Vollständig umgesetzt:** Der Mitgliedstaat hat Maßnahmen angenommen und umgesetzt, mit denen angemessen auf die länderspezifische Empfehlung reagiert wird.

Tabelle 2a: Überblick über die Stellungnahmen der Kommission zu den einzelnen Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) – Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterliegen

Land	Erfüllt die DBP die Vorgaben des SWP?		Entspricht die DBP den in den länderspezifischen Empfehlungen (CSR) 2014 angeführten haushaltspolitischen Strukturreformen?	
	Allgemeine Schlussfolgerung auf der Grundlage der Herbstprognose 2014 der Kommission	Erfüllung der Vorgaben der präventiven Komponente 2014-2015	Allgemeine Schlussfolgerung zu den Fortschritten im Hinblick auf die haushaltspolitischen Strukturreformen	Wichtigste Maßnahmen in der DBP, mit denen auf die CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung reagiert wird
BE	Gefahr der Nichterfüllung	2014: leichte Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO; Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau gefährdet 2015: leichte Abweichung vom Anpassungspfad in	Einige Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung Erhöhung der Einkommensteuerabzüge; Senkung der Sozialabgaben für Arbeitgeber

		Richtung auf das MTO; Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau gefährdet		
DE	Erfüllt	2014: MTO mehr als erreicht; Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten 2015: MTO mehr als erreicht; Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten	Begrenzte Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung 2014: Erhöhung des Einkommensteuerfreibetrags und Nichtumsetzung der ursprünglich zur Finanzierung zusätzlicher Rentenleistungen geplanten Verringerung der Beitragssätze zur Rentenversicherung; 2015: Erhöhung der Beitragssätze zur Pflegeversicherung und Reform der Finanzierung der Krankenversicherung
EE	Weitgehend erfüllt	2014: leichte Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO; 2015: leichte Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO	Keine Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung Senkung des Einkommensteuersatzes und der Arbeitslosenversicherungsbeiträge; Erhöhung des Grundfreibetrags
IT	Gefahr der Nichterfüllung	2014: genehmigte Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO aufgrund außergewöhnlich schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen; Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau gefährdet 2015: erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO; Einhaltung des Richtwerts für den	Einige Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung Abzug der Lohnkosten von der Bemessungsgrundlage der regionalen Steuer auf Unternehmen; unbefristete, zurzeit nur für 2014 finanzierte Steuererleichterungen (in ESVG 2010 als Sozialtransfer verzeichnet) für Niedriglohneempfänger; dreijährige Befreiung privater Arbeitgeber von den Sozialabgaben

		Schuldenabbau gefährdet		für 2015 neu eingestellte Mitarbeiter mit unbefristeten Verträgen
LV	Weitgehend erfüllt	2014: keine Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO; 2015: leichte Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO bei - wie in der DBP vorgesehen - unveränderter Politik	Begrenzte Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung Zwar hat die scheidende Regierung in der DBP keine Maßnahmen vorgelegt, die Steuerstrategie für 2015-2017 enthält jedoch Pläne für eine Anhebung des Mindestlohns und ein steuerfreies Mindesteinkommen.
LU	Erfüllt	2014: MTO mehr als erreicht; 2015: keine Abweichung vom MTO	Einige Fortschritte	Keine CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung
MT¹³	Gefahr der Nichterfüllung	2014: Defizitverfahren 2015: erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO; Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten	Einige Fortschritte	Keine CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung
NL	Erfüllt	2014: keine Abweichung vom MTO; Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten 2015: keine Abweichung vom MTO; Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten	Einige Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung Reform der Steuererleichterungen für Arbeitnehmer zur Verringerung der Belastungen für niedrige und mittlere Einkommen; Verringerung des Einkommensteuersatzes in der untersten Steuerklasse
AT	Gefahr der Nichterfüllung	2014: leichte Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO;	Begrenzte Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung

¹³ Malta unterliegt zurzeit der korrektiven Komponente; bei einer zügigen und tragfähigen Korrektur könnte ab 2015 jedoch die präventive Komponente gelten.

		Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten 2015: erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO; Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten		Reform zur Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung angekündigt, die im März 2015 beschlossen werden soll
SK	Erfüllt	2014: keine Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO 2015: keine Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO	Begrenzte Fortschritte	Keine CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung
FI	Weitgehend erfüllt	2014: leichte Abweichung vom MTO; 2015: leichte Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das MTO	Einige Fortschritte	Keine CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung

Tabelle 2b: Überblick über die Stellungnahmen der Kommission zu den einzelnen Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) – Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterliegen

Land	Erfüllt die DBP die Vorgaben des SWP?		Entspricht die DBP den in den länderspezifischen Empfehlungen (CSR) 2014 angeführten haushaltspolitischen Strukturreformen?	
	Allgemeine Schlussfolgerung auf der Grundlage der Herbstprognose 2014 der Kommission	Einhaltung des Defizitverfahrens 2014-2015	Allgemeine Schlussfolgerung zu den Fortschritten im Hinblick auf die haushaltspolitischen Strukturreformen	Wichtigste in der DBP angeführte Maßnahmen zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung
ES	Gefahr der Nichterfüllung	2014: Zielwert für das öffentliche Gesamtdefizit eingehalten 2015: Erfüllung mangels zusätzlicher Maßnahmen nicht gewährleistet	Einige Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung Senkung der Einkommensteuersätze; vorübergehende Senkung der Sozialabgaben für 2014 neu eingestellte Mitarbeiter
FR	Gefahr der Nichterfüllung	2014: Risiko des Ausbleibens wirksamer Maßnahmen	Begrenzte Fortschritte	CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung

		2015: Erfüllung mangels zusätzlicher Maßnahmen nicht gewährleistet		Neue Steuererleichterungen für Löhne bis in Höhe des 2,5-fachen des Mindestlohns ab 2014; Senkung der Sozialabgaben für Arbeitgeber; Senkung der Einkommensteuer für Niedriglohneempfänger
IE	Erfüllt	2014: wirksame Maßnahmen 2015: zügige Korrektur erwartet	Einige Fortschritte	Keine CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung
PT	Gefahr der Nichterfüllung	2014: Risiko des Ausbleibens wirksamer Maßnahmen 2015: Erfüllung mangels zusätzlicher Maßnahmen nicht gewährleistet	Begrenzte Fortschritte	Keine CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung
SI	Weitgehend erfüllt	2014: Risiko des Ausbleibens wirksamer Maßnahmen 2015: Zügige Korrektur erwartet	Begrenzte Fortschritte	Keine CSR zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung

ANHANG 1: Länderspezifische Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP)

Der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) unterliegende Mitgliedstaaten

DBP im Einklang mit den Verpflichtungen des Landes

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Deutschlands**, das derzeit der präventiven Komponente des SWP und der Schuldenregel unterliegt, die Vorgaben des SWP erfüllt. Allerdings bieten der beträchtliche haushaltspolitische Spielraum, der Investitionsbedarf und die sehr niedrigen Zinssätze, die eine die Finanzierungskosten weit übertreffende soziale Rendite implizieren, die Möglichkeit einer Erhöhung der öffentlichen Investitionen. Darüber hinaus ist notwendig, dass Deutschland sicherstellt, dass eine unabhängige Einrichtung mit der Erstellung oder Abnahme der makroökonomischen Prognosen betraut wird. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Deutschland in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher auf, die Umsetzung zu beschleunigen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Luxemburgs**, das derzeit der präventiven Komponente unterliegt, die Vorgaben des SWP erfüllt. Insbesondere wird Luxemburg angesichts der prognostizierten Verschlechterung des strukturellen Überschusses im Jahr 2015 seine Spielräume in Bezug auf das mittelfristige Haushaltsziel nutzen, dabei aber trotzdem das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel erreichen. Die Verringerung des strukturellen Überschusses ergibt sich hauptsächlich aus den niedrigeren Mehrwertsteuereinnahmen im Zusammenhang mit der Änderung der Rechtsvorschriften über den elektronischen Handel (rund 1,5 % des BIP), die nur teilweise durch die in der Übersicht über die Haushaltsplanung vorgesehenen neuen Maßnahmen ausgeglichen werden. Die Einbußen bei den Mehrwertsteuereinnahmen könnten jedoch höher sein als erwartet. Die Kommission ersucht daher die Behörden, sich darauf vorzubereiten, erforderlichenfalls zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, wenn dieser Fall eintritt. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Luxemburg in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **der Niederlande**, die derzeit der präventiven Komponente des SWP und der Schuldenregel unterliegen, die Vorgaben des SWP erfüllt. Die Kommission ersucht die Behörden, den Haushalt 2015 rigoros umzusetzen. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass die Niederlande in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen Empfehlungen für den Bereich der öffentlichen Finanzen einige Fortschritte erzielt haben, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung der **Slowakei**, die derzeit der präventiven Komponente unterliegt, die Vorgaben des SWP erfüllt. Insbesondere ist auf der Grundlage der derzeit verfügbaren Informationen davon auszugehen, dass das gesamtstaatliche Defizit die im Vertrag festgelegte Obergrenze nicht übersteigen wird, wobei in Bezug auf die

Entwicklung des Defizits im Jahr 2014 einige Unsicherheiten bestehen. Bei der Slowakei kommt im Jahr 2014 die Investitionsklausel zur Anwendung, bei der in dem jeweiligen Jahr eine vorübergehende Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gestattet ist. Im Jahr 2015, wenn diese vorübergehende Abweichung ausgeglichen werden muss, wird die Slowakei den Prognosen zufolge ausreichende Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel verzeichnen. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der Tatsache, dass die nationale Schuldenbremse, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegt, letztlich wohl nicht angewandt wird, fordert die Kommission das Land auf, die notwendigen Maßnahmen im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens vorzubereiten, um sicherzustellen, dass der Haushalt für 2015 weiterhin dem SWP entspricht. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass die Slowakei in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert das Land daher auf, die Umsetzung zu beschleunigen.

