



Rat der
Europäischen Union

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

14648/16

ECOFIN 1065
UEM 372

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. November 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 901 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION Bewertung der Maßnahmen Portugals und Spaniens in Reaktion auf die Beschlüsse des Rates vom 8. August 2016 zu ihrer Inverzugsetzung mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 901 final.

Anl.: COM(2016) 901 final



Brüssel, den 16.11.2016
COM(2016) 901 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Bewertung der Maßnahmen Portugals und Spaniens

**in Reaktion auf die Beschlüsse des Rates vom 8. August 2016 zu ihrer Inverzugsetzung
mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig
erachteten Maßnahmen zu treffen**

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Bewertung der Maßnahmen Portugals und Spaniens

in Reaktion auf die Beschlüsse des Rates vom 8. August 2016 zu ihrer Inverzugsetzung mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen

1. EINFÜHRUNG

Am 8. August 2016 hat der Rat gemäß Artikel 126 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beschlossen, Portugal und Spanien mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen.

Portugal wurde mit der Maßgabe in Verzug gesetzt, sein übermäßiges Defizit bis 2016 durch Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits auf 2,5 % des BIP in diesem Jahr zu beenden. Bei diesem Zielwert sind die direkten Auswirkungen etwaiger Bankenstützungsmaßnahmen nicht berücksichtigt. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission, auf die sich der Ratsbeschluss stützte, wurde die Auffassung vertreten, dass dies einem gegenüber 2015 unveränderten strukturellen Saldo entspricht. Der Rat beschloss ferner, dass Portugal alle unerwarteten Mehreinnahmen zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus einsetzen sollte. Zusätzlich zu den bereits in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission berücksichtigten Einsparungen sollte Portugal darüber hinaus für 2016 Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von 0,25 % des BIP beschließen und umsetzen. Zu diesem Zweck sollte es insbesondere die im Haushalt 2016 vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen – einschließlich der im Stabilitätsprogramm angekündigten zusätzlichen Ausgabenkontrolle im Beschaffungswesen – vollständig umsetzen, und die damit verbundenen Einsparungen durch weitere strukturelle Maßnahmen ergänzen, um so die verlangte Konsolidierungsanstrengung zu erreichen. Zur nachhaltigen Verbesserung der öffentlichen Finanzen sollte Portugal das Haushaltsrahmengesetz und das Verpflichtungskontrollgesetz uneingeschränkt umsetzen und weitere Verbesserungen bei der Steuererhebung und der Ausgabenkontrolle vornehmen. Portugal wurde aufgefordert, einen klaren Zeitplan vorzulegen und Schritte im Hinblick darauf einzuleiten, Zahlungsrückstände vollständig zu beseitigen, die Effizienz des Gesundheitssystems zu steigern, die Abhängigkeit des Rentensystems von Zuwendungen aus dem Haushalt zu verringern und zu gewährleisten, dass bei der Umstrukturierung staatseigener Unternehmen Haushaltseinsparungen erzielt werden.

Spanien wurde mit der Maßgabe in Verzug gesetzt, sein übermäßiges Defizit bis 2018 zu beenden und zu diesem Zweck das gesamtstaatliche Defizit 2016 auf 4,6 % des BIP, 2017 auf 3,1 % des BIP und 2018 auf 2,2 % des BIP zurückzuführen. Auf der Grundlage der aktualisierten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission, auf die sich der Ratsbeschluss stützte, wurde die Auffassung vertreten, dass diese Rückführung einer Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,4 % des BIP im Jahr 2016 und einer Verbesserung um jeweils 0,5 % des BIP in den Jahren 2017 und 2018 entspricht. Der Rat beschloss ferner, dass Spanien alle unerwarteten Mehreinnahmen zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus

einsetzen und zusätzlich zu den bereits in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission berücksichtigten Einsparungen für die Jahre 2017 und 2018 Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von je 0,5 % des BIP beschließen und vollständig umsetzen sollte. Spanien sollte Maßnahmen zur Stärkung seines finanzpolitischen Rahmens beschließen, die insbesondere auf eine stärkere Automatisierung der Mechanismen zur Prävention und Korrektur von Abweichungen von den Haushaltszielen und auf eine Erhöhung des Beitrags der im Stabilitätsgesetz vorgesehenen Ausgabenregel zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen abzielen. Zudem wurde die spanische Regierung aufgefordert, einen kohärenten Rahmen zu schaffen, der über alle Vergabebehörden und -stellen hinweg Transparenz und Abstimmung der Vorgehensweise bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gewährleistet und angemessene Ex-ante- und Ex-post-Kontrollmechanismen für das öffentliche Auftragswesen umfasst, damit Effizienz und Rechtskonformität sichergestellt werden.

