



Brüssel, den 13. Oktober 2015
(OR. en)

EG 6/15

ECOFIN 765
UEM 366
EUROGROUP 5

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	13. Oktober 2015
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2015) 6892 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 12.10.2015 zur Übersicht über die Haushaltsplanung SPANIENS
Anl.:	C(2015) 6892 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2015) 6892 final.

Anl.: C(2015) 6892 final



Brüssel, den 12.10.2015
C(2015) 6892 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 12.10.2015

zur Übersicht über die Haushaltsplanung SPANIENS

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 12.10.2015

zur Übersicht über die Haushaltsplanung SPANIENS

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

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

ERWÄGUNGEN ZU SPANIEN

3. Mit Blick auf die bevorstehenden Parlamentswahlen hat Spanien seine Übersicht über die Haushaltsplanung für 2016 am 11. September 2015 vor Ablauf der gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 am 15. Oktober endenden Frist vorgelegt. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält den Staatshaushalt, der am 31. Juli 2015 von der Regierung angenommen wurde und bis Ende Oktober 2015 vom Parlament gebilligt werden soll. Nicht in der Übersicht enthalten sind allerdings aktuelle und umfassend spezifizierte Maßnahmen für die Regionalregierungen. In die Übersicht eingeflossen sind die neuesten öffentlich verfügbaren Informationen zum Haushaltsvollzug – d. h. die Daten für den Zeitraum bis Mai 2015 (für Regionalregierungen) und das erste Quartal 2015 (für lokale Gebietskörperschaften) –, wobei davon ausgegangen wird, dass die im Juli 2014 und im Jahr 2015 für alle Teilsektoren des Staates für 2015 bzw. 2016 gesetzten Ziele erreicht werden.
4. Auf der Grundlage dieser Übersicht über die Haushaltsplanung hat die Kommission in Einklang mit Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme angenommen. Um ihre Bewertung zu stützen, hat die Kommission eine Ad-hoc-Prognose („Ad-hoc-Prognose der Kommission“) zum Stichtag 29. September 2015 erstellt.
5. Spanien unterliegt derzeit der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der Rat leitete am 27. April 2009 das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) gegen Spanien ein. In seiner letzten Empfehlung vom 21. Juni 2013 gemäß Artikel 126 Absatz 7 des AEUV („VÜD-Empfehlung von 2013“) forderte der Rat Spanien auf, das übermäßige Defizit bis spätestens 2016 zu korrigieren. Um bis 2016 eine Absenkung des öffentlichen Gesamtdefizits unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu erreichen, wurde Spanien empfohlen, ein Gesamtdefizitziel von 6,5 % des BIP im Jahr 2013, 5,8 % im Jahr 2014, 4,2 % im Jahr 2015 und 2,8 % im Jahr 2016 zu erreichen, was ausgehend von der bis 2016 ausgeweiteten Herbstprognose 2013 der Kommission einer Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos um 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % bzw. 1,2 % des BIP in den Jahren 2013-2016 entspricht.