DBP, die die Vorgaben weitgehend erfüllen

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Estlands**, das derzeit der präventiven Komponente unterliegt, die Vorgaben des SWP weitgehend erfüllt. Vor dem Hintergrund der Herbstprognose 2014 der Kommission ist für 2015 eine gewisse Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu erwarten. Die Kommission ersucht die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens für Konformität des Haushalts 2015 mit den Vorgaben des SWP zu sorgen. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Estland in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen keine Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher auf, die Umsetzung zu beschleunigen.

Lettland hat am 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung vorgelegt, die auf der Annahme einer unveränderten Politik basiert. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Lettlands, das derzeit der präventiven Komponente unterliegt, die Vorgaben des SWP weitgehend erfüllt. Die Kommission fordert die Behörden auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushalt 2015 mit dem SWP in Einklang zu bringen. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Lettland in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher auf, die Umsetzung zu beschleunigen. Nachdem die neue Regierung am 22. November 2014 eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung übermittelt hat, wird sich die Kommission bemühen, dazu Stellung zu nehmen, bevor das Haushaltsgesetz vom nationalen Parlament verabschiedet wird.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Finnlands**, das derzeit der präventiven Komponente unterliegt, die Vorgaben des SWP weitgehend erfüllt. Die Kommission ersucht die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen, dass der Haushalt 2015 den Vorgaben des SWP entspricht. Des Weiteren sollte Finnland einen geeigneten Rechtsrahmen schaffen, der gewährleistet, dass die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen von einer unabhängigen Einrichtung abgenommen oder erstellt werden. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Finnland in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf.

DBP, für die die Gefahr der Nichterfüllung besteht

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass hinsichtlich der Übersicht über die Haushaltsplanung **Belgiens**, das derzeit der präventiven Komponente des SWP und der Schuldenregel unterliegt, die Gefahr der Nichterfüllung der Vorgaben des SWP besteht. Die Kommission ersucht daher die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen, dass der Haushalt 2015 den Vorgaben des SWP entspricht. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Belgien in Bezug auf den strukturellen Teil der im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 vom Rat abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf. Anfang März 2015 wird die Kommission ihren Standpunkt bezüglich der Verpflichtungen Belgiens im Rahmen des SWP vor dem Hintergrund der Finalisierung des Haushaltsgesetzes und der erwarteten Spezifizierung des Strukturreformprogramms prüfen, das von Belgien mit dem von Premierminister Michel, Minister van Overveldt und Minister Jamar unterzeichneten Schreiben vom 21. November angekündigt wurde.

Die Kommission ist der Auffassung, dass bei der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung **Italiens**, das derzeit der präventiven Komponente des SWP und der Schuldenregel unterliegt, die Gefahr der Nichterfüllung der Vorgaben des SWP besteht. Die Kommission ersucht daher die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen, dass der Haushalt 2015 den Vorgaben des SWP entspricht. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Italien in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt hat, fordert die Behörden jedoch zu weiteren Fortschritten auf. Vor diesem Hintergrund würden Maßnahmen zur Förderung des Wachstums, zur strikten Kontrolle der derzeitigen Primärausgaben und zur Steigerung der Gesamteffizienz der öffentlichen Ausgaben sowie die geplanten Privatisierungen dazu beitragen, die Schuldenquote in den kommenden Jahren im Einklang mit der Schuldenregel auf einen Abwärtstrend zu führen. Anfang März 2015 wird die Kommission ihre Position gegenüber den Verpflichtungen Italiens im Rahmen des SWP vor dem Hintergrund der Finalisierung des Haushaltsgesetzes und der erwarteten Spezifizierung des Strukturreformprogramms prüfen, das von Italien mit dem von Minister Padoan unterzeichneten Schreiben vom 21. November angekündigt wurde.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass bei der Übersicht über die Haushaltsplanung **Maltas** die Gefahr der Nichterfüllung der Vorgaben des SWP besteht. Malta unterliegt derzeit der korrektiven Komponente, könnte aber im Falle einer fristgerechten und nachhaltigen Korrektur ab 2015 unter die präventive Komponente fallen. Der Kommissionprognose zufolge sind die strukturellen Bemühungen im Jahr 2014 weit von dem entfernt, was vom Rat und in der VÜD-Empfehlung angeraten wird. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Korrektur des übermäßigen Defizits unter Umständen nicht erreicht wird, was auf den offensichtlichen Mangel an ausreichenden Unterstützungsbemühungen zurückzuführen ist. Ebenfalls auf der Grundlage der Kommissionsprognose wird die Schuldenregel 2014 nicht vollständig eingehalten. Schließlich ist 2015 der Kommissionprognose zufolge und entgegen den Angaben in der Haushaltsplanung sowohl hinsichtlich des strukturellen Saldos als auch des Ausgabenrichtwerts mit einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu rechnen. Die Kommission ersucht daher die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen, dass der Haushalt 2015 den Vorgaben des SWP entspricht. Die Kommission räumt ein, dass Malta in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt hat. Sie fordert die Behörden jedoch auf, die Fortschritte im Hinblick auf die geplanten Anstrengungen zur Verbesserung der finanziellen

Tragfähigkeit des Gesundheitssystems zu beschleunigen, dafür zu sorgen, dass weitere Rentenreformmaßnahmen eingeführt werden, und sicherzustellen, dass die Bemühungen um eine verbesserte Einhaltung der Steuervorschriften und zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu den erwarteten Ergebnissen führen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass bei der Übersicht über die Haushaltsplanung **Österreichs**, das derzeit der präventiven Komponente des SWP und der Schuldenregel unterliegt, die Gefahr der Nichterfüllung der Vorgaben des SWP besteht. Insbesondere vertritt die Kommission nach Berücksichtigung der im Oktober angekündigten Maßnahmen die Ansicht, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung sowohl hinsichtlich des strukturellen Saldos als auch des Ausgabenrichtwerts für den Zeitraum 2014-2015 auf eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Ziels schließen lässt. Die Kommission ersucht deshalb die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushalt 2015 mit den Vorgaben des SWP in Einklang zu bringen. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Österreich in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher auf, ihre Umsetzungsbemühungen zu beschleunigen.

Der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) unterliegende Mitgliedstaaten

DBP im Einklang mit den Verpflichtungen des Landes

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Irlands**, das derzeit der korrektiven Komponente unterliegt, die Vorgaben des SWP erfüllt. Allerdings fordert die Kommission Irland auf, die unerwartet starke wirtschaftliche Erholung zu nutzen, um die Schuldenquote schneller zu verringern. Wenngleich die derzeitigen Prognosen annehmen lassen, dass das übermäßige Defizit fristgerecht korrigiert werden wird, würden ehrgeizigere Defizitziele für 2015 und 2016 dazu beitragen, die sehr hohe gesamtstaatliche Schuldenquote auf einen klaren Abwärtspfad zu bringen. Schließlich fordert die Kommission Irland auf, sich bereit zu halten, um erforderlichenfalls im Jahr 2015 die notwendigen Maßnahmen für eine rechtzeitige Korrektur des übermäßigen Defizits zu ergreifen. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Irland in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher zu weiteren Fortschritten auf.

DBP, die die Vorgaben weitgehend erfüllen

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Sloweniens**, das derzeit der korrektiven Komponente des SWP unterliegt, die Vorgaben des SWP weitgehend erfüllt. Während die Übersicht über die Haushaltsplanung eine fristgerechte Korrektur des übermäßigen Defizits vorsieht, da das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2015 auf unter 3 % des BIP gesenkt werden soll, wird dagegen die empfohlene finanzpolitische Anstrengung zur strukturellen Konsolidierung voraussichtlich nicht erreicht. Die Kommission fordert die Behörden auf, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die notwendigen Maßnahmen vorzubereiten, um den Haushalt 2015 mit den Vorgaben des SWP in Einklang zu bringen. Die Kommission ist außerdem der Auffassung, dass Slowenien in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher auf, die Umsetzung zu beschleunigen.

DBP, für die die Gefahr der Nichterfüllung besteht

Die Kommission ist der Auffassung, dass bei der Übersicht über die Haushaltsplanung **Spaniens**, das derzeit der korrektiven Komponente unterliegt, die Gefahr der Nichterfüllung der Vorgaben des SWP besteht. So ist angesichts der Übersicht über die Haushaltsplanung nicht damit zu rechnen, dass die Haushaltsziele der VÜD-Empfehlung erreicht werden. Die Kommission ersucht die Behörden daher, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushalt 2015 mit den Vorgaben des SWP ein Einklang zu bringen. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Spanien in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass bei der Übersicht über die Haushaltsplanung **Frankreichs**, das derzeit der korrektiven Komponente unterliegt, die Gefahr der Nichterfüllung der Vorgaben des SWP besteht. Unter Berücksichtigung des am 27. Oktober vorgelegten zusätzlichen Maßnahmenbündels wird die Anpassung des strukturellen Saldos voraussichtlich 0,3 % des BIP betragen, wohingegen der Rat im Jahr 2013 eine Anpassung von 0,8 % des BIP empfohlen hatte. Die Kommission ersucht daher die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushalt 2015 mit den Vorgaben des SWP in Einklang zu bringen. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Frankreich in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert daher die Behörden auf, die Umsetzung zu beschleunigen. Insgesamt lässt sich aus den bisher verfügbaren Informationen ableiten, dass Frankreich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine wirksamen Maßnahmen für 2014 ergriffen hat. Anfang März 2015 wird die Kommission ihre Position gegenüber den Verpflichtungen Frankreichs im Rahmen des SWP vor dem Hintergrund der Finalisierung des Haushaltsgesetzes und der erwarteten Spezifizierung des Strukturreformprogramms prüfen, das mit dem von Premierminister Valls unterzeichneten Schreiben vom 21. November angekündigt wurde.

