



**Brüssel, den 23. November 2020  
(OR. en)**

**EG 29/20**

**EUROGROUP 29  
ECOFIN 1053  
UEM 378**

### **ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. November 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2020) 8505 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 18.11.2020 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens
Anl.:	C(2020) 8505 final

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2020) 8505 final.

Brüssel, den 18.11.2020  
C(2020) 8505 final

**STELLUNGNAHME DER KOMMISSION**

**vom 18.11.2020**

**zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens**

{SWD(2020) 855 final}

(Nur der spanische Text ist verbindlich)

# STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 18.11.2020

## zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens

(Nur der spanische Text ist verbindlich)

### ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht werden soll, um sicherzustellen, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung veröffentlicht wurden.
2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 legen 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 vor.
3. Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung<sup>1</sup> über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel<sup>2</sup> des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. In dieser Mitteilung legte die Kommission dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des durch den COVID-19-Ausbruch zu erwartenden schweren Konjunkturabschwungs aus ihrer Sicht erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzministerinnen und -minister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an.<sup>3</sup> Wie die Kommission in der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021<sup>4</sup> erklärt und den Finanzministerinnen und -ministern der EU-Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 19. September 2020<sup>5</sup> mitgeteilt hat, sollten die Mitgliedstaaten 2021 angesichts der gegenwärtig aktivierten allgemeinen Ausweichklausel weiterhin gezielte und befristete fiskalische Unterstützung leisten, dabei jedoch die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahren.

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (COM(2020) 123 final vom 20.3.2020).

<sup>2</sup> Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs.

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission – Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 (COM(2020) 575 final vom 17.9.2020).

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021\\_de](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_de)

4. Am 27. Mai 2020 legte die Europäische Kommission zusammen mit ihrem Vorschlag für einen aufgestockten langfristigen EU-Haushalt für 2021-2027<sup>6</sup> auch einen Vorschlag für die Schaffung eines neuen Aufbauinstruments namens „NextGenerationEU“<sup>7</sup> vor. Dieser Vorschlag umfasst die Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, die umfangreiche finanzielle Unterstützung für öffentliche Investitionen und Reformen bietet. Durch ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung und die finanzielle Unterstützung des langfristigen Wirtschaftswachstums wird die Aufbau- und Resilienzfazilität dazu beitragen, dass sich die öffentlichen Finanzen in naher Zukunft wieder bessern und sowohl auf mittlere wie auch auf lange Sicht tragfähig bleiben.

#### *ERWÄGUNGEN ZU SPANIEN*

5. Am 15. Oktober 2020 hat Spanien seine Übersicht über die Haushaltsplanung 2021 vorgelegt. Davon ausgehend gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 eine Stellungnahme ab. Die Übersicht über die Haushaltsplanung wurde vorgelegt, ohne dass gleichzeitig ein Entwurf des Haushaltsgesetzes an das Parlament übermittelt wurde. Dieser wurde erst zwei Wochen später vorgelegt, nachdem die Haushaltsverhandlungen noch fortgesetzt worden waren.
6. Am 20. Juli 2020 empfahl der Rat Spanien<sup>8</sup>, im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die COVID-19-Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die darauf folgende Erholung zu fördern. Ferner empfahl er Spanien, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltsslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen.

Am 20. Mai 2020 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, da das gesamtstaatliche Defizit Spaniens den Angaben zufolge im Jahr 2020 den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP überschreiten wird und Spanien 2019 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt hatte. In dem Bericht kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass nach der Bewertung sämtlicher einschlägiger Faktoren das Defizitkriterium nicht erfüllt war und das Schuldenstandskriterium nicht eingehalten wurde. Angesichts der durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie entstandenen außerordentlichen Unsicherheit und ihrer außergewöhnlichen makroökonomischen und haushaltspolitischen Folgen – nicht zuletzt im Hinblick auf die Festlegung eines glaubwürdigen, auch 2021 weiter stützenden fiskalpolitischen Kurses – ist die Kommission der Auffassung, dass keine Beschlüsse zur Einleitung von Defizitverfahren getroffen werden sollten.

---

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan (COM(2020) 442 final vom 27.5.2020).

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen (COM(2020) 456 final vom 27.5.2020).

<sup>8</sup> Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens (ABl. C 282 vom 26.8.2020, S. 54).