6. Die Übersicht über die Haushaltsplanung beruht auf einem makroökonomischen Szenario eines anhaltend starken Wirtschaftswachstums in Spanien, das von der Binnennachfrage, insbesondere vom privaten Verbrauch und Anlageinvestitionen, getragen wird. Darüber hinaus wird erwartet, dass sich das rasche Beschäftigungswachstum fortsetzt. Im Vergleich zu der Ad-hoc-Prognose der Kommission erscheint das in der Übersicht über die Haushaltsplanung 2015 veranschlagte reale BIP-Wachstum von 3,3 % weitgehend plausibel, auch wenn es leicht über dem von der Kommission projizierten Wert von 3,1 % liegt. Das der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2016 zugrunde liegende makroökonomische Szenario wirkt hingegen recht optimistisch. Nach der Ad-hoc-Prognose der Kommission scheinen die Wachstumsprognosen mit Abwärtsrisiken behaftet zu sein, insbesondere mit Blick auf den Außenhandel, sollte sich die Entwicklung in den aufstrebenden Märkten weiter verlangsamen.
7. Nach der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 muss die Übersicht über die Haushaltsplanung auf makroökonomischen Prognosen beruhen, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet oder erstellt worden sind. Die makroökonomischen Prognosen, auf die sich die vorgelegte Übersicht über die Haushaltsplanung stützt, wurden von der unabhängigen finanzpolitischen Institution Spaniens, der *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*, am 31. Juli 2015 gebilligt. Die AIReF merkte jedoch an, dass die Zusammensetzung des Wachstums von den Regierungsprognosen abweichen könnte (höherer Verbrauch und weniger Investitionen in diesem Bereich) und das Beschäftigungswachstum möglicherweise schwächer ausfällt als erwartet.
8. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung dürfte das gesamtstaatliche Defizit von 5,8 % des BIP (2014) (einschließlich der Unterstützung der Banken in Höhe von 0,1 % des BIP) auf 4,2 % des BIP (2015) sinken, was den im Defizitverfahren festgelegten Zielvorgaben entspricht. Für 2016 wird gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung ein gesamtstaatliches Defizit von 2,8 % des BIP angestrebt, was ebenfalls im Einklang mit dem im Defizitverfahren festgelegten Ziel steht. Die Ziele für das öffentliche Gesamtdefizit sind gegenüber den im Stabilitätsprogramm vom April 2015 angestrebten Werten unverändert geblieben, wenngleich sich die makroökonomischen Aussichten seitdem verbessert haben. Die Kommission nimmt die Daten zur Kenntnis, die von der spanischen nationalen Prüfungsbehörde (Intervención General de la Administración del Estado – IGAE) veröffentlicht und vom spanischen statistischen Amt am 29. September 2015, d. h. nach der Vorlage der Übersicht über die Haushaltsplanung, an Eurostat übermittelt wurden. Aus diesen Daten, die noch von Eurostat vor der Herbstprognose 2015 der Kommission zu prüfen sind, ergibt sich ein niedrigeres nominales BIP für 2014 und somit ein höheres gesamtstaatliches Defizit im Verhältnis zum BIP in Höhe von 5,9 % des BIP. Ausgehend von den übermittelten Daten resultiert aus dieser schlechteren Ausgangslage auch ein etwas höheres geplantes Defizit für 2015 von 4,3 % des BIP. Der Defizitabbau in den Jahren 2015 und 2016 soll – vor dem Hintergrund eines hohen nominalen BIP-Wachstums – durch eine Kombination aus Ausgabenzurückhaltung und höheren Einnahmen erreicht werden. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird davon ausgegangen, dass sich der strukturelle Haushaltssaldo 2015 um 0,2 % des BIP verbessern und 2016¹ unverändert bleiben und damit deutlich hinter der vom Rat empfohlenen Verbesserung zurückbleiben wird.

¹ D. h. gemäß den Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Angaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung unter Anwendung der gemeinsamen Methodik. Aus dieser Neuberechnung ergeben sich Werte für den strukturellen Saldo, die sich signifikant von den Angaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung unterscheiden, die bei -0,7 % des BIP (2015) und -0,5 % des BIP (2016) liegen.