Der Rat setzte Portugal und Spanien nach Artikel 3 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates die Frist, bis zum 15. Oktober 2016 über die aufgrund des Ratsbeschlusses getroffenen Maßnahmen einen Bericht vorzulegen. Spanien und Portugal legten dem Rat und der Kommission am 15. Oktober 2016 bzw. 17. Oktober 2016 einen Bericht über ihre haushaltspolitischen Maßnahmen zur Verwirklichung der vom Rat vorgegebenen Ziele vor.

Um zu beurteilen, ob die beiden Mitgliedstaaten den Ratsbeschlüssen vom 8. August 2016 nachgekommen sind, hat die Kommission die Haushaltsstrategien von Portugal und Spanien anhand der Angaben überprüft, die in den Berichten über die getroffenen Maßnahmen enthalten waren.

Kasten 1: Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 und dem Verhaltenskodex¹ wird davon ausgegangen, dass ein Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen ergriffen hat, wenn er im Einklang mit der Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV oder dem Beschluss des Rates über die Inverzugsetzung nach Artikel 126 Absatz 9 gehandelt hat. Laut Verhaltenskodex sollte bei der Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen insbesondere berücksichtigt werden, ob der betreffende Mitgliedstaat die vom Rat empfohlenen jährlichen Haushaltsziele und die zugrunde liegende Verbesserung seines konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen erreicht hat.

Nach der Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen² ist zunächst zu prüfen, ob der Mitgliedstaat das Gesamtdefizitziel und die zugrunde liegende Verbesserung des strukturellen Saldos entsprechend der Empfehlung oder des Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates erreicht hat. Ist dies der Fall, ruht das Verfahren.

Verfehlt der Mitgliedstaat das Ziel für das Gesamtdefizit oder die erforderliche Verbesserung des strukturellen Saldos oder droht er diese zu verfehlen, werden die Gründe hierfür sorgfältig untersucht.

¹ „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie Leitlinien zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“, auf Englisch verfügbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm .

² Vom Rat am 20. Juni 2014 gebilligte Methode: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf.

Bei der sorgfältigen Untersuchung wird bewertet, ob der Mitgliedstaat in Einklang mit der Empfehlung bzw. dem Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates gehandelt hat, wobei die Konsolidierungsanstrengung auf zweierlei Weise gemessen wird: (i) nach der „Top-down-Methode“, bei der die Veränderung des strukturellen Saldos, bereinigt um Potenzialwachstumskorrekturen, unerwartete Mehr-/Mindereinnahmen und unvorhersehbare Ereignisse, gegenüber dem Ausgangsszenario der Empfehlung bzw. des Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates gemessen wird, und (ii) nach der „Bottom-up-Methode“, bei der die budgetären Auswirkungen der einzelnen umgesetzten diskretionären haushaltspolitischen Maßnahmen und die gegenüber dem Ausgangsszenario der Empfehlung oder des Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates eingetretene Entwicklung aller Ausgaben, die sich nicht der Kontrolle des Mitgliedstaats entziehen, geschätzt werden. Ergänzend zu dieser sorgfältigen Untersuchung werden weitere einschlägige qualitative Aspekte erwogen, anhand deren die Kommission fundiert beurteilen kann, ob ein Mitgliedstaat hinreichende politische Maßnahmen getroffen hat, um der Empfehlung bzw. dem Inverzugsetzungsbeschluss des Rates nachzukommen.

Ergibt die sorgfältige Untersuchung, dass der Mitgliedstaat seinen politischen Verpflichtungen nachgekommen ist, wird in der Bewertung festgestellt, dass wirksame Maßnahmen getroffen wurden. Zeigt die sorgfältige Untersuchung, dass die politischen Verpflichtungen nicht erfüllt wurden und die Gesamtdefizitziele voraussichtlich verfehlt werden, wird in der Bewertung festgestellt, dass keine wirksamen Maßnahmen getroffen wurden. Werden die Gesamtdefizitziele jedoch voraussichtlich erreicht, ruht das Verfahren.