7. Der Herbstprognose 2020 der Kommission zufolge wird die spanische Wirtschaft 2020 voraussichtlich um 12,4 % schrumpfen und 2021 um 5,4 % wachsen. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung dürfte die spanische Wirtschaft 2020 um 11,2 % schrumpfen und 2021 wieder um 9,8 % wachsen, bedingt durch den Rückgang und die anschließende Erholung der Binnennachfrage und insbesondere des privaten Konsums. Anders als in den Projektionen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegen, wird in der Prognose der Kommission der möglicherweise erhebliche positive Effekt auf das Wirtschaftswachstum eines Maßnahmenpakets für 2021 nicht berücksichtigt, das aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden soll. Laut den Schätzungen der Regierung unter Annahme einer vollständigen und raschen Mittelausschöpfung und hoher Multiplikatoren dürfte das reale BIP-Wachstum 2021 damit um rund 2,5 Prozentpunkte steigen. Sie rechnet zudem für 2020 mit einem Rückgang der Beschäftigung und anschließend mit einer Erholung; dies schlägt sich in der Arbeitslosenquote nieder, die für 2020 auf 17,1 % und für 2021 auf 16,3 % beziffert wird. Es wird davon ausgegangen, dass die wirtschaftliche Erholung in den verschiedenen Sektoren nicht einheitlich verläuft. Im verarbeitenden Gewerbe wird mit einer schnelleren Wiederaufnahme der Tätigkeiten gerechnet als im Dienstleistungssektor, wo die Beschränkungen voraussichtlich länger fortbestehen und insbesondere mit dem Tourismus zusammenhängende Tätigkeiten, etwa Dienstleistungen in den Bereichen Mobilität, Gastronomie und Beherbergung, beeinträchtigt werden.

Insgesamt deuten die makroökonomischen Projektionen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung 2021 zugrunde liegen, insbesondere für das Jahr 2021 auf ein erheblich stärkeres Wirtschaftswachstum hin als die Herbstprognose 2020 der Kommission, was vor allem der Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen eines aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu finanzierenden Konjunkturpakets geschuldet ist. Zudem sind die Projektionen aus der Übersicht über die Haushaltsplanung vor der Einführung strengerer Maßnahmen zur Eindämmung der zweiten Welle der COVID-19-Pandemie entstanden und gehen von keiner Veränderung der Handelsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich ab Januar 2021 aus; die später entstandene Prognose der Kommission trägt beiden Punkten Rechnung.

Spanien erfüllt die Anforderung der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, denn die Haushaltsplanung beruht auf makroökonomischen Prognosen, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet worden sind. Die unabhängige haushaltspolitische Behörde in Spanien (AIReF) billigte zwar die Projektionen, wies dabei jedoch auf das Risiko weniger günstiger Szenarien mit geringerem Wachstum hin; Einflussfaktoren seien die Entwicklung der COVID-19-Pandemie und die Umsetzung und Wirkung der Aufbau- und Resilienzfazilität und der anderen Mittel im Rahmen des Aufbauinstruments „NextGenerationEU“.

8. Für 2020 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung eine Erhöhung des gesamtstaatlichen Defizits auf 11,3 % des BIP prognostiziert. Dieser Anstieg des öffentlichen Defizits um etwa 8½ Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr ist einerseits dem normalen Greifen automatischer fiskalischer Stabilisatoren, die einen Einnahmerückgang und einen Anstieg der konjunkturbedingten Ausgaben verursachen dürften, und andererseits den diskretionären Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 zuzuschreiben. Laut der Übersicht über die Haushaltsplanung 2021 und auf Grundlage eines makroökonomischen Szenarios, in