Die Kommission ist der Auffassung, dass bei der Übersicht über die Haushaltsplanung **Portugals**, das derzeit der korrektiven Komponente unterliegt, die Gefahr der Nichterfüllung der Vorgaben des SWP besteht. Angesichts der Übersicht über die Haushaltsplanung droht insbesondere die Gefahr, dass die Empfehlung des Rates, das übermäßige Defizit bis 2015 zu korrigieren, nicht erfüllt wird. Dieses Risiko ergibt sich vor allem aufgrund der günstigen Annahmen hinsichtlich der budgetären Auswirkungen der makroökonomischen Entwicklung und aufgrund der mangelnden strukturellen Maßnahmen zur Untermauerung der Haushaltsplanung. Die finanzpolitischen Anstrengungen bleiben deutlich hinter der Empfehlung zurück und legen daher nahe, dass für 2015 beträchtliche zusätzliche strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen zur Untermauerung einer glaubwürdigen und nachhaltigen Korrektur des übermäßigen Defizits nötig sind. Die Kommission ersucht deshalb die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushalt 2015 mit den Vorgaben des SWP in Einklang zu bringen. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Portugal in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen Empfehlungen begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher auf, die Umsetzung zu beschleunigen.

ANHANG 2: Der Herbstprognose 2014 der Kommission zugrunde liegende Methoden und Annahmen

Gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 werden „die Methoden [...] und Annahmen der jüngsten ökonomischen Prognosen der Dienststellen der Kommission für jeden Mitgliedstaat, darunter auch die voraussichtlichen Auswirkungen sämtlicher Haushaltsmaßnahmen auf das Wirtschaftswachstum, [...] der Gesamtbewertung beigefügt“. Die Annahmen, die der Herbstprognose 2014 der Kommission zugrunde liegen, werden im Prognosepapier selbst erläutert¹⁴. Für die unabhängige Erstellung der Herbstprognose sind die Kommissionsdienststellen zuständig.

Die Haushaltsdaten bis 2013 beruhen auf den Daten, die der Kommission von den Mitgliedstaaten vor dem 1. Oktober 2014 übermittelt und von Eurostat am 21. Oktober 2014 validiert wurden. Eurostat hat die in seiner Pressemitteilung vom 23. April 2014 mitgeteilten Vorbehalte hinsichtlich der Qualität der von den Niederlanden zum gesamtstaatlichen Defizit gemeldeten Daten aufgehoben. Grund dieser Vorbehalte waren Unsicherheiten hinsichtlich der Auswirkungen der staatlichen Maßnahmen (Verstaatlichung und Sanierung), die die Niederlande in Bezug auf den Konzern SNS Reaal getroffen hatten, auf die Statistik für 2013. Das Ausmaß dieser Auswirkungen konnte mit dem Statistischen Amt der Niederlande geklärt werden. Eurostat hat die von den Mitgliedstaaten in der Herbstprognose 2014 mitgeteilten Daten nicht geändert.

Für die Prognose wurden Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzwirtschaft gemäß dem Eurostat-Beschluss vom 15. Juli 2009 erfasst¹⁵. Sofern durch den betreffenden Mitgliedstaat keine anderslautenden Mitteilungen gemacht wurden, sind Kapitalzuführungen, zu denen ausreichende Angaben vorlagen, in der Prognose als Finanztransaktionen, d. h. als Maßnahmen erfasst worden, durch die sich die Verschuldung, nicht jedoch das Defizit erhöht. Staatliche Garantien für Bankverbindlichkeiten und Spareinlagen wurden nicht als Staatsausgaben erfasst, es sei denn, sie wurden nachweislich zum Zeitpunkt der Erstellung der Prognose abgerufen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Darlehen an Banken, die von der Regierung oder anderen staatlichen Einrichtungen gewährt werden, normalerweise den öffentlichen Schuldenstand erhöhen.

Für 2015 wurden die verabschiedeten oder den nationalen Parlamenten vorgelegten Haushaltspläne sowie alle anderen Maßnahmen, zu denen ausreichende Angaben vorlagen, berücksichtigt. Insbesondere wurden für diese Prognose sämtliche Informationen der bis Mitte Oktober eingereichten Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) herangezogen. Für 2016 werden unter der den Prognosen zugrunde liegenden Annahme einer „unveränderten Politik“ Einnahme- und Ausgabentrends extrapoliert und Maßnahmen einbezogen, zu denen ausreichende Angaben vorliegen.

Die europäischen Aggregate für den gesamtstaatlichen Schuldenstand in den Prognosejahren 2014-2016 werden nicht konsolidiert (d. h. nicht um zwischenstaatliche Darlehen berichtigt) veröffentlicht. Um die Konsistenz der Zeitreihen zu gewährleisten, werden historische Daten auf derselben Grundlage veröffentlicht. Für 2013 ergibt sich daraus eine Schuldenquote im Euro-Währungsgebiet, die 2,2 Prozentpunkte (in der EU 1,7 Prozentpunkte) über der von Eurostat in seiner Pressemitteilung Nr. 158/2014 vom 21. Oktober 2014 veröffentlichten konsolidierten gesamtstaatlichen Schuldenquote

¹⁴ Die der Herbstprognose 2014 der Kommission zugrunde liegenden Methoden und Annahmen sind hier einzusehen: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/forecasts/index_en.htm.

¹⁵ Abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-15072009-BP/DE/2-15072009-BP-DE.PDF.

liegt¹⁶. In den gesamtstaatlichen Schuldenstandsprojektionen für die einzelnen Mitgliedstaaten für die Jahre 2014-2016 sind die Auswirkungen der Garantien für die EFSF¹⁷, die bilateralen Darlehen an andere Mitgliedstaaten sowie die zum Stichtag der Prognose lediglich geplante Beteiligung am Kapital des ESM berücksichtigt.

Gemäß der Herbstprognose 2014 der Kommission belaufen sich die aggregierten haushaltspolitischen Maßnahmen in den Übersichten über die Haushaltsplanung für das Jahr 2015 auf etwa 0,2 % des BIP. Die Einsparungen bei den Ausgaben werden auf 0,25 % des BIP geschätzt, während die Maßnahmen auf der Einnahmenseite das Defizit insgesamt leicht erhöhen. Insgesamt dürften die automatischen kurzfristigen Auswirkungen auf das Wachstum rund 0,15 Prozentpunkte betragen.

Bei der Auslegung dieser Schätzung ist eine gewisse Vorsicht geboten:

- Werden Ungleichgewichte bei den öffentlichen Finanzen nicht behoben, so kann dies zu einer erhöhten Fragilität des Finanzvermögens sowie zu höheren Spreads und Zinssätzen führen, was sich ungünstig auf das Wachstum auswirkt.
- Ziel der Verordnung ist die Beurteilung der Maßnahmen der Übersichten über die Haushaltsplanung. Die vor der Erstellung der Übersichten getroffenen und in Kraft getretenen Maßnahmen sind somit nicht in die Bewertung eingeflossen (auch wenn sie Auswirkungen auf die Prognose haben können).
- Maßnahmen, die 2015 wirksam werden, können zudem einen Ausgleich für bestehende Maßnahmen mit einmaliger Wirkung im Jahr 2014 sowie für den tendenziellen Anstieg der Ausgaben bilden. Die Kommission veranschlagt die einmaligen Maßnahmen im EA-16 für 2014 insgesamt mit 0,0 % des BIP und den tendenziellen Anstieg der Ausgaben (gemessen als Änderung der konjunkturbereinigten Ausgabenquote) bei unveränderter Politik mit 0,25 % des BIP.

¹⁶ Abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-21102014-AP/DE/2-21102014-AP-DE.PDF.

¹⁷ Gemäß dem Eurostat-Beschluss vom 27. Januar 2011 über die statistische Erfassung von Maßnahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-27012011-AP/DE/2-27012011-AP-DE.PDF.

ANHANG 3: Sensitivitätsanalyse

Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 umfasst „die Gesamtbewertung [...] Sensitivitätsanalysen, in denen auf die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Falle ungünstiger Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltsentwicklungen hingewiesen wird“. Dieser Anhang enthält daher eine Sensitivitätsanalyse der Entwicklungen des öffentlichen Schuldenstands im Hinblick auf mögliche makroökonomische Schocks (auf Wachstumsraten und Zinssätze), die sich auf Ergebnisse stochastischer Schuldenstandsprojektionen stützt.¹⁸ Die Analyse ermöglicht die Beurteilung der möglichen Auswirkungen von Abwärts- und Aufwärtsrisiken für das nominale BIP-Wachstum auf die Dynamik der öffentlichen Verschuldung (einschließlich der Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die konjunkturelle Komponente des Haushaltssaldos über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren) sowie der Auswirkungen der positiven/negativen Entwicklungen auf die Finanzmärkte, die sich in höheren/niedrigeren Fremdfinanzierungskosten für die Regierungen äußern.

Mit stochastischen Projektionen wird die Ungewissheit hinsichtlich der künftigen makroökonomischen Bedingungen bei der Analyse der Dynamik der öffentlichen Verschuldung in Bezug auf ein „zentrales“ Szenario für die Schuldenstandsprojektionen dargestellt, das in den beiden Diagrammen des untenstehenden Schaubilds, in denen die Ergebnisse für den EA-16 wiedergegeben werden, einmal dem Prognoseszenario der Herbstprognose 2014 der Kommission und einmal dem Prognoseszenario der Übersichten über die Haushaltsplanung entspricht (in beiden Fällen wird von der üblichen Annahme einer unveränderten Politik über den Prognosezeitraum hinaus ausgegangen)¹⁹. Um den „Kegel“ (die Verteilung) möglicher Schuldenpfade des untenstehenden Schaubilds zu erhalten, werden die Auswirkungen möglicher Schocks auf die für das zentrale Szenario angenommenen makroökonomischen Bedingungen (kurz- und langfristige Zinssätze für Staatsanleihen, Wachstumsrate) simuliert. Der Kegel entspricht einer breiten Palette möglicher zugrunde liegender makroökonomischer Bedingungen, wobei bis zu 2000 Schocks auf Wachstumsraten und Zinssätze simuliert wurden. Ausmaß und Korrelation der Schocks spiegeln das historische Verhalten der Variablen wider.²⁰ Das bedeutet, dass die Methode die Ungewissheit nicht in Echtzeit erfasst, und diese könnte zum gegenwärtigen Zeitpunkt insbesondere in Bezug auf die Produktionslücke höher sein. Simulierte Schuldendynamiken tragen dem Umstand Rechnung, dass Wachstumsschocks in budgetären Schocks wiederzufinden sind, da die konjunkturelle Komponente des Haushaltssaldos von der Wirkung der automatischen Stabilisatoren betroffen ist. Die im Ergebnis entstandenen Fächerdiagramme im untenstehenden Schaubild liefern somit unter Berücksichtigung des möglichen Auftretens von sich auf Wachstumsraten und Zinssätze auswirkenden Schocks, die in Ausmaß und Korrelation mit den in der Vergangenheit verzeichneten Schocks vergleichbar sind, probabilistische Informationen in Bezug auf die Schuldendynamik im EA-16.

