



Brüssel, den 16.11.2015
COM(2015) 801 final

BERICHT DER KOMMISSION

Dänemark

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

BERICHT DER KOMMISSION

Dänemark

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

1. EINLEITUNG

In Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit („Defizitverfahren“) vorgesehen. Dessen Einzelheiten regelt die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gehörende Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates „über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“¹.

Nach Artikel 126 Absatz 2 AEUV prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran, a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt den Referenzwert von 3 % überschreitet (es sei denn, dass entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt), b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt den Referenzwert von 60 % überschreitet (es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert).

Laut Artikel 126 Absatz 3 AEUV erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch *„berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“*.

In diesem Bericht, der die erste Stufe des Defizitverfahrens darstellt, wird geprüft, ob Dänemark das im Vertrag vorgesehene Defizitkriterium einhält, wobei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und allen sonstigen einschlägigen Faktoren gebührend Rechnung getragen wird.

Aus den von der dänischen Statistikbehörde am 13. Oktober 2015 übermittelten² und anschließend von Eurostat³ bestätigten Daten geht hervor, dass der Saldo des gesamtstaatlichen Haushalts in Dänemark im Jahr 2014 einen Überschuss von 1,5 % des BIP erreichte, während sich der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand auf 45,1 % des BIP belief. Der Meldung der dänischen Behörden zufolge soll der Haushaltssaldo im Jahr 2015 ein Defizit von 3,3 % des BIP erreichen und mithin den im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP überschreiten, während die Schuldenquote auf 39,8 % sinken und somit unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP (vgl. Tabelle 1) liegen soll. Der am 29. September 2015 veröffentlichte Entwurf des Haushaltsplans der dänischen

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6. Im Bericht wird auch den „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ sowie den „Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ Rechnung getragen, die am 3. September 2012 vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ gebilligt wurden und unter folgender Webadresse einzusehen sind:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm .

² Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates müssen die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des tatsächlichen und des geplanten öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitteilen. Die jüngste Datenmeldung Dänemarks ist abrufbar unter:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

³ Siehe Eurostat-Pressemitteilung 186/2015 vom 21. Oktober 2015.

Regierung geht von einem Defizit von 3,0 % des BIP im Jahr 2015 aus. Für das Jahr 2016 werden ein Rückgang des Defizits auf 2,8 % des BIP und eine Schuldenquote von 38,9 % erwartet.

Dies wird in der Herbstprognose 2015 der Kommission bestätigt; darin wird das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2015 auf 3,3 % des BIP und im Jahr 2016 auf 2,5 % des BIP veranschlagt, der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 2016 auf 39,3 % des BIP.

Tabelle 1: Gesamtstaatliches Defizit und/oder gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand (in % des BIP)

		2012	2013	2014	2015		2016	2017
				KOM	KOM	VÜD-Meldung, Oktober 2015	KOM	KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Saldo	-3,6	-1,3	1,5	-3,3	-3,3	-2,5	-1,7
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	45,6	45,0	45,1	40,2	39,8	39,3	38,3
	Veränderung des strukturellen Saldos	0,0	-0,2	0,6	-2,3	enfällt	-1,4	-1,0
	erforderliche MLSA	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe

Quelle: Dienststellen der Kommission, Herbstprognose 2016 der Kommission, Meldung im Rahmen des Defizitverfahrens (VÜD) Dänemark, Oktober 2015.

Der für 2015 im Rahmen des Defizitverfahrens von den dänischen Behörden gemeldete erwartete Defizitwert belegt allem Anschein nach, dass in Dänemark vor Berücksichtigung der weiter unten dargelegten einschlägigen Faktoren ein übermäßiges Defizit im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht.

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht erstellt, um das Überschreiten des Defizits von 3 % des BIP genau zu untersuchen und zu prüfen, ob der im Vertrag festgelegte Referenzwert nach Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren eingehalten wird. Abschnitt 2 des Berichts hat das Defizitkriterium zum Gegenstand. In Abschnitt 3 wird die Entwicklung des Schuldenstands untersucht. Abschnitt 4 befasst sich mit einschlägigen Faktoren. In dem Bericht wird auch die am 5. November 2015 veröffentlichte Herbstprognose 2015 der Kommissionsdienststellen berücksichtigt.

2. DEFIZITKRITERIUM

Nach den Daten, die die dänische Statistikbehörde an Eurostat gemeldet hat, soll das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2015 3,3 % des BIP erreichen; dem steht ein Überschuss von 1,5 % des BIP im Jahr 2014 gegenüber. Die jüngste amtliche Prognose der dänischen Regierung aus dem Entwurf des Haushaltsplans weist auf ein Defizit von 3,0 % des BIP im Jahr 2015 hin. Das geplante Defizit für 2015, das im Rahmen des Defizitverfahrens im Oktober 2015 gemeldet wurde, überschreitet zwar den Referenzwert von 3 % des BIP, bleibt jedoch voraussichtlich in der Nähe des Referenzwerts.