dem Auswirkungen eines Maßnahmenpakets im Umfang von 2,2 % des BIP berücksichtigt werden, das über die Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden soll, wird mit einem Rückgang des Defizits im Jahr 2021 auf 7,7 % des BIP gerechnet. In den Einnahmen- und Ausgabenprojektionen wurden jedoch nur die haushaltspolitischen Auswirkungen des angenommenen stärkeren Wirtschaftswachstums auf die Einnahmen berücksichtigt, das durch die Ausgaben im Rahmen der Fazilität entstehen soll, nicht jedoch die genannten Finanzhilfen und Ausgaben selbst. Da die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne erst im Jahr 2021 vorgelegt und angenommen werden dürften, geht die Kommission einstweilen in den Haushaltsprojektionen für das Jahr 2021 von Vorfinanzierungen in Höhe von 10 % im Rahmen der Finanzhilfen der Aufbau- und Resilienzfazilität aus und behandelt diese als finanzielle Transaktionen, die sich nicht auf die Haushaltssalden auswirken, aber die öffentlichen Schuldenstände verringern. Im Falle Spaniens beläuft sich die Vorfinanzierung von 10 % der Finanzhilfen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität im Jahr 2021 auf 6,4 Mrd. EUR<sup>9</sup>. Auf der Ausgabenseite enthält die unter der Annahme einer unveränderten Politik erstellte Prognose der Kommission keine Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität, da die entsprechenden Maßnahmen zum Stichtag der Prognose nicht ausreichend spezifiziert worden waren<sup>10</sup>. Das Defizit könnte sich 2021 günstiger entwickeln als in der Kommissionsprognose angenommen, da die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität das Wachstum ankurbeln könnte. In der Herbstprognose 2020 der Kommission wird von einem gesamtstaatlichen Defizit von 12,2 % des BIP im Jahr 2020 und 9,6 % des BIP im Jahr 2021 ausgegangen. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote von 118,8 % des BIP Ende 2020 auf 117,4 % im Jahr 2021 zurückgehen; in der Prognose der Kommission wird in diesem Zeitraum hingegen ein Anstieg von 120,3 % auf 122,0 % erwartet, was hauptsächlich auf die niedrigere Prognose für das reale BIP-Wachstum zurückzuführen ist.

Analog zur Situation in anderen Ländern hat die Regierung staatliche Garantien zur Stützung der Wirtschaftstätigkeit und der von der Pandemie besonders betroffenen Sektoren bereitgestellt. Sollten diese Garantien abgerufen werden, wird sich dies im künftigen öffentlichen Schuldenstand und in den Defiziten niederschlagen.

9. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält direkt budgetwirksame diskretionäre Maßnahmen im Umfang von 5,5 % des BIP im Jahr 2020, die zum Großteil im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihren wirtschaftlichen Auswirkungen getroffen wurden und auf 60 Mrd. EUR beziffert werden. Es handelt

---

<sup>9</sup> Vorläufiger Wert auf der Grundlage des Kompromissvorschlags des Ratsvorsitzes für die Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität (11538/20) vom 7. Oktober 2020, für den der Ratsvorsitz ein Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament erhalten hat.

<sup>10</sup> Die Behandlung der Aufbau- und Resilienzfazilität in der Herbstprognose 2020 der Kommission wird im Kasten I.4.3 der Wirtschaftsprognose der Europäischen Kommission vom Herbst 2020 ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf)) ausführlich erläutert. In die Prognose wurden unter der üblichen Annahme einer unveränderten Politik nur jene Maßnahmen aufgenommen, die in den Übersichten über die Haushaltsplanung glaubwürdig angekündigt und ausreichend erläutert wurden – unabhängig davon, ob sie als Element der Aufbau- und Resilienzpläne vorgesehen sind oder nicht. Einnahmenseitig wurde in die Haushaltsprojektionen keine Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität aufgenommen. In die Prognose für 2021 wurde ausschließlich die Vorfinanzierung von Finanzhilfen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität einbezogen. Die Annahmen zu ausgabenseitigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität in der Kommissionsprognose erfolgen unbeschadet der Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne.

sich um ausgabenseitige Maßnahmen in Höhe von insgesamt 59 Mrd. EUR (5,4 % des BIP) und einnahmenseitige Maßnahmen im Umfang von 1 Mrd. EUR (0,1 % des BIP). Zu den ausgabenseitigen Maßnahmen im Jahr 2020 gehören Zusatzausgaben für das Gesundheitswesen, um den Gesundheitsnotstand unter Kontrolle zu bringen, Unterstützung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Unternehmen, um Arbeitsplätze zu erhalten und Einkommensbeihilfen für gefährdete Gruppen. Einnahmenseitige Maßnahmen im Jahr 2020 waren unter anderem einige geringfügige Mehrwertsteuersenkungen.