9. In der Ad-hoc-Prognose der Kommission wird für 2015 von einem Defizit von 4,5 % des BIP ausgegangen, das somit 0,3 Prozentpunkte über dem in der Übersicht über die Haushaltsplanung veranschlagten Wert liegt. Die Differenz ist auf die Ausgabenseite zurückzuführen. Der Kommission zufolge werden sich die Auswirkungen eines nominalen BIP, das etwas niedriger als in dem der Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Szenario ausfällt, in einem geringeren Rückgang der Ausgabenquote niederschlagen, und die Löhne und Gehälter werden etwas schneller als in der Übersicht über die Haushaltsplanung vorgesehen wachsen. Was die Einnahmenseite anbelangt, steht gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung sowie der Ad-hoc-Prognose der Kommission zu erwarten, dass die Steuereinnahmen ab 2014 wachsen werden, insbesondere die Produktions- und Importabgaben. Nach der Ad-hoc-Prognose der Kommission dürfte 2016 mit einem Defizit von 3,5 % des BIP zu rechnen sein, das somit 0,7 Prozentpunkte über dem in der Übersicht über die Haushaltsplanung festgelegten Zielwert sowie 0,5 % des BIP über dem Referenzwert von 3 % des BIP liegt. Diese Differenz ergibt sich aus einer schlechteren Ausgangsposition, einem niedrigeren zugrunde liegenden nominalen BIP-Wachstum und einer vorsichtigeren Einschätzung der derzeitigen Ausgabenzurückhaltung, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, sowie einer unterschiedlichen Beurteilung der Auswirkungen bestimmter steuerlicher und nichtsteuerlicher Maßnahmen, von denen einige nicht ausreichend genug spezifiziert wurden, um in der Ad-hoc-Prognose der Kommission berücksichtigt zu werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Ad-hoc-Prognose der Kommission nicht die neuen Daten für das Ergebnis von 2014 enthält, da diese noch nicht von Eurostat geprüft worden sind.
10. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge dürfte die Schuldenquote im Jahr 2015 mit 98,7 % des BIP ihren Höchststand erreichen, bevor sie dann im Jahr 2016 auf 98,2 % des BIP zurückgeht. Diese Werte liegen nur geringfügig unter den im Stabilitätsprogramm genannten Werten. Diese Projektionen tragen noch nicht den Daten Rechnung, die kürzlich von der Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) veröffentlicht und am 29. September 2015 vom spanischen statistischen Amt an Eurostat übermittelt wurden; danach belief sich die Schuldenquote im Jahr 2014 auf 99,4 % des BIP und dürfte auch 2015 mit 99,7 % des BIP höher als geplant ausfallen. Der Rückgang der Schuldenquote im Jahr 2016 soll im Wesentlichen durch ein kräftiges nominales BIP-Wachstum erreicht werden, das den Effekt von Zinsaufwendungen und positiven Bestandsanpassungen ausgleichen soll. Im Vergleich zur Übersicht über die Haushaltsplanung geht die Ad-hoc-Prognose der Kommission von etwas höheren Schuldenquoten – 99 % bzw. 99,5 % des BIP für 2015 und 2016 – aus, was seinen Grund vor allem in einem etwas niedriger angesetzten Primärsaldo sowohl für 2015 als auch für 2016 und einem niedrigeren nominalen BIP-Wachstum hat.
11. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wird in den Jahren 2015 und 2016 eine zusätzliche defizitsenkende Nettowirkung diskretionärer Maßnahmen im Umfang von etwas mehr als $\frac{1}{2}$ % bzw. $\frac{1}{4}$ % des BIP erwartet. Diese Nettowirkung wird in beiden Jahren ausschließlich mit ausgabenseitigen Maßnahmen erzielt, da die mitgeteilten einnahmensteigernden Maßnahmen, die zumeist auf regionaler und lokaler Ebene ansetzen, durch die Auswirkungen der Steuerreform aufgewogen werden, die zu einer Senkung der Einkommen- und der Körperschaftsteuer ab Januar 2015 geführt hat. Was die Ausgabenseite betrifft, ergeben sich die Einsparungen aus effizienzsteigernden Maßnahmen (im Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung), der Fortführung der 2013 eingeleiteten Rentenreform und verschiedenen anderen Maßnahmen, die sich auf die laufenden Ausgaben auf regionaler und lokaler Ebene auswirken. In der Ad-hoc-Prognose der Kommission werden zusätzliche diskretionäre Maßnahmen mit einem Nettokonsolidierungseffekt von etwa $\frac{1}{4}$ % des BIP im Jahr 2015 berücksichtigt und einem

nur sehr marginalem Effekt im Jahr 2016, wenn nämlich bei einigen Maßnahmen, insbesondere auf der Ebene der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, Umsetzungsrisiken zum Tragen kommen dürften. Dies gilt insbesondere für die Veräußerung von Verwaltungskonzessionen und verschiedenen Immobilien und die auf regionaler Ebene erwarteten Einsparungen aufgrund der Einführung der neuen Ausgabenregel für pharmazeutische Produkte und Gesundheitsversorgung, für die Bestimmungen über die Begrenzung von Neueinstellungen im öffentlichen Sektor sowie für die Einsparungen aufgrund der Verlagerung von Gesundheits-, Bildungs- und Sozialdiensten von der lokalen Ebene auf die Ebene der Regionalregierungen