Die geschätzte Überschreitung des vertraglichen Referenzwerts von 3 % kann als Ausnahme angesehen werden. Sie resultiert insbesondere aus einem außergewöhnlichen Ereignis, das – im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts – außerhalb der Kontrolle der Regierung liegt, nämlich aus den außerordentlichen Verlusten im Zusammenhang mit technischen Fehlern in einem automatischen Steuererhebungssystem (*Et Fælles Inddrivelsessystem, EFI*), was im

Zeitraum 2013-2015 zu außerordentlichen Abschreibungen von Rückständen geführt hat. Wegen rechtlicher Bedenken des *Kammeradvokaten* (Rechtsberater der Regierung) beschlossen die dänischen Steuerbehörden am 7. September 2015, die automatische Erhebung von Steuerrückständen auszusetzen. Der Rechtsberater der Regierung wies darauf hin, dass die technischen Fehler im EFI-System nicht nur dazu geführt haben, dass der Anspruch auf bestimmte Steuerrückstände abgelaufen ist, sondern in manchen Fällen auch dazu, dass Rückstände einzogen wurden, obgleich der Anspruch darauf bereits abgelaufen war. Die mit diesen Fehlern verbundenen Verluste, die die dänische Regierung nicht vorhergesehen hatte, belaufen sich in jedem der drei Jahre auf schätzungsweise 5 Mrd. DKK (0,3 % des BIP). Da zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes am 29. September 2015 keine amtliche Schätzung der Verluste vorlag, sind diese in der jüngsten Prognose der dänischen Regierung nicht berücksichtigt. Der Unterschied von 0,3 % des BIP zwischen der Schätzung des gesamtstaatlichen Defizits im Jahr 2015, die die Regierung im September vorgenommen hat, und der Datenmeldung im Rahmen des Defizitverfahrens im Oktober 2015 lässt sich damit vollständig erklären.

Das geplante gesamtstaatliche Defizit liegt somit in der Nähe des Referenzwerts von 3 % des BIP; die erwartete Überschreitung des Referenzwerts erfolgt ausnahmsweise und vorübergehend im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts. So weisen insbesondere die Haushaltsprojektionen in der Herbstprognose 2015 der Kommission darauf hin, dass das Defizit 2016 unter den vertraglichen Referenzwert sinken wird. Zudem wird damit gerechnet, dass das Defizit auch im Jahr 2017 unter dem Referenzwert bleiben wird. Dies führt zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium des Vertrags – nach Berücksichtigung der oben genannten Faktoren – als derzeit erfüllt angesehen werden sollte.

3. SCHULDENSTANDESENTWICKLUNG

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand hat sich in den letzten 20 Jahren im Allgemeinen rückläufig entwickelt. Die Schuldenquote ist jedoch im Zuge der Finanzkrise erheblich angestiegen – von 27,3 % im Jahr 2007 auf 46,4 % im Jahr 2011. Seit 2011 ist sie leicht zurückgegangen; Ende 2014 erreichte sie einen Wert von 45,1 % des BIP (-1,3 % des BIP im Vergleich zu 2011). Die Hauptgründe für den Rückgang in diesem Zeitraum waren Bestandsanpassungen und der positive Primärsaldo im Jahr 2014 (siehe Tabelle 2).

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand dürfte im Jahr 2015 mit etwa 5 % des BIP stark zurückgehen. Dieser Rückgang ist im Lichte der vorübergehenden Aussetzung der Ausgabe dänischer Staatsanleihen ab Ende Januar 2015 bis Anfang Oktober 2015 zu sehen. Diese außerordentliche finanzpolitische Maßnahme wurde getroffen, um den Aufwertungsdruck auf die dänische Krone abzumildern, der zu Beginn des Jahres entstanden war, nachdem die Schweizerische Nationalbank Mitte Januar 2015 beschlossen hatte, die Euro-Franken-Kopplung aufzuheben. Die Einlagen des Staates bei der dänischen Nationalbank wurden im Jahr 2015 zur Deckung des Finanzierungsbedarfs verwendet.