Die Fächerdiagramme geben die Projektion des Schuldenpfads nach dem zentralen Szenario (auf das makroökonomische Schocks angewendet werden) als gestrichelte Linie und den Median, d. h. die

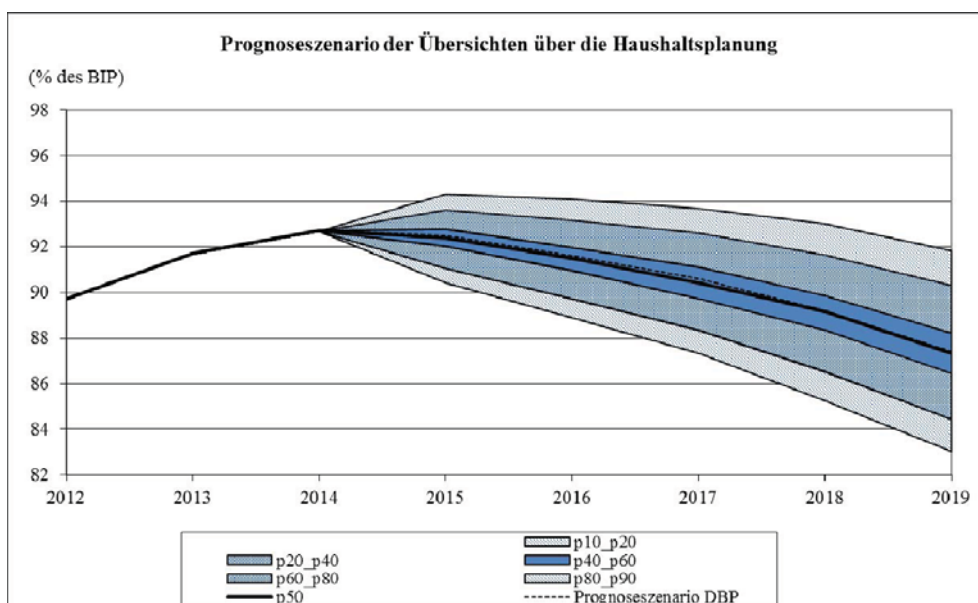
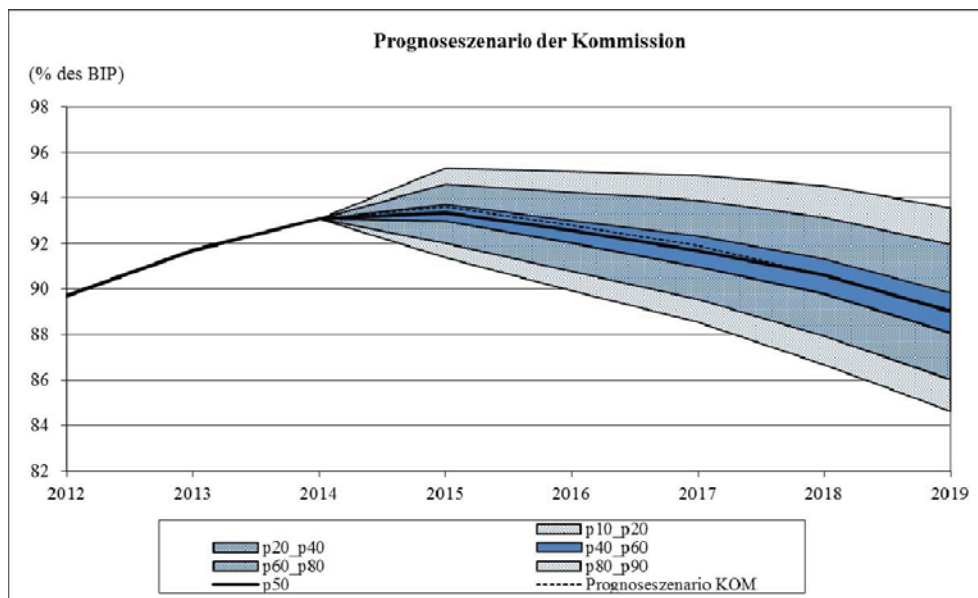
¹⁸ Die hier angewendete Methode für die stochastischen Projektionen zum öffentlichen Schuldenstand wird in Abschnitt 3.3.3 des Berichts der Europäischen Kommission über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2012 und in Berti, K. „Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries“, European Economy Economic Paper, 2013(480) erläutert.

¹⁹ Das heißt, es wird angenommen, dass der strukturelle Primärsaldo des EA-16 für den Rest des Prognosezeitraums konstant auf dem letzten Prognosewert – ein Überschuss von 1,4 % 2015 im DBP-Szenario gegenüber einem Überschuss von 1,2 % 2016 im Szenario der Kommission – bleibt.

²⁰ Es wird davon ausgegangen, dass die Schocks einer gemeinsamen Normalverteilung folgen.

Kurve der Schuldenstandsprojektion, die alle möglichen sich durch die Simulation der Schocks ergebenden Kurvenverläufe in zwei Hälften teilt, als durchgezogene schwarze Linie in der Mitte des Kegels wieder. Der Kegel selbst umfasst 80 % aller möglichen Schuldenpfade, die sich aus der Simulation der 2000 Schocks auf Wachstumsraten und Zinssätze ergeben (die untere und die obere Begrenzungslinie des Kegels stellen das 10. bzw. das 90. Perzentil der Verteilung dar), so dass Schuldenpfade, die sich durch extremere (weniger wahrscheinliche) Schocks oder „tail events“ ergeben, aus dem eingefärbten Bereich ausgeschlossen sind (insgesamt 20 %). Die unterschiedlich gefärbten Bereiche innerhalb des Kegels stellen verschiedene Anteile an der Gesamtverteilung der möglichen Schuldenpfade dar. Der dunkelblaue Bereich (zwischen dem 40. und dem 60. Perzentil) enthält diejenigen 20 % aller möglichen Schuldenpfade, die dem zentralen Szenario am nächsten kommen.

Schaubild A3.1: Fächerdiagramme der stochastischen Projektionen zum öffentlichen Schuldenstand auf der Grundlage des Prognoseszenarios der Kommission und des Prognoseszenarios der Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP)



Für die Prognoseszenarien der Kommission und der Übersichten über die Haushaltsplanung zeigen die Fächerdiagramme eine rund 40%ige bzw. 50%ige Wahrscheinlichkeit, dass die Schuldenquote des EA-16 aufgrund des Auftretens nachteiliger makroökonomischer Schocks 2015 schlechter ausfallen wird als prognostiziert.²¹ Für 2015 ergibt sich unter Berücksichtigung sowohl von Abwärts- als auch von Aufwärtsrisiken für Wachstum und Finanzmarktbedingungen bei beiden Szenarien mit einer Wahrscheinlichkeit von 80 % (da in dem Kegel 80 % aller möglichen simulierten Schuldenpfade erfasst sind) für den EA-16 ein Schuldenstand, der zwischen 90 % und 91 % bzw. zwischen 94 % und 95 % des BIP liegt. Die Ober- und Untergrenzen für das Schuldenquotenintervall lägen 2015 aufgrund eines Unterschieds von 1 Prozentpunkt zwischen den jeweiligen zentralen Prognosen, auf die die Schocks angewendet werden (eine Schuldenquote von 93,5 % im Szenario der Kommission gegenüber 92,5 % im DBP-Szenario), nach dem Szenario der Kommission etwas über denen nach dem DBP-Szenario.

Für die Zeit nach 2015, also nach Ende des Zeitraums der derzeitigen Übersichten über die Haushaltsplanung, zeigen die Simulationsergebnisse eine Vergrößerung des Unterschieds zwischen der projizierten Schuldenquote unter Schocks des Szenarios der Kommission und der des DBP-Szenarios. Am Ende des in den Fächerdiagrammen dargestellten Projektionszeitraums (2019), bestünde die 50%ige Wahrscheinlichkeit einer Schuldenquote von mehr als 89 % des BIP im Szenario der Kommission und eine 50%ige Wahrscheinlichkeit einer Schuldenquote von mehr als 87 % des BIP im DBP-Szenario. Die Differenz ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der strukturelle Primärsaldo im DBP-Szenario im Vergleich zum Szenario der Kommission konstant auf dem höheren letzten prognostizierten Überschuss gehalten wird, was nach 2015 zu einem stärkeren Rückgang der simulierten Schuldenquoten im DBP-Szenario führt.

Hier ist zu beachten, dass die Methode, da Ausmaß und Korrelation der Schocks das historische Verhalten der Variablen widerspiegeln, die Ungewissheit, die insbesondere in Bezug auf die Bewertung der Produktionslücke bestehen kann, nicht in Echtzeit erfasst. Die in der Vergangenheit vorgenommenen erheblichen Korrekturen der Prognosen zur Produktionslücke, häufig in Richtung einer niedrigeren möglichen Produktion als in Echtzeit erwartet, legen nahe, dass eine weitere Quelle von Risiken für künftige Schulden zu berücksichtigen ist, die in der vorausgegangenen Prüfung nicht erscheint.

²¹ Für 2015 fällt die gestrichelte Linie, die die Prognose nach dem zentralen Szenario darstellt, in beiden Diagrammen, sowohl im DBP-Szenario als auch im Szenario der Kommission, mit der Linie zusammen, die das 50. bzw. das 60. Perzentil darstellen (was bedeutet, dass 50 % bzw. 40 % sämtlicher möglichen Schuldenquotenwerte 2015 oberhalb des prognostizierten Wertes liegen).