12. Die 2013 im Rahmen des Defizitverfahrens an Spanien gerichtete Empfehlung verlangt eine Verbesserung des strukturellen Saldos um 0,8 Prozentpunkte des BIP im Jahr 2015. Die Übersicht über die Haushaltsplanung sieht jedoch lediglich eine Verbesserung des (neuberechneten) strukturellen Saldos um 0,2 Prozentpunkte vor; die Ad-hoc-Prognose der Kommission geht sogar von einer Verschlechterung um 0,5 Prozentpunkte aus, was vor allem auf die gänzlich unterschiedliche Einschätzung einmaliger Maßnahmen bei Zugrundlegung der von der Kommission vorgenommenen Einstufung zurückzuführen ist. Bei einer Korrektur der Veränderung des strukturellen Saldos um Wachstumspotenzialrevisionen und unerwartete Mehr- und Mindereinnahmen vergrößert sich die Lücke zur empfohlenen Anstrengung weiter auf 1 ½ Prozentpunkte. Zudem ergibt sich bei der Berechnung der im Zeitraum 2013-2015 insgesamt unternommenen Konsolidierungsanstrengungen eine Lücke von 2 ¾ Prozentpunkten gegenüber der empfohlenen Anstrengung. Nach einer Bottom-up-Bewertung bleiben die zusätzlichen Nettokonsolidierungsmaßnahmen um 1,4 Prozentpunkte hinter dem zurück, was als erforderlich erachtet wurde, um die in der VÜD-Empfehlung von 2013 genannten strukturellen Ziele für das Jahr 2015 zu erreichen. Insgesamt klafft in den Jahren 2013-2015 eine Lücke von 2,2 Prozentpunkten.
13. Für 2016 liegt die (neuberechnete) Veränderung des strukturellen Saldos (0 % des BIP) laut Übersicht über die Haushaltsplanung deutlich unter dem vom Rat empfohlenen Wert von 1,2 % des BIP. Die Ad-hoc-Prognose der Kommission wiederum geht von einer Verschlechterung des strukturellen Defizits um 0,2 % des BIP aus. Der zum Zeitpunkt der VÜD-Empfehlung von 2013 prognostizierte strukturelle Saldo, korrigiert um die Veränderung der geschätzten Wachstumspotenzialrevisionen und unerwartete Mehr- und Mindereinnahmen, geht in dieselbe Richtung. Insgesamt beträgt die Lücke gegenüber der vom Rat empfohlenen Konsolidierungsanstrengung im Zeitraum 2013-2016 3,1 Prozentpunkte gemessen an der nicht korrigierten Veränderung des strukturellen Saldos bzw. 4,4 Prozentpunkte bei Zugrundelegung des korrigierten Indikators. Schließlich fällt die Bottom-up-Schätzung der Konsolidierungsanstrengung im Jahr 2016 negativ aus (-0,2 % des BIP) und liegt damit unter dem Wert von 1,5 % des BIP, mit dem die zusätzlichen Maßnahmen angesetzt wurden, die nach der VÜD-Empfehlung von 2013 mit Blick auf die Erreichung des empfohlenen strukturellen Ziels für das Jahr 2016 als notwendig erachtet wurden; insgesamt ergibt sich damit im Zeitraum 2013-2016 eine Lücke von 3,8 Prozentpunkten. Ausgehend von der Gesamtbewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung ist die Einhaltung der VÜD-Empfehlung von 2013 mit Risiken behaftet.
14. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird über Fortschritte bei der Umsetzung der von Rat im Kontext des Europäischen Semesters 2015 ausgesprochenen Empfehlungen berichtet, insbesondere in Bezug auf die haushaltspolitische Steuerung. Spanien hat bisher einige Fortschritte erzielt, um den länderspezifischen Empfehlungen von 2015 zu den strukturellen haushaltspolitischen Zielen nachzukommen. Die jüngste Maßnahme zur