Tabelle 2: Schuldendynamik

	2012	2013	2014	2015		2016	2017
	KOM	KOM	KOM	KOM	VÜD-Meldung, Oktober 2015	KOM	KOM
Gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote	45,6	45,0	45,1	40,2	39,8	39,3	38,3
Veränderung der Schuldenquote ^b (1 = 2+3+4)	-0,8	-0,5	0,1	-5,0	entfällt	-0,9	-1,0
<i>Zusammensetzung:</i>							
• Primärsaldo (2)	1,8	-0,5	-3,1	1,8	entfällt	1,2	0,5
• Schneeballeffekt (3)	1,0	1,3	0,7	0,2	entfällt	-0,1	-0,1
<i>davon:</i>							
<i>Zinsaufwendungen</i>	1,8	1,7	1,5	1,5	entfällt	1,2	1,2
<i>Reales BIP-Wachstum</i>	0,3	0,2	-0,5	-0,7	entfällt	-0,8	-0,7
<i>Inflation (BIP-Deflator)</i>	-1,1	-0,7	-0,3	-0,6	entfällt	-0,6	-0,6
• Bestandsanpassung (4)	-3,6	-1,3	2,4	-6,9	entfällt	-2,0	-1,4
<i>davon:</i>							
<i>Differenz Kassenbasis /</i>							
<i>Periodenabgrenzungsbasis</i>							
<i>Nettovermögensbildung</i>							
<i>Bewertungseffekt & Restposten</i>							
Anmerkungen:							
^a In Prozent des BIP.							
^b Die Veränderung des Bruttoschuldenstands lässt sich wie folgt aufschlüsseln:							
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$							
wobei t ein Zeitindex ist, D, PD, Y und SF den öffentlichen Schuldenstand, das Primärdefizit, das nominale BIP bzw. die Bestandsanpassungen darstellen und i und y den durchschnittlichen Schuldenkosten bzw. dem nominalen BIP-Wachstum entsprechen. Der Term in Klammern entspricht dem Schneeballeffekt, der die kombinierte Auswirkung von Zinsausgaben und Wirtschaftswachstum auf die Schuldenquote wiedergibt.							
<i>Quelle: Eurostat und Herbstprognose 2015 der Kommission, Meldung im Rahmen des Defizitverfahrens (VÜD) Dänemark, Oktober 2015.</i>							

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV wird im Bericht der Kommission „berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“. Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates näher erläutert. Zudem heißt es dort, dass „allen sonstigen Faktoren gebührende ... Beachtung [zu schenken ist], die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat“.

Da die Schuldenquote unter dem Referenzwert des Vertrags liegt, werden die einschlägigen Faktoren in allen vorgesehenen Verfahrensschritten zur Feststellung eines übermäßigen Defizits berücksichtigt, auch wenn das übermäßige Defizit nicht in der Nähe des Referenzwerts von 3 % des BIP bleibt und der Referenzwert nicht nur vorübergehend überschritten wird (siehe Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates).

Im Lichte der vorgenannten Bestimmungen werden in den folgenden Abschnitten bewertet: 1) die mittelfristige Wirtschaftslage; 2) die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte (einschließlich öffentlicher Investitionen), 3) die mittelfristige Entwicklung des staatlichen Schuldenstands, dessen Dynamik und Tragbarkeit; 4) sonstige Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, und 5) andere Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind.

4.1. Mittelfristige Wirtschaftslage

Konjunkturlage und Potenzialwachstum

Die dänische Wirtschaft hat sich relativ langsam von der weltweiten Wirtschaftskrise in den Jahren 2008-2009 erholt. Während der Krise – zwischen dem 4. Quartal 2007 und dem 2. Quartal 2009 – ging das BIP stark zurück (um 7,4 %). Der konjunkturelle Abschwung wurde durch die Überhitzung der Konjunktur in den Jahren vor der Krise verstärkt; so platzte die Immobilienblase, was mit Konsolidierungsanstrengungen der dänischen Haushalte und einer gedämpften Binnennachfrage einherging. Die Nachwehen der Krise haben zu einer verzögerten Erholung der dänischen Wirtschaft geführt; das BIP lag im 2. Quartal 2015 immer noch 3 % unter dem Vorkrisenniveau. Nach der Herbstprognose 2015 der Kommission hat die Erholung der dänischen Wirtschaft in letzter Zeit wieder Fahrt aufgenommen und es wird erwartet, dass das BIP-Wachstum von 1,1 % im Jahr 2014 auf 1,6 % im Jahr 2015 und 2,0 % im Jahr 2016 steigen wird.

Für das Potenzialwachstum des BIP wird in den Jahren 2014-2017 ebenfalls ein Aufwärtstrend erwartet, nachdem 2012-2013 mit 0,3 % ein Tiefstand erreicht worden war. Für das Jahr 2015 wird die potenzielle Wachstumsrate auf 0,7 % geschätzt; sie wird voraussichtlich bis 2017 auf 1,1 % steigen, bedingt durch die positiven Beiträge aus der Beschäftigung und die bedeutenderen, insgesamt aber immer noch niedrigen, Beiträge aus Kapitalbildung und totaler Faktorproduktivität. Trotz der erwarteten Erholung im Prognosezeitraum bleibt das Potenzialwachstum aus historischer Sicht auf einem niedrigen Niveau. Im historischen Durchschnitt (seit 1966) beläuft sich die potenzielle BIP-Wachstumsrate auf 2,0 %, allerdings ist während des gesamten betreffenden Zeitraums ein Abwärtstrend zu beobachten gewesen. Die Produktionslücke wird auf -2,8 % des realen Potenzial-BIP im Jahr 2015 geschätzt. Da das reale BIP-Wachstum im Prognosezeitraum voraussichtlich höher sein wird als das Potenzialwachstum, dürfte die Produktionslücke zurückgehen (auf -1,2 % des realen Potenzial-BIP bis zum Jahr 2017).