ANHANG 4: Die Umsetzung von Strukturreformen: Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte und Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung

Strukturreformen sind von entscheidender Bedeutung für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Europa, da sie durch eine effiziente Umverteilung der Ressourcen zur Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit beitragen.²² Außer in den anfälligen Mitgliedstaaten, die ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm mit finanzieller Unterstützung umsetzen, besteht der größte Reformbedarf in denjenigen Ländern, die übermäßige Ungleichgewichte im Sinne des VMU (Italien und Slowenien²³) oder Ungleichgewichte aufweisen, die durchgreifender politischer Maßnahmen bedürfen (Frankreich, Irland und Spanien²⁴). In Reaktion auf die Empfehlungen des Rates für das Euro-Währungsgebiet hat die Kommission für die Umsetzung der politischen Maßnahmen in diesen Mitgliedstaaten ein spezielles Monitoring eingeführt.

Eine eingehende Bewertung der Auswirkungen bestimmter Strukturmaßnahmen auf die Wirtschaftstätigkeit enthält das Dokument „Market Reforms at Work“, European Economy 5/2014. Diese zeigt, dass die Auswirkungen bestimmter Marktreforemen in vier der anfälligsten Volkswirtschaften Europas (Italien, Griechenland, Portugal und Spanien) erheblich sein können und dass die Reformbemühungen in diesen Ländern erste Früchte zu tragen scheinen. Sowohl die Reformanstrengungen als auch ihre Wirksamkeit scheinen in allen vier Ländern unterschiedlich. So scheinen Spaniens Reformen am besten zu greifen, gefolgt von Portugal, während sie in Italien und Griechenland schleppend verlaufen²⁵.

Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung

Die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist im Euro-Währungsgebiet relativ hoch, was Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung belastet. 2014 schlug der Rat in länderspezifischen Empfehlungen (CSR) mehreren Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vor, dieses Problem anzugehen. Darüber hinaus gab die Kommission für das Euro-Währungsgebiet insgesamt eine Empfehlung ab, in der sie nahelegt, „sich regelmäßig themenbezogen über Strukturreformen auf den Arbeits- und Produktmärkten mit potenziell hohen Ausstrahlungseffekten auszutauschen, wobei die Schwerpunkte auf der Verringerung der hohen steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit und der Reform der Dienstleistungsmärkte liegen sollten“.

²² Zu synthetischen Indikatoren für die Erfüllung politischer Empfehlungen siehe Deroose, S. und Griesse, J.: „Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations?“, ECFIN Economic Brief, 2014(37).

²³ Außerhalb des Euro-Währungsgebiets sind nach Ermessen der Kommission außerdem in Kroatien übermäßige Ungleichgewichte zu verzeichnen.

²⁴ Außerhalb des Euro-Währungsgebiets sind nach Ermessen der Kommission außerdem in Ungarn Ungleichgewichte zu verzeichnen, die durchgreifender politischer Maßnahmen bedürfen.

²⁵ Zu den erwarteten Auswirkungen einzelner Marktreforemen in verschiedenen Volkswirtschaften siehe „Market Reforms at Work“, European Economy 5/2014. Für eine eingehendere Bewertung sektorbezogener Reforemen siehe „Turrini, A. et al. „A Decade of Labour Market Reforms in the EU“, European Economy - Economic Papers 522; Lorenzani, D. und Varga, J. „The Economic Impact of Digital Structural Reforms“, European Economy - Economic Papers 529; Lorenzani, D und Lucidi, F. „The Economic Impact of Civil Justice Reforms“, European Economy - Economic Papers 530; Connell, W. „Economic Impact of Late Payments“, European Economy - Economic Papers 531; Ciriaci, D. „Business Dynamics and Red Tape Barriers“, European Economy - Economic Papers 532; Canton, E. et al. „The Economic Impact of Professional Services Liberalisation“, European Economy - Economic Papers 533.

Auf diese Empfehlung hin wurde die hohe Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit im Euro-Währungsgebiet im Juli und im September dieses Jahres in der Eurogruppe diskutiert. Diese verpflichtete sich, die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit im Euro-Währungsgebiet wirksam zu senken, und nahm eine Reihe gemeinsamer Reformgrundsätze für diesen Bereich an, die insbesondere die Ausgestaltung, Finanzierung, den breiteren politischen Kontext und die politische und gesellschaftliche Unterstützung solcher Reformen betreffen. Sie unterstrich die Notwendigkeit, in diesem Bereich auch durch den Austausch bewährter Verfahren Fortschritte zu erzielen.

Eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit – allein oder in Verbindung mit dem Sozialleistungssystem – birgt die Gefahr der Entstehung von Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfällen.²⁶ Durch die Vergrößerung der Kluft zwischen Lohnkosten und Nettoentgelt verringert eine hohe Steuerbelastung der Arbeit die Nachfrage nach Arbeitskräften und das Arbeitskräfteangebot. Diese Effekte können vor allem für Geringqualifizierte und Geringverdiener wesentlich sein und spielen mit anderen Arbeitsmarktfaktoren zusammen, wie etwa dem Mindestlohn. Die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit würde das Arbeitskräfteangebot erhöhen, weil die Negativanreize für die Aufnahme einer Beschäftigung verringert würden, und die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen, weil die Lohnkosten der Unternehmen gesenkt würden. Eine geringere Besteuerung des Faktors Arbeit trägt auch dazu bei, die Rentabilität der Unternehmen zu verbessern, was wiederum die Kapitalrendite erhöht und Investitionsanreize schafft. Für mehrere Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ist die Verringerung der Lohnnebenkosten auch erforderlich, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und gleichzeitig das Nettoentgelt nicht zu schmälern.

In den Jahren vor der Krise haben mehrere Mitgliedstaaten Strukturreformen umgesetzt, mit dem Ziel die hohe steuerliche Belastung des Faktors Arbeit abzumildern. Mit der Krise gerieten diese Anstrengungen aus dem Blickfeld und viele Mitgliedstaaten haben die Einkommensteuern oder Sozialabgaben erhöht, um ihre Haushalte zu konsolidieren. Diese Entwicklung ist in Schaubild A4.1 dargestellt. Hinsichtlich der Höhe und der Zusammensetzung der Steuerbelastung bestehen zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bedeutende Unterschiede, die in Schaubild A4.2 am Beispiel des Durchschnittslohns eines alleinstehenden Arbeitnehmers verdeutlicht werden.

Aus den Übersichten über die Haushaltsplanung geht eindeutig hervor, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets die Vorteile eines Abbaus der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit erkannt haben. Überall im Euro-Währungsgebiet sind Reformmaßnahmen zu beobachten. Dies lässt sich beispielsweise an den folgenden drei Ländern verdeutlichen:

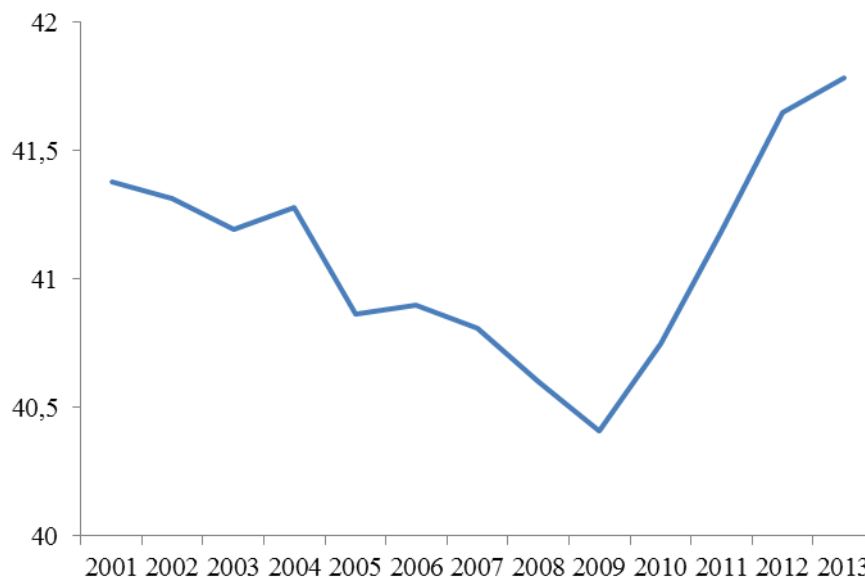
- Frankreich, dem in seiner CSR empfohlen wurde, „Maßnahmen zur weiteren Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung [zu treffen]“ und „die Steuerbelastung der Arbeit [zu verringern]“, hat in seiner Übersicht über die Haushaltsplanung erwähnt, dass es im Rahmen seines „Verantwortungs- und Solidaritätspakts“ eine Reihe von Maßnahmen angekündigt hatte, die vor allem auf Geringverdiener abzielen. Ab 2014 soll die „Steuererleichterung für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (CICE) die Lohnnebenkosten für alle Löhne senken, die das 2,5-fache des Mindestlohns nicht übersteigen. Die Kosten für diese Maßnahme werden sich, wenn sie vollständig umgesetzt

²⁶ Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfällen sind negative finanzielle Anreize, die Arbeitslose oder Nichterwerbstätige von der Aufnahme einer Beschäftigung abhalten und die sich aus dem Zusammenwirken von Steuer- und Sozialleistungssystemen ergeben.

wird, auf 20 Mrd. EUR belaufen. Die Regierung hat zudem angekündigt, dass sie bis 2016 die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung um 10 Mrd. EUR senken wird. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält schließlich eine Maßnahme zur Senkung der Einkommensteuer für Haushalte mit niedrigem Einkommen im Umfang von 2,7 Mrd. EUR.