Umsetzung der betreffenden Empfehlungen war die Einführung eines neuen freiwilligen haushaltspolitischen Mechanismus Mitte Juni 2015, der die Regionalregierungen zur Eindämmung der Gesundheitsausgaben anhalten soll. Die Ausgestaltung der Anreizstrukturen ist jedoch noch nicht abgeschlossen und die Regionalregierungen haben bisher keine Zusagen gemacht. Ferner soll das Finanzministerium ab Oktober 2015 detaillierte Daten über die Ausgaben der Regionalregierungen für Gesundheitsversorgung und pharmazeutische Produkte veröffentlichen. Trotz der erzielten Fortschritte sind die Möglichkeiten für das Erreichen einer größeren Konvergenz bei Haushaltscodes, Haushaltsdokumenten, begleitenden Tabellen und den Vorschriften für die öffentliche Rechnungslegung auf der Ebene der Regionalregierungen – im Interesse der Transparenz und einer Verbesserung der Haushaltsverfahren – nach wie vor noch nicht ausgeschöpft.

15. Alles in allem ist die Kommission der Auffassung, dass bei der Haushaltsplanung Spaniens, das derzeit der korrektiven Komponente unterliegt, das Risiko der Nichterfüllung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht. Was die nach der Übersicht über die Haushaltsplanung angestrebte Verbesserung des öffentlichen Gesamtdefizits in Richtung einer Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2016, der in der VÜD-Empfehlung von 2013 gesetzten Frist, anbelangt, basiert diese im Wesentlichen auf einem erstarkenden nominalen BIP-Wachstum, wobei für 2016 leicht optimistische Wachstumsannahmen zugrunde gelegt werden; zwar wird auch auf Ausgabenzurückhaltung gesetzt, doch wurden einige der geplanten Einsparungen noch nicht durch konkrete Maßnahmen unterlegt. Nach der Ad-hoc-Prognose der Kommission ist nicht davon auszugehen, dass Spanien die in der VÜD-Empfehlung von 2013 vorgegebenen Haushaltsziele erreichen wird: Die Kommission prognostiziert für die Jahre 2015 und 2016 ein Defizit von 4,5 % bzw. 3,5 % des BIP. Die Defizitprojektionen der Ad-hoc-Prognose der Kommission sind sowohl mit positiven als auch mit negativen Risiken behaftet. Einerseits weist die Schuldenquote 2014, die nach der Vorlage der Übersicht über die Haushaltsplanung von der Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) veröffentlicht und vom spanischen statistischen Amt an Eurostat übermittelt wurde, darauf hin, dass sich die Ausgangsposition im Jahr 2015 etwas schlechter darstellt. Andererseits könnte das Defizit, falls die bis August festgestellten schnellen Zuwächse bei den Steuereinnahmen anhalten, besser als erwartet ausfallen. Zudem bleibt die prognostizierte Veränderung des strukturellen Saldos deutlich hinter der vom Rat empfohlenen Konsolidierungsanstrengung zurück. Daher fordert die Kommission die spanischen Behörden auf, den Haushalt 2015 konsequent auszuführen und innerhalb des nationalen Haushaltsverfahrens die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass der Haushalt 2016 den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht. Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Spanien in Bezug auf die Umsetzung der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen, die die haushaltspolitische Steuerung betreffen, einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf.
16. Angesichts der im Vorangehenden aufgezeigten Umsetzungsrisiken sowie der Tatsache, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung keine aktuellen und umfassend spezifizierten Maßnahmen für die Regionalregierungen enthält, werden die spanischen Behörden aufgefordert, so rasch wie möglich eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung mit umfassend spezifizierten Maßnahmen für die Regionalregierungen vorzulegen. Die neue Planung sollte der vorliegenden Stellungnahme Rechnung tragen und den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in vollem Umfang genügen.

Brüssel, den 12.10.2015

*Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission*