Tabelle 3: Makroökonomische und budgetäre Entwicklungen^a

	2012	2013	2014	2015		2016	2017
	KOM	KOM	KOM	KOM	VÜD-Meldung, Oktober 2015	KOM	KOM
Reales BIP (Veränderung in %)	-0,7	-0,5	1,1	1,6	entfällt	2,0	1,8
BIP-Deflator (Veränderung in %)	2,5	1,5	0,8	1,4	entfällt	1,5	1,6
BIP-Potenzial (Veränderung in %)	0,3	0,3	0,5	0,7	entfällt	1,0	1,1
Produktionslücke (in % des BIP-Potenzials)	-3,4	-4,2	-3,6	-2,8	entfällt	-1,9	-1,2
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	45,6	45,0	45,1	40,2	39,8	39,3	38,3
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-3,6	-1,3	1,5	-3,3	-3,3	-2,5	-1,7
Primärsaldo	-1,8	0,5	3,1	-1,8	entfällt	-1,2	-0,5
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	-1,5	1,5	3,2	0,8	entfällt	0,1	0,0
Bruttoanlageinvestitionen	3,9	3,7	3,9	3,7	entfällt	3,5	3,4
Konjunkturbereinigter Saldo	-1,5	1,3	3,8	-1,5	entfällt	-1,3	-1,0
Konjunkturbereinigter Primärsaldo	0,4	3,1	5,3	0,0	entfällt	-0,1	0,2
Struktureller Haushaltssaldo ^b	0,0	-0,2	0,6	-2,3	entfällt	-1,4	-1,0
Struktureller Primärsaldo	1,9	1,6	2,1	-0,8	entfällt	-0,1	0,2

Anmerkungen:

^a In Prozent des BIP, sofern nicht anders angegeben.

^b Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige oder sonstige befristete Maßnahmen.

Quelle: Winterprognose 2015 der Kommission (KOM), Meldung im Rahmen des Defizitverfahrens (VÜD) Dänemark, Oktober 2015.

Jüngste Strukturreformen

In Dänemark bestehen keine übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte.⁴ Bei der eingehenden Überprüfung 2014 für Dänemark im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Risiken, die aus den Verlusten von Exportmarktanteilen und einer hohen Privatsektorverschuldung resultieren, schwächer ausgeprägt scheinen als in den Vorjahren. Die Prüfung erfolgte vor dem Hintergrund der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Anpassung am Wohnimmobilienmarkt und der Stabilität des Finanzsektors.

Im Länderbericht 2015 kam die Kommission zu dem Schluss, dass Dänemark einige Fortschritte bei der Erfüllung der länderspezifischen Empfehlungen für 2014 erzielt hat. Substanzielle Fortschritte wurden bei der weiteren mittelfristigen Verfolgung einer umsichtigen Finanzpolitik und Wahrung einer soliden Haushaltsposition erzielt. Einige Fortschritte wurden im Bereich der Arbeitsmarktreformen gemacht, mit Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen am Rande des Arbeitsmarkts sowie zur Verbesserung der Bildungsleistungen und ihrer Verknüpfung mit dem Arbeitsmarkt. Bedeutende Strukturreformen wurden in den vergangenen Jahren insbesondere in Bezug auf das System der Arbeitslosenleistungen, das System subventionierter Arbeitsplätze, aktive Arbeitsmarktpolitik und Bildung durchgeführt. Bei der Steigerung des Wettbewerbs im auf die inländische Wirtschaft ausgerichteten Dienstleistungssektor wurden begrenzte

⁴ Siehe Mitteilung der Kommission COM(2015) 85.

Fortschritte erzielt. Im Einzelhandel sind die strengen planungsrechtlichen Vorgaben – in Bezug auf die Größe und den Standort von Einzelhandelsbetrieben – nach wie vor ein Hindernis für den Wettbewerb. Im Baugewerbe bestehen restriktive Genehmigungs- und Zertifizierungsregelungen.

Ausgehend von der vorstehenden Bewertung hat Dänemark am 13. Mai 2015 zwei Empfehlungen erhalten: eine Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2016 zu vermeiden und die Produktivität zu steigern, insbesondere im auf den Inlandsmarkt ausgerichteten Dienstleistungssektor sowie im Einzelhandel und im Baugewerbe.