- Estland, dem in seiner CSR empfohlen wurde, „Arbeitsanreize durch Maßnahmen für Geringverdiener [zu verbessern]“, erwähnte in seiner Übersicht über die Haushaltsplanung auf allen Ebenen ansetzende Maßnahmen zur Verringerung der Steuerbelastung der Arbeit: Senkung der Einkommensteuer um 1 Prozentpunkt auf 20 %, Verringerung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von derzeit 3 % auf 2,4 % und Anhebung des steuerbefreiten Einkommens oder Grundfreibetrags um 7 %.
- Die Niederlande, denen in ihrer CSR empfohlen wurde, „steuerliche Fehlanreize bei der Beschäftigung [abzubauen]“, erwähnten in ihrer Übersicht über die Haushaltsplanung Maßnahmen zum Ausbau der Steuererleichterungen für Arbeitgeber. Des Weiteren sollen die Steuererleichterungen für Arbeitnehmer angepasst werden, um die Arbeitsanreize für die unteren und mittleren Einkommensstufen zu verbessern. Mit diesem Ansatz entstehen nur begrenzte Kosten (500 Mio. EUR) und der erhebliche Vorteil, den die Steuererleichterung für das Arbeitskräfteangebot aus Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen hat, bleibt erhalten. Darüber hinaus wird die Erhöhung des Steuersatzes für die erste Einkommensteuerstufe (nach einer vorübergehenden Senkung im Jahr 2014) niedriger ausfallen als im Koalitionsvertrag vorgesehen und den Haushalt lediglich in Höhe von 475 Mio. EUR belasten.

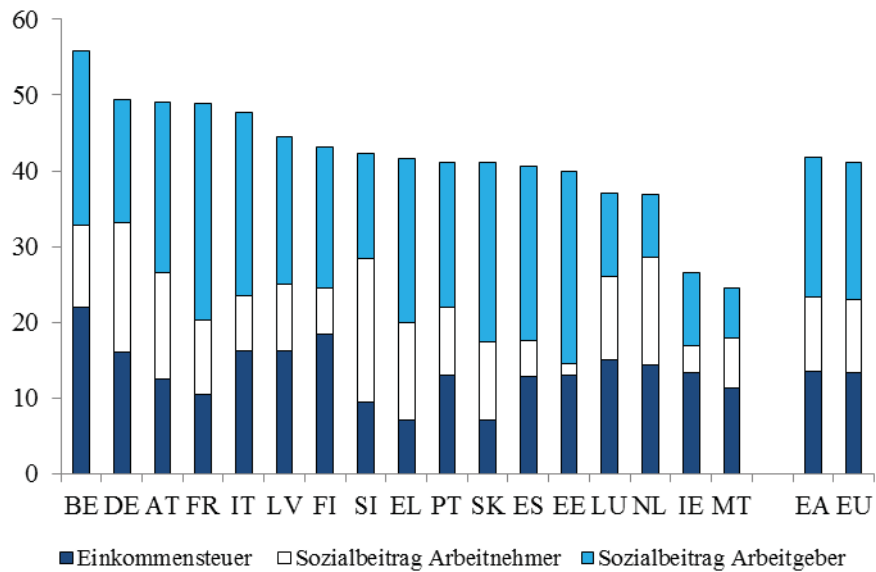
Schaubild A4.1: Steuerliche Belastung des Durchschnittslohns eines alleinstehenden Arbeitnehmers im Euro-Währungsgebiet



Quelle: OECD und Dienststellen der Kommission.

Anmerkung: Bei dem hier dargestellten Durchschnitt für das Euro-Währungsgebiet handelt es sich um einen einfachen mathematischen Durchschnitt. Für Zypern sind keine aktuellen Daten verfügbar. Für Lettland und Malta wurden Daten des Jahres 2012 herangezogen.

Schaubild A4.2: Steuerliche Belastung des Durchschnittslohns eines alleinstehenden Arbeitnehmers (2013)



Quelle: OECD und Dienststellen der Kommission.

Anmerkung: Bei den hier dargestellten Durchschnittswerten für die EU und das Euro-Währungsgebiet handelt es sich um einfache mathematische Durchschnitte. Für Zypern und Kroatien sind keine aktuellen Daten verfügbar. Für Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta und Rumänien wurden Daten des Jahres 2012 herangezogen.

ANHANG 5: Schaubilder und Tabellen

Tabelle A5.1: Zielwerte für das öffentliche Gesamtdefizit (% des BIP) im EA-16 laut Stabilitätsprogrammen (SP), Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) und Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM)

	2014			2015		
Land	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
BE	-2,1	-2,9	-3,0	-1,4	-2,1	-2,8
DE	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,0
EE	-0,7	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6
ES	-5,5	-5,5	-5,6	-4,2	-4,2	-4,6
FR	-3,8	-4,4	-4,4	-3,0	-4,3	-4,5
IE	-4,8	-3,7	-3,7	-3,0	-2,7	-2,9
IT	-2,6	-3,0	-3,0	-1,8	-2,6	-2,7
LV	-1,0	-1,5	-1,1	-0,8	-1,0	-1,2
LU	0,1	0,2	0,2	-0,5	-0,2	-0,4
MT	-2,1	-2,1	-2,5	-1,6	-1,6	-2,6
NL	-2,9	-2,9	-2,5	-2,1	-2,2	-2,1
AT	-2,7	-2,8	-2,9	-1,4	-1,9	-1,8
PT	-4,0	-4,8	-4,9	-2,5	-2,7	-3,3
SI	-4,1	-4,4	-4,4	-2,4	-2,8	-2,9
SK	-2,8	-2,9	-3,0	-2,8	-2,0	-2,6
FI	-2,0	-2,7	-2,9	-1,1	-2,4	-2,6
EA-16	-2,4	-2,6	-2,6	-1,8	-2,2	-2,4

Tabelle A5.2: Veränderungen des strukturellen Saldos (% des BIP) im EA-16 laut Stabilitätsprogrammen (SP), Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) und Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM)

	2014			2015		
Land	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
BE	0,4	0,3	0,1	0,6	0,7	0,4
DE	0,0	-0,1	0,1	-0,2	-0,2	-0,1
EE	0,0	0,9	0,4	0,3	0,1	0,1
ES	0,6	0,4	0,2	0,1	-0,1	-0,2
FR	0,7	0,2	0,3	0,6	0,1	0,1
IE	1,5	0,3	1,0	2,0	1,0	0,4
IT	0,2	-0,3	-0,1	0,4	0,3	0,1
LV	-0,5	-0,5	-0,4	0,0	0,1	-0,2
LU	-0,5	-0,8	-0,9	-1,2	-0,7	-0,7
MT	0,4	0,4	0,0	0,5	0,1	-0,2
NL	-0,1	-0,3	0,1	0,3	0,1	-0,3
AT	0,0	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,1
PT	0,5	0,8	0,6	0,8	0,1	-0,3
SI	0,8	-0,4	-0,7	0,6	0,2	0,3
SK	-0,4	-0,6	-0,7	0,3	1,3	0,8
FI	-0,3	-0,4	-0,4	0,4	-0,2	0,0
EA-16	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0

**Tabelle A5.3: Schuldenstandsquote (% des BIP) im EA-16 laut Stabilitätsprogrammen (SP),
Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) und Herbstprognose 2014 der Kommission
(KOM)**

	2014			2015		
Land	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
BE	101,2	105,6	105,8	99,4	105,1	107,3
DE	75,8	73,8	74,5	72,6	70,7	72,4
EE	9,8	9,8	9,9	9,3	9,3	9,6
ES	99,5	97,6	98,1	101,7	100,3	101,2
FR	95,6	95,3	95,5	95,6	97,2	98,1
IE	121,4	110,5	110,5	120,0	108,5	109,4
IT	134,9	131,6	132,2	133,3	133,1	133,8
LV	38,8	39,7	40,3	32,9	34,6	36,3
LU	23,3	23,0	23,0	24,0	24,1	24,3
MT	69,4	70,1	71,0	68,5	69,0	71,0
NL	74,6	69,8	69,7	74,7	70,0	70,3
AT	79,2	86,5	87,0	77,6	85,6	86,1
PT	130,2	127,2	127,7	128,7	123,7	125,1
SI	80,9	82,2	82,2	81,1	83,2	82,9
SK	55,2	54,1	54,1	56,2	54,4	54,9
FI	59,8	59,6	59,8	61,0	61,2	61,7
EA-16	94,3	92,7	93,1	93,1	92,5	93,6

**Tabelle A5.4: Reales BIP-Wachstum (%) im EA-16 laut Stabilitätsprogrammen (SP),
Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) und Herbstprognose 2014 der Kommission
(KOM)**

	2014			2015		
Land	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
BE	1,4	1,1	0,9	1,8	1,5	0,9
DE	1,8	1,8	1,3	2,0	2,0	1,1
EE	2,0	1,5	1,9	3,5	2,5	2,0
ES	1,2	1,3	1,2	1,8	2,0	1,7
FR	1,0	0,4	0,3	1,7	1,0	0,7
IE	2,1	4,7	4,6	2,7	3,9	3,6
IT	0,8	-0,3	-0,4	1,3	0,6	0,6
LV	4,0	2,9	2,6	4,0	2,8	2,9
LU	3,2	2,8	3,0	3,2	2,7	2,4
MT	2,3	3,0	3,0	2,1	3,5	2,9
NL	0,8	0,7	0,9	1,3	1,3	1,4
AT	1,7	0,8	0,7	1,7	1,2	1,2
PT	1,2	1,0	0,9	1,5	1,5	1,3
SI	0,5	2,0	2,4	0,7	1,6	1,7
SK	2,3	2,4	2,4	3,0	2,6	2,5
FI	0,5	0,0	-0,4	1,4	1,2	0,6
EA-16	1,3	1,0	0,8	1,7	1,5	1,1

Tabelle A5.5: Zusammensetzung der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen 2014 und 2015 im EA-16 laut Stabilitätsprogrammen (SP), Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) und Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM)

% des potenziellen BIP, sofern nicht anders angegeben	2014			2015		
	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Konjunkturbereinigte Einnahmenquote	46,9	46,7	46,8	46,7	46,5	46,8
Änderung im Vergleich zum Vorjahr (in Prozentpunkten)	0,0	0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,0
Konjunkturbereinigte Ausgabenquote	47,8	47,9	48,0	47,5	47,7	48,0
Änderung im Vergleich zum Vorjahr (in Prozentpunkten)	-0,3	0,1	0,2	-0,3	-0,2	0,0
Veränderung des strukturellen Haushaltssaldos	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0