Die Kommission hat die in der Übersicht über die Haushaltsplanung genannten Maßnahmen in ihrer Herbstprognose 2020 berücksichtigt, schätzt ihre Auswirkungen auf den Haushalt jedoch niedriger ein (1,3 % des BIP). In der Prognose der Kommission wird ein großer Teil der Ausgaben für Kurzarbeitsregelungen als Vorgang im Rahmen der automatischen Stabilisatoren angesehen, während die Übersicht über die Haushaltsplanung die Bruttoauswirkungen dieser Regelungen zu enthalten scheint. Auch wurden einige Maßnahmen aus der Übersicht über die Haushaltsplanung, etwa der COVID-19-Fonds für Regionen, die Erhöhung der Gehälter im öffentlichen Sektor und die Indexierung der Renten auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex, implizit in die Basisprojektionen der Prognose der Kommission aufgenommen. Insgesamt werden Maßnahmen im Umfang von etwa 0,3 % des BIP als nicht befristet eingestuft.

Neben den ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen, die direkte Auswirkungen auf das Defizit haben, werden in der Übersicht über die Haushaltsplanung auch Liquiditätshilfen für Unternehmen in Höhe von 159 Mrd. EUR (14,4 % des BIP) im Jahr 2020 genannt, die in Form von staatlichen Darlehensgarantien und Steuerstundungen im Jahr 2020 (18 Mrd. EUR oder 1,6 % des BIP) gewährt wurden. Die Höhe der bis Mitte Oktober 2020 genutzten Garantien wird auf 7,2 % des BIP geschätzt. Insgesamt stehen die von Spanien 2020 ergriffenen Maßnahmen mit den Leitlinien der Mitteilung der Kommission vom 13. März 2020 über die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Einklang.

10. Im Jahr 2021 sollen laut Übersicht über die Haushaltsplanung die meisten 2020 ergriffenen Maßnahmen schrittweise abgebaut und ein neues Steuerpaket im Umfang von rund 0,6 % des BIP umgesetzt werden. Zudem werden darin Aufbaupläne, die auf die am meisten von der COVID-19-Krise betroffenen Sektoren abzielen, sowie zusätzliche Transfers an die Ebenen des Staates unter der nationalen Ebene für die Bewältigung der Auswirkungen der Krise genannt. Die meisten Sektorpläne waren noch nicht mit ausreichenden Einzelheiten aufgeführt, um sie in der Prognose der Kommission zu berücksichtigen.

In der Herbstprognose der Kommission 2020 werden neue einnahmenseitige Maßnahmen im Umfang von etwa 0,1 % des BIP sowie einige neue dauerhafte ausgabenseitige Maßnahmen in Höhe von 0,2 % des BIP berücksichtigt, einschließlich einer Ad-hoc-Neubewertung der Renten auf der Grundlage der erwarteten Inflation (das vierte Jahr in Folge, der noch gültige Neubewertungsmechanismus wurde damit ausgesetzt) und der Auswirkungen der nationalen Mindesteinkommensregelung über das ganze Jahr, die auf je etwa 0,1 % des BIP im Jahr 2021 geschätzt werden. Einnahmenseitig ist der Unterschied zur Übersicht über die Haushaltsplanung den Unsicherheiten in Bezug auf die Ergebnisse einiger Maßnahmen sowie dem Umstand geschuldet, dass manche Änderungen der Besteuerung in der Übersicht über die Haushaltsplanung nicht ausreichend spezifiziert wurden. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2021, der

weitere Einzelheiten lieferte, wurde dem Parlament am 28. Oktober und damit nach dem Stichtag für die Prognose der Kommission vorgelegt. Es wird davon ausgegangen, dass manche Formen der Liquiditätshilfe auch 2021 fortgesetzt werden.

11. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens enthaltenen Maßnahmen wirken vor dem Hintergrund beträchtlicher Unsicherheit konjunkturstützend. In Anbetracht des gesamtstaatlichen Schuldenstands Spaniens und der hohen Tragfähigkeitsrisiken, die bereits vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie auf mittlere Sicht bestanden, ist es für Spanien bei der Ergreifung konjunkturunterstützender Maßnahmen besonders wichtig sicherzustellen, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beibehalten wird. Spanien wird aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen an die sich ändernden Umstände vorzunehmen.

Spanien wird seinen Aufbau- und Resilienzplan voraussichtlich 2021 vorlegen. In der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität wird festgelegt, wie die Kommission zu bewerten hat, ob die im Aufbau- und Resilienzplan enthaltenen Reformen und Investitionen mit den politischen Prioritäten der Union und den im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Herausforderungen übereinstimmen. Diese Bewertung durch die Kommission bildet die Grundlage für die Billigung des Plans durch den Rat und die Unterrichtung des Europäischen Parlaments.

Brüssel, den 18.11.2020

*Für die Kommission  
Paolo GENTILONI  
Mitglied der Kommission*