4.2. Mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte

Gesamtsaldo, struktureller Saldo und Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

Der Saldo des gesamtstaatlichen Haushalts war in den letzten Jahren instabil. Nach einem Defizit von 1,3 % des BIP im Jahr 2013 wies der Haushaltssaldo im Jahr 2014 einen Überschuss von 1,5 % des BIP auf. 2015 dürfte er mit einem prognostizierten Defizit von 3,3 % des BIP wieder negativ werden. Diese Volatilität sollte im Lichte einer einmaligen einnahmenseitigen Maßnahme zur Umstrukturierung der Besteuerung der Altersvorsorge gesehen werden. Diese finanzpolitische Maßnahme, die 2013 in Kraft trat, hat außerordentliche Einnahmen in Höhe von 1,5 % des BIP im Jahr 2013 und 3,2 % des BIP im Jahr 2014 generiert. Die Einnahmen aus dieser Maßnahme werden 2015 voraussichtlich viel geringer ausfallen (0,8 % des BIP). Da die Maßnahme Ende 2015 ausläuft, werden danach keine zusätzlichen Einnahmen mehr erwartet.

Darüber hinaus geht die Kommission in ihrer Herbstprognose 2015 davon aus, dass der Saldo des gesamtstaatlichen Haushalts 2015 von einem voraussichtlichen Rückgang volatiler Einnahmen, wie etwa Einnahmen aus der Öl- und Erdgasförderung in der Nordsee und aus der Besteuerung der Altersvorsorge, beeinträchtigt wird. Dieser Rückgang trägt weiterhin zu einem vorübergehenden Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits bei.

Auf der Grundlage der einschlägigen Kommissionsprognosen ist festzuhalten, dass Dänemark 2015 eine sehr schwierige Zeit durchläuft. Aus diesem Grund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand unter 60 % des BIP liegt, werden von Dänemark 2015 keine haushaltspolitischen Anstrengungen verlangt.

Für das Jahr 2015 wird von einer Verschlechterung des strukturellen Saldos ausgegangen – von einem Wert deutlich über dem mittelfristigen Ziel (-0,5 % des BIP) hin zu einem strukturellen Defizit von 2,3 % des BIP, mit dem damit verbundenen Risiko einer erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Ziel (Lücke von -1,1 % des BIP). Betrachtet man jedoch die Jahre 2014 und 2015 gemeinsam, so ergibt sich keine Abweichung beim strukturellen Saldo. Der Ausgabenrichtwert deutet auf ein gewisses Abweichungsrisiko im Jahr 2015 hin (Lücke von -0,3 % des BIP), wobei der Wert für die Jahre 2014 und 2015 zusammen dem Ziel entspricht (Lücke von +0,9 % des BIP). In solchen Fällen führt die Kommission eine Gesamtbewertung durch. In Dänemark setzen sich die staatlichen Einnahmen aus sehr volatilen Bestandteilen zusammen, wie den Einnahmen aus der Öl- und Gasförderung in der Nordsee und der Besteuerung der Altersvorsorge. Diese einnahmenseitige Volatilität spiegelt sich in vollem Umfang in der Entwicklung des strukturellen Saldos wider. Da die Verschlechterung des strukturellen Saldos mit der Volatilität bestimmter Einnahmen zusammenhängt, ist der Ausgabenrichtwert zweifelsohne ein besserer Indikator für die Konsolidierungsanstrengungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Eine einnahmenseitige Maßnahme zur Besteuerung der Altersvorsorge wirkt sich jedoch auf das um diskretionäre

einnahmenseitige Maßnahmen bereinigte Wachstum der Ausgaben (Netto-Ausgabenwachstum) in den Jahren 2013-2016 aus. Die Auswirkungen dieser Maßnahme, die vor allem in den Jahren 2013 und 2014 zu erhöhten Einnahmen führen soll, laufen in den Jahren 2015 und 2016 aus. Die Belebung des Netto-Ausgabenwachstums in den Jahren 2015 und 2016 kann also vom deutlichen Rückgang der Nettoausgaben im Jahr 2013 hergeleitet werden. Die dänischen Behörden haben die Ausgaben jedoch nicht um den Betrag erhöht, der angesichts der zusätzlichen einnahmenseitigen Maßnahmen der betreffenden Jahre zulässig gewesen wäre. Blicke dieser vorübergehende Effekt in den Berechnungen unberücksichtigt, ergäbe sich keine Abweichung vom Ausgabenrichtwert. Demnach ergibt die Gesamtbewertung das Risiko einer gewissen Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2015.

Für das Jahr 2016 wird von einer Verbesserung des strukturellen Saldos um 0,9 % des BIP ausgegangen, was zu einer positiven Lücke von 0,9 % des BIP gegenüber der Vorgabe führen dürfte; der Ausgabenrichtwert deutet auf das Risiko einer gewissen Abweichung (Lücke von -0,3 % des BIP) hin. Betrachtet man jedoch die Jahre 2015 und 2016 zusammen, so weist der strukturelle Saldo auf das Risiko einer leichten Abweichung hin (durchschnittliche jährliche Lücke von -0,1 % des BIP), während der Ausgabenrichtwert die Gefahr einer erheblichen Abweichung anzeigt (durchschnittliche jährliche Lücke von -0,3 % des BIP). Auch hier ist demnach eine Gesamtbewertung notwendig. Wie bereits im Jahr 2015 wirkt sich die schrittweise Abschaffung der Maßnahme zur Besteuerung der Altersvorsorge auch im Jahr 2016 auf das Netto-Ausgabenwachstum aus. Würde man diese vorübergehende Maßnahme herausrechnen, so würde das Netto-Ausgabenwachstum weder 2016 noch in den Jahren 2015 und 2016 zusammen vom Richtwert abweichen. Demnach ergibt sich aus der Gesamtbewertung das Risiko einer leichten Abweichung vom mittelfristigen Ziel, wenn man die Jahre 2015 und 2016 gemeinsam betrachtet.

Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen den von der Kommission und der dänischen Regierung vorgelegten Schätzungen des strukturellen Saldos. Diese sind auf methodische Unterschiede zurückzuführen und lassen sich größtenteils mit der Behandlung volatiler Einnahmen erklären. In ihrer Schätzung des strukturellen Saldos korrigiert die dänische Regierung vorübergehende Schwankungen derjenigen Einnahmen, die ihrer Meinung nach nicht eng mit dem Konjunkturzyklus verbunden sind. Beispiele hierfür sind Einnahmen aus der Öl- und Gasförderung in der Nordsee und aus der Altersvorsorgebesteuerung. Die dänische Regierung schätzt einen strukturellen Wert für diese Einnahmeposten, und Abweichungen von diesem strukturellen Wert wirken sich nicht auf den strukturellen Saldo aus. Gemäß den aktualisierten mittelfristigen Projektionen der Regierung vom 29. September 2015 liegen die Einnahmen aus diesen Posten im Jahr 2014 voraussichtlich 1,0 % des BIP über dem strukturellen Wert und in den Jahren 2015 und 2016 1,2 % des BIP unter dem strukturellen Wert. Aufgrund dieser methodischen Unterschiede wirkt sich das niedrige Einnahmenniveau in den Jahren 2015-2016 nicht auf die Schätzung des strukturellen Saldos durch die dänische Regierung aus; auf die Kommissionsprognose hingegen hat es durchaus Auswirkungen. Dies erklärt zum größten Teil den Unterschied zwischen den Schätzungen des strukturellen Saldos im Zeitraum 2015-2016, die die Kommission und die dänische Regierung vorgenommen haben. Im Jahr 2015 liegt ein weiterer Grund für die Abweichung in der Tatsache, dass die außergewöhnliche Abschreibung von Steuerrückständen im Zusammenhang mit dem EFI-Fall von der Kommission – im Gegensatz zur dänischen Regierung – nicht als einmalige Maßnahme eingestuft wurde.

Nach den jüngsten Schätzungen der dänischen Regierung (vom 29. September 2015) beläuft sich der strukturelle Saldo in den Jahren 2014 und 2015 auf -0,9 % des BIP. In beiden Jahren lagen die geschätzten strukturellen Salden zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Entwurfs

des Haushaltsplans innerhalb der im nationalen Haushaltsgesetz festgelegten Obergrenze von -0,5 %, wurden jedoch später nach unten korrigiert. Die Korrekturen spiegeln nicht die neuen finanzpolitischen Maßnahmen wider, da es der Regierung nach dem Haushaltsgesetz nicht erlaubt ist, nach Veröffentlichung des Haushaltsplanentwurfs neue politische Maßnahmen einzuführen, die eine Verletzung der Obergrenze von -0,5 % des BIP zur Folge haben. Der strukturelle Saldo wird für 2016 auf -0,4 % des BIP geschätzt und dürfte sich nach und nach stabilisieren, ehe er im Jahr 2020 dann ausgeglichen ist.

Öffentliche Investitionen

Während der Krise haben die dänischen Behörden aktiv öffentliche Investitionen getätigt, um die Wirtschaft zu unterstützen. Die Investitionen der öffentlichen Hand stiegen von durchschnittlich 2,8 % des BIP im Zeitraum 2000-2007 auf 3,7 % im Zeitraum 2011-2014. Im Durchschnitt der EU-15 beliefen sich die entsprechenden Zahlen auf 3,0 % des BIP im Zeitraum 2000-2007 und auf 2,9 % des BIP in den Jahren 2011-2014. Es wird davon ausgegangen, dass sich die öffentlichen Investitionen in Dänemark in den Prognosejahren auf einem hohen Niveau stabilisieren. Entsprechend wird ein Rückgang der betreffenden Investitionen von 3,7 % des BIP im Jahr 2015 auf 3,4 % im Jahr 2017 prognostiziert. Während des gesamten Zeitraums dürfte die öffentliche Investitionsquote die gesamtstaatliche Defizitquote übersteigen.