Tabelle A5.6: Den Einnahmenprognosen für 2015 im EA-16 zugrunde liegende kurzfristige Elastizitäten: Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) im Vergleich zur Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM) und OECD

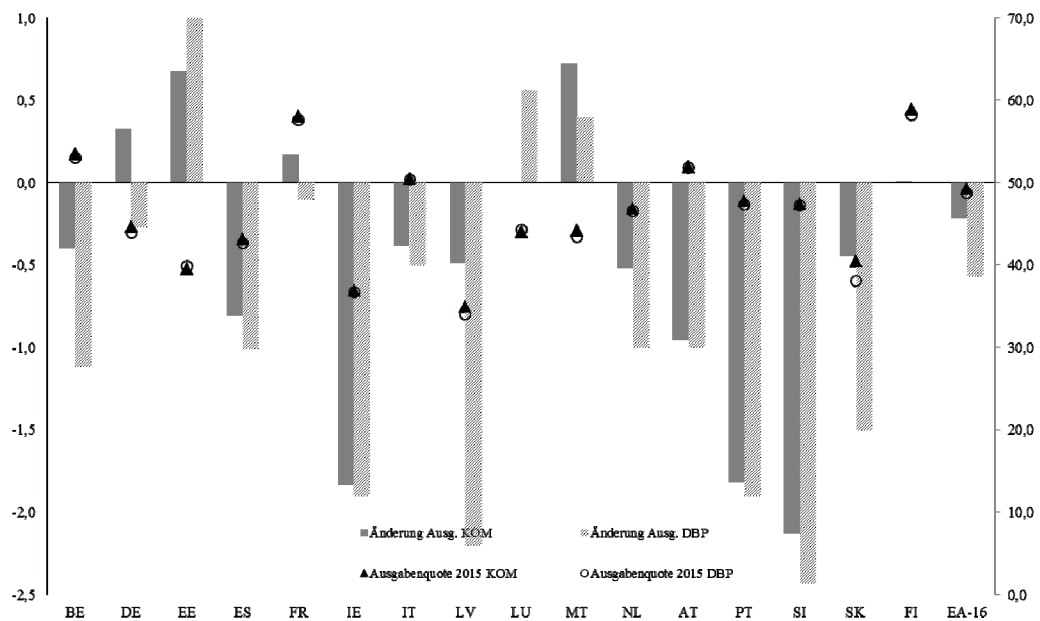
Land	DBP	KOM	OECD
BE	0,7	1,0	1,0
DE	0,8	1,0	1,0
EE	1,2	1,4	1,1
ES	0,1	1,1	1,0
FR	1,0	1,1	1,0
IE	0,7	0,4	1,1
IT	1,5	1,5	1,1
LV	0,1	1,0	0,9
LU	0,2	1,0	1,0
MT	0,7	1,2	1,0
NL	0,7	1,3	1,1
AT	0,9	1,1	1,0
PT	1,5	0,6	1,0
SI	-1,5	0,1	1,0
SK	-0,1	1,0	1,0
FI	0,7	0,8	0,9
EA-16	0,8	1,0	1,0

Anmerkung: Ein Vergleich der Elastizitäten aus der Haushaltsplanung und den Prognosen der Kommission mit den Elastizitäten der OECD ist nur bedingt möglich. Während die ersten beiden Nettoelastizitäten zum BIP-Wachstum sind, errechnet sich Letztere streng genommen in Bezug auf die Produktionslücke. Die Unterschiede sind jedoch im Allgemeinen gering.

Tabelle A5.7: Konsolidierungsanstrengungen als Summe der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen abzüglich der Veränderung bei der konjunkturbereinigten Ausgabenquote: Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) im Vergleich zur Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM) und den Stabilitätsprogrammen (SP)

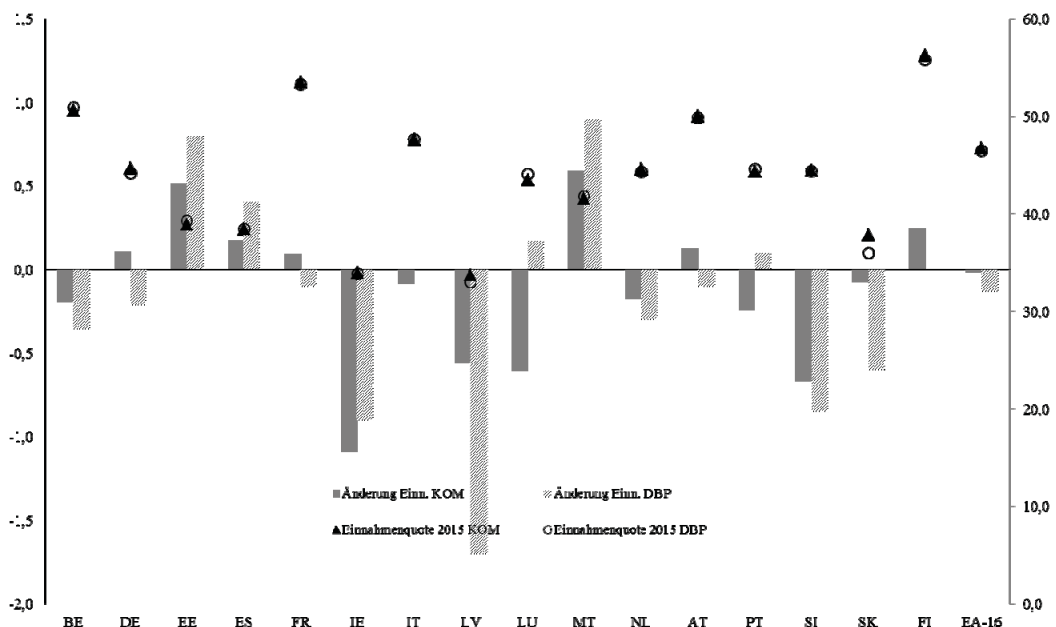
	2014			2015		
Land	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
BE	1,5	0,8	0,5	0,5	0,8	0,2
DE	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,1
EE	0,3	0,3	0,0	-0,2	-0,7	-0,5
ES	1,1	0,6	0,1	0,2	0,1	-0,1
FR	0,8	-0,1	0,1	0,4	-0,1	0,0
IE	2,3	1,1	1,3	2,0	1,1	1,2
IT	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,5
LV	0,8	-0,7	-0,1	1,7	2,0	-0,2
LU	0,6	-0,3	-0,6	0,4	-0,1	-0,7
MT	-0,3	-0,2	-0,8	0,3	-0,1	-0,6
NL	0,8	0,6	-0,1	0,4	0,5	-0,6
AT	-1,1	-1,4	-1,4	1,5	0,9	0,8
PT	0,7	0,2	-0,5	0,5	1,1	1,3
SI	10,4	10,0	9,8	2,9	2,2	1,7
SK	1,1	1,7	0,5	1,1	1,9	0,4
FI	-0,2	-0,1	-0,5	0,6	-0,1	0,2
EA-16	0,6	0,2	0,1	0,4	0,2	-0,1

Schaubild A5.1a: Für 2015 erwartete Entwicklung der Ausgabenquoten im EA-16: Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) im Vergleich zur Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM)



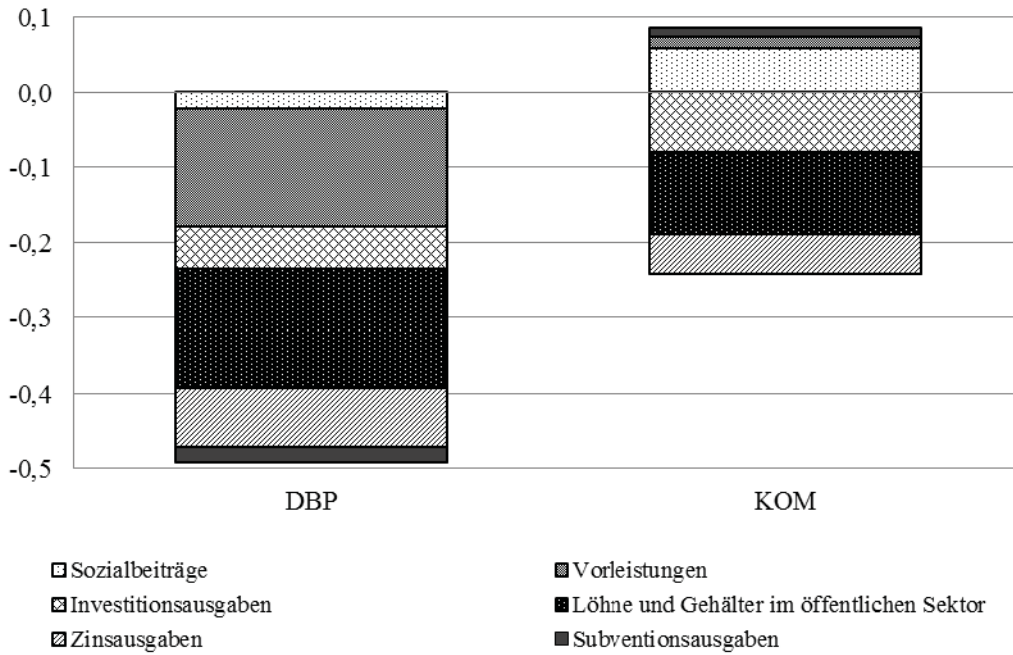
Das Schaubild zeigt die Entwicklung der Ausgabenquoten zwischen 2014 und 2015 sowie die Quoten für 2015.