4.3. Mittelfristige Entwicklung des staatlichen Schuldenstands

Nach dem am 12. Mai 2015 veröffentlichten Bericht über die demografische Alterung 2015 geht der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand in Dänemark von 45 % des BIP Ende 2014 auf 31 % im Jahr 2025 zurück und bleibt damit deutlich unter dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % des BIP. Der Bericht enthält langfristige Haushaltsprojektionen für altersbezogene Ausgaben, wie Ausgaben für Rentenleistungen, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, Bildung und Arbeitslosenleistungen.

In dem Bericht wird zudem festgestellt, dass in Dänemark nur geringe Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bestehen. Die mittelfristige Tragfähigkeitslücke beträgt -2,6 % des BIP, was einem geringen Risiko auf mittlerer Sicht entspricht. Auch auf längere Sicht scheinen die Risiken für Dänemark gering zu sein. Langfristig wird die Tragfähigkeitslücke, die anzeigt, welche Anpassungsanstrengung erforderlich ist, um einen immer weiteren Anstieg der Schuldenquote zu verhindern, auf 1,4 % des BIP geschätzt.

4.4. Sonstige Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind

Dänemark hat seinen haushaltspolitischen Rahmen in den letzten Jahren reformiert. Die dänischen Behörden veröffentlichen mittelfristige Haushaltsstrategien, die auf alle Ebenen des Staates Anwendung finden. Da Dänemark den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) ratifiziert und sich für die Anwendung des Artikels 14 Absatz 5 SKS-Vertrag entschieden hat, ist es durch den Inhalt dieses Vertrags, einschließlich des fiskalpolitischen Pakts, gebunden. Der haushaltspolitische Rahmen in Dänemark besteht aus dem Haushaltsgesetz, einer mittelfristigen Haushaltsstrategie (derzeit bis 2020) sowie aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Das grundlegende haushaltspolitische Ziel dieses Rahmens ist die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Erreichung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses bis zum Jahr 2020.

Mit dem Haushaltsgesetz 2012 wurden die Bestimmungen des SKS-Vertrags umgesetzt, darunter die Einführung der Regel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts mit einem Korrekturmechanismus und einer unabhängigen Überwachung. Wenn der Entwurf des Haushaltsgesetzes also jeweils im August vorgelegt wird, darf der strukturelle Saldo im

folgenden Jahr nicht das mittelfristige Ziel von -0,5 % des BIP überschreiten. In der Zeit nach der Vorlage des Haushaltsgesetzentwurfs dürfen keine politischen Entscheidungen getroffen werden, die zu einem Verstoß gegen das mittelfristige Ziel führen. Wenn die Projektionen auf eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel hindeuten – d. h. ein strukturelles Defizit von 1,0 % des BIP –, wird ein Korrekturmechanismus ausgelöst.

Die haushaltspolitischen Ziele werden durch verbindliche mehrjährige Ausgabenobergrenzen ergänzt, die für alle drei Ebenen des Staates gelten und etwa $\frac{3}{4}$ aller öffentlichen Ausgaben abdecken. Zusammen mit dem im September 2015 vorgelegten Entwurf des Haushaltsgesetzes legte die Regierung einen Vorschlag für überarbeitete Ausgabenhöchstgrenzen für 2015-2018 sowie neue Obergrenzen für 2019 vor. Die neuen Vorschläge basieren auf aktualisierten mittelfristigen Projektionen. Die Ausgabenobergrenzen werden durch Sanktionsmechanismen ergänzt, die greifen, wenn die Schwellenwerte nicht eingehalten werden. Die Ausgabenobergrenzen traten 2014 in Kraft und haben offenbar zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin beigetragen.

Ein unabhängiger Rat für Finanzpolitik überwacht die Einhaltung der Haushaltsregeln in Dänemark und legt makroökonomische Prognosen vor: Der dänische Wirtschaftsrat (DORS) übt die Rolle einer „finanzpolitischen Aufsichtsbehörde“ aus, die die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und das mittelfristige allgemeine Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen überwacht. DORS evaluiert und überwacht, ob die Finanzpolitik im Einklang mit dem dänischen Haushaltsgesetz steht, bewertet die Obergrenze für die gesamtstaatlichen Ausgaben und ihre Vereinbarkeit mit den finanzpolitischen Zielen und kontrolliert, ob die Mittel und Konten des Staates die Ausgabenobergrenzen einhalten. Darüber hinaus veröffentlicht DORS halbjährlich Prognosen über die Wirtschaftslage und die öffentlichen Finanzen in Dänemark.

4.5. Sonstige Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 3. November 2015 übermittelte die dänische Regierung ein Schreiben, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates anführte. In dem Schreiben wird bestätigt, dass die Schätzung eines gesamtstaatlichen Defizits von 3,3 % des BIP im Jahr 2015 – wie Eurostat im Rahmen des Defizitverfahrens im Oktober 2015 gemeldet – der aktuellen Schätzung des Finanzministeriums für 2015 entspricht.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass es eine Priorität der dänischen Regierung ist, den Stabilitäts- und Wachstumspakt weiterhin einzuhalten, und dass die erwartete Überschreitung des Referenzwerts im Jahr 2015 nicht auf defizitsteigernde diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen zurückzuführen ist. Die Behörden argumentieren, dass die Überschreitung des Referenzwerts im Jahr 2015 als *ausnahmsweise* und *vorübergehend* angesehen werden kann, wobei das Defizit auch *in der Nähe* des Referenzwerts im Sinne des SWP bleibt, womit letztendlich die Anforderungen gemäß Artikel 126 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags erfüllt sind. Dies steht im Einklang mit der Bewertung der Kommission.

In ihrem Schreiben führt die dänische Regierung folgende *einschlägige Faktoren* an:

Die Schätzung des gesamtstaatlichen Defizits 2015, die im Oktober 2015 im Rahmen des Defizitverfahrens mitgeteilt wurde, berücksichtigt eine einmalige technische Maßnahme im Zusammenhang mit einer außerordentlichen Abschreibung von Steuerrückständen, woraus sich eine Erhöhung des Defizits in den Jahren 2013, 2014 und 2015 um jeweils 0,3 % des BIP ergibt. Die Überschreitung des Referenzwertes lässt sich somit vollständig durch diesen technischen Faktor erklären.

Im Zeitraum bis 2020 dürfte sich der Gesamtsaldo verbessern, in erster Linie aufgrund der konjunkturellen Lage, aber auch wegen struktureller Verbesserungen. Zunächst wird das Defizit in den Jahren 2015 und 2016 u. a. durch Schwankungen bei den Einnahmen aus der Besteuerung der Altersvorsorge und den Einnahmen aus der Öl- und Gasförderung in der Nordsee negativ beeinflusst. Zweitens sieht der Haushaltsvorschlag für 2016 eine diskretionäre Verbesserung von 5 Mrd. DKK (ca. 0,25 % des BIP) vor, um das strukturelle Defizit zu verringern. Basierend auf der Methodik des dänischen Finanzministeriums wird der strukturelle Saldo also auf -0,4 % des BIP im Jahr 2016 geschätzt, wobei danach eine schrittweise Entwicklung hin zum strukturell ausgeglichenen Haushalt bis 2020 erwartet wird.

Dänemark hat eine lange Tradition solider öffentlicher Finanzen mit tatsächlichen und strukturellen Salden, die sich nahe am ausgeglichenen Haushalt bewegen oder darüber liegen, und niedriger Schuldenstände. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurde in den letzten Jahren durch eine Reihe von Reformen gewährleistet (diese führten zu einem positiven nationalen Nachhaltigkeitsindikatorwert von etwa 0,2 % des BIP und zu einem „niedrigen“ Tragfähigkeitsrisiko gemessen an den Indikatoren S0, S1 und S2 nach dem Überwachungsinstrument der Kommission zur Schuldentragfähigkeit). Die Bruttoschuldenquote dürfte von 39 % des BIP im Jahr 2016 auf 35 % des BIP im Jahr 2020 leicht zurückgehen – wodurch ein großer Abstand zum im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % gewahrt bleibt.

Dänemark hat eine gute Bilanz bei der Einhaltung der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Darüber hinaus ist das von Dänemark gewählte mittelfristige Haushaltsziel von -0,5 % des BIP ehrgeiziger als das Mindestziel.

Die Finanzpolitik Dänemarks ist in einen starken Rahmen eingebettet, der sich aus dem dänischen Haushaltsgesetz, EU-Vorschriften und dem mittelfristigen Plan bis 2020 (die entsprechenden Anforderungen sind im dänischen Haushaltsgesetz dargelegt) zusammensetzt. Jede negative Abweichung vom Grenzwert muss bereits in dem Jahr nach der Abweichung in vollem Umfang berichtigt werden, unabhängig von ihrer Größe. Verbindliche Ausgabenobergrenzen für alle Ebenen des Staates gewährleisten, dass die finanzpolitischen Gesamtziele erfüllt werden. Der finanzpolitische Rahmen trägt zu einem hohen Maß an Vertrauen in die dänische Wirtschaft bei, was sich in einem hohen Rating (AAA) widerspiegelt.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das gesamtstaatliche Defizit in Dänemark soll im Jahr 2015 3,3 % des BIP erreichen; dieser Wert überschreitet zwar den vertraglichen Referenzwert von 3 % des BIP, bleibt aber noch in dessen Nähe. Die erwartete Überschreitung des vertraglichen Referenzwerts kann als „Ausnahme“ im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingestuft werden. Auch kann die Überschreitung als vorübergehend gewertet werden. Dies führt zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium des Vertrags erfüllt ist.

Im vorliegenden Bericht wurden auch die einschlägigen Faktoren geprüft. Insgesamt führt die Analyse zu dem Schluss, dass das im Vertrag und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 festgelegte Defizitkriterium als derzeit eingehalten betrachtet werden sollte, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand nach wie vor weit unter dem Referenzwert von 60 % des BIP bleibt.