Schaubild A5.1b: Für 2015 erwartete Entwicklung der Einnahmenquoten im EA-16: Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) im Vergleich zur Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM)



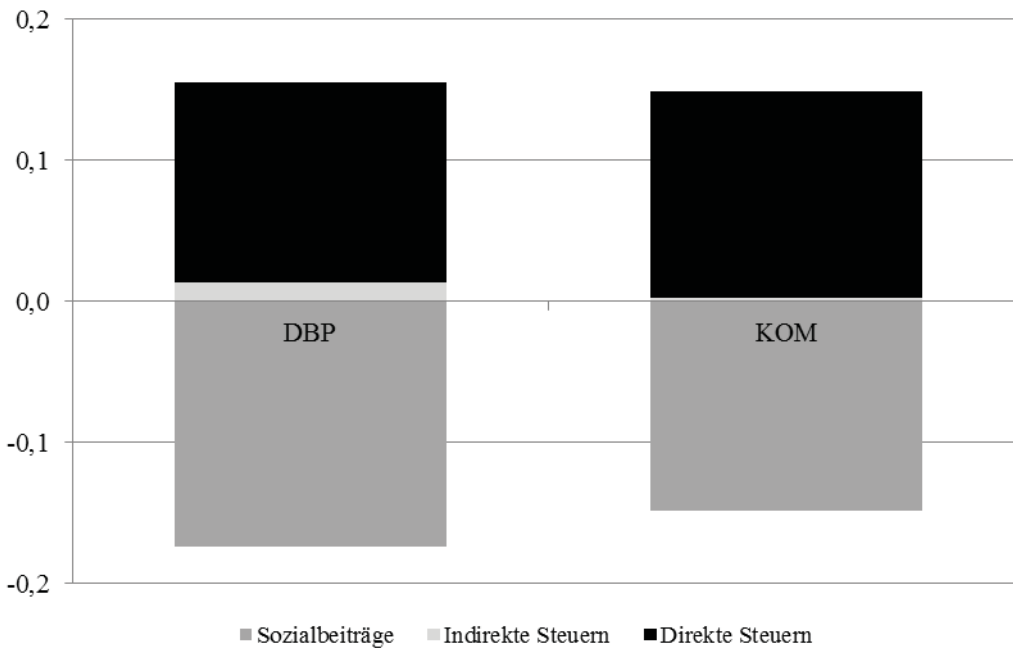
Das Schaubild zeigt die Entwicklung der Einnahmenquoten zwischen 2014 und 2015 sowie die Quoten für 2015.

Schaubild A5.2: Für 2015 erwartete Entwicklungen bei den wichtigsten Ausgabenarten (% des BIP) im EA-16: Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) im Vergleich zur Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM)



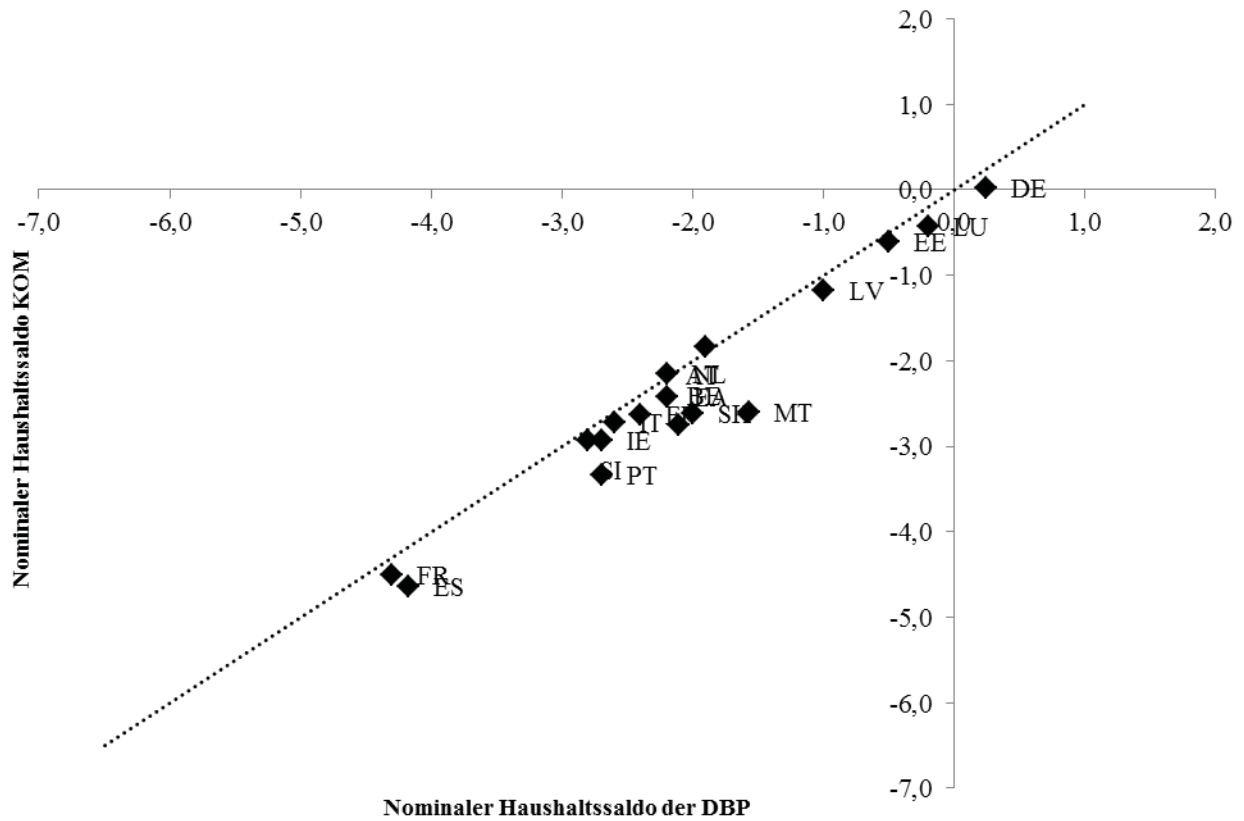
Das Schaubild zeigt die Anteile der wichtigsten Ausgabeposten an den Entwicklungen der Ausgabenquoten.

Schaubild A5.3: Für 2015 erwartete Entwicklungen bei den wichtigsten Steuereinnahmeposten (% des BIP) im EA-16: Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) im Vergleich zur Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM)



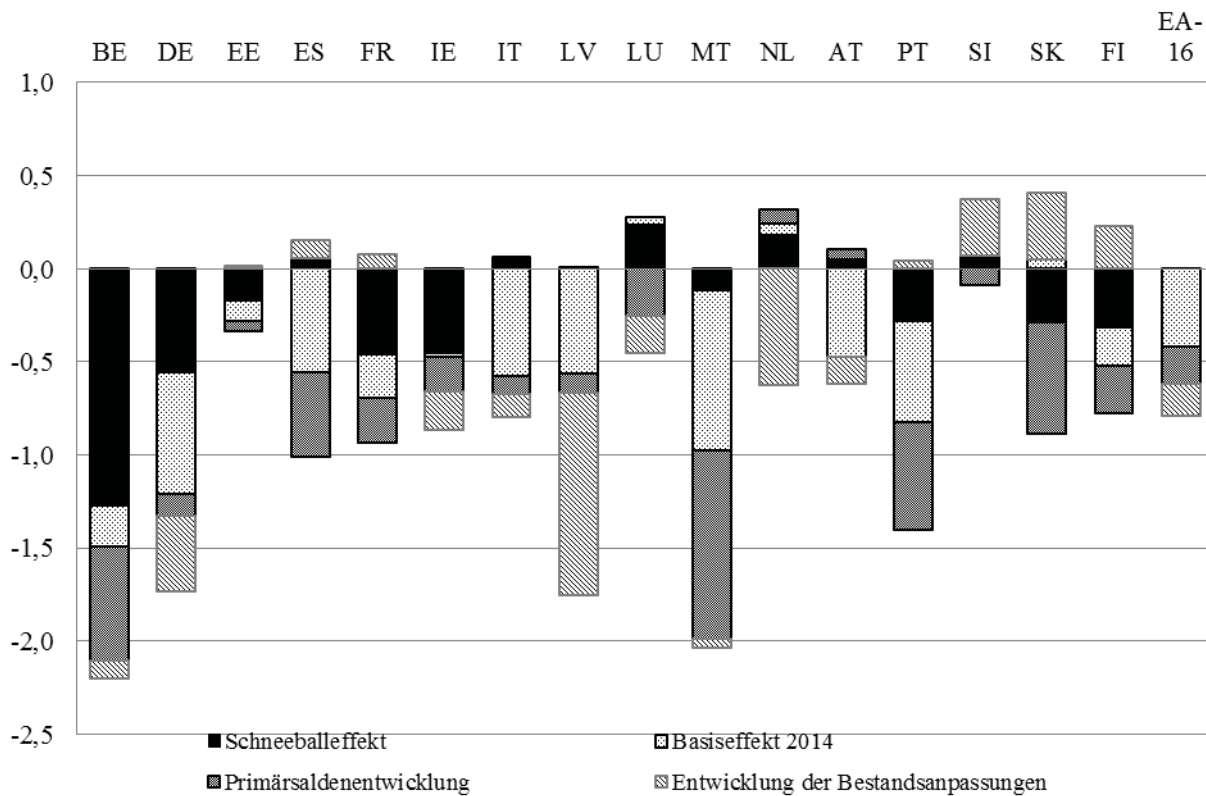
Das Schaubild zeigt die Anteile der wichtigsten Einnahmeposten an den Entwicklungen der Einnahmenquoten.

Schaubild A5.4: Vergleich des in der Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM) und in den Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) für 2015 prognostizierten gesamtstaatlichen nominalen Saldos (% des BIP)



Das Schaubild zeigt die nominalen Haushaltssalden für 2015 aus der Prognose der Kommission (x-Achse) und aus den Übersichten über die Haushaltsplanung (y-Achse). Die Mitgliedstaaten über (unter) der Linie sind diejenigen, für die die Kommission einen höheren (niedrigeren) nominalen Saldo prognostiziert als die Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP).

Schaubild A5.5: Aufschlüsselung des Unterschieds zwischen den in der Herbstprognose 2014 der Kommission (KOM) und in den Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) prognostizierten Schuldenstandszielen (% des BIP) für 2015



Das Schaubild zeigt die Unterschiede zwischen den Schuldenquotenprognosen nach den jeweiligen Ursachen: Basiseffekte, Primärsalden, Bestandsanpassungen, Schneeballeffekte. Der Schneeballeffekt gibt die Differenz zwischen den prognostizierten Wachstumsraten und Zinssätzen wieder.