2. BEWERTUNG DER VON PORTUGAL GETROFFENEN MAßNAHMEN

2.1. Maßnahmen, die im Bericht über die getroffenen Maßnahmen enthalten waren, und aktualisierte Haushaltsprojektionen

Wie bereits in dem von Portugal am 17. Oktober 2016 vorgelegten Bericht über die getroffenen Maßnahmen dargelegt, hat das Land auf den Ratsbeschluss vom 8. August 2016 hin für Vorleistungen vorgesehene Mittel in Höhe von 445 Mio. EUR (¼% des BIP) eingefroren. Diese Maßnahme soll die im Bericht dargelegten defiziterhöhenden Faktoren teilweise ausgleichen. Laut Bericht ist für 2016 ein gesamtstaatliches Defizit von 2,4 % des BIP zu erwarten, d. h. das Gesamtdefizit dürfte um 0,2 % des BIP über dem im Stabilitätsprogramm 2016 gesetzten Ziel liegen. Diese Differenz ist vor allem auf die Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Aussichten gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2016 zurückzuführen, die dazu beigetragen hat, dass die Projektionen für die Steuereinnahmen nach unten korrigiert werden mussten. Auch auf der Ausgabenseite werden zwei einmalige Faktoren voraussichtlich zur Erhöhung des gesamtstaatlichen Defizit führen: zum einen Oitante, die Auffangstruktur für die Abwicklung der Banif, und zum anderen die Streichung von zwei Konzessionen.

2.2. Bewertung der getroffenen Maßnahmen

Die Kommission geht in ihrer Herbstprognose 2016 davon aus, dass das gesamtstaatliche Defizit Portugals im Jahr 2016 bei 2,7 % des BIP und damit über dem empfohlenen Zielwert von 2,5 % des BIP, aber unter dem im Vertrag vorgegebenen Referenzwert von 3 % des BIP liegen wird. Die Hälfte der Abweichung von den im Bericht über die getroffenen Maßnahmen

zugrunde gelegten 2,4 % des BIP ergibt sich aus einem weniger optimistischen makroökonomischen Szenario in der Herbstprognose 2016 der Kommission, bei dem niedrigere Steuereinnahmen erwartet werden. Die verbleibende Differenz beruht darauf, dass in der Herbstprognose 2016 der Kommission in einigen Bereichen, insbesondere bei den Arbeitnehmerentgelten, und Vorleistungen, ein höherer Ausgabendruck als im Bericht über die getroffenen Maßnahmen prognostiziert wird.

Tabelle 1: Vergleich der Haushaltsprojektionen

% des BIP	Gesamthaushalts-	Anpassung beim
	saldo	strukturellen Saldo
	2016	2016
Herbstprognose 2016 der Kommission	-2,7%	-0,1%
Bericht über getroffene Maßnahmen / VÜD 20:	-2,4%	0,0%
Ausgangsszenario (Frühjahrsprognose 2016)**	-2,7%	-0,2%
Im Rahmen des VÜD gesetztes Ziel	-2,5%	0,0%

Anmerkungen:

*Die auf der DBP beruhenden strukturellen Salden werden von der Kommission anhand des DBP-Szenarios nach der gemeinsamen Methodik Neuberechnet.

** Dieses Szenario liegt dem Ratsbeschluss vom 8. August 2016 zugrunde.

Die geforderte Konsolidierungsanstrengung in Form eines unveränderten strukturellen Saldos wird voraussichtlich verfehlt werden, da in der Herbstprognose 2016 der Kommission eine geringfügige Verschlechterung um 0,1 % des BIP vorhergesehen wird. Dies stellt aber immer noch eine Verbesserung gegenüber der dem Ratsbeschluss zugrunde liegenden Frühjahrsprognose 2016 der Kommission dar, in der aufgrund einer Abwärtskorrektur der gesamtwirtschaftlichen Aussichten und der damit verbundenen Auswirkungen auf die Konjunkturbereinigung von einer Verschlechterung um 0,2 % des BIP ausgegangen worden war.

Nach der Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen (siehe Kasten 1) ist deshalb eine sorgfältige Untersuchung der Konsolidierungsanstrengung angezeigt, wobei die bereinigte Veränderung des strukturellen Saldos („Top-down“-Methode) und der Umfang der getroffenen Maßnahmen („Bottom-up“-Methode) zu prüfen sind.

Auf der Grundlage der „Top-down“-Methode für die Bewertung der Konsolidierungsanstrengung wird die bereinigte Veränderung des strukturellen Haushaltssaldos auf 0,4 % des BIP veranschlagt. Darüber hinaus scheint die Konsolidierungsanstrengung im Umfang von 0,3 % des BIP bei einer Bewertung nach der „Bottom-up“-Methode im Großen und Ganzen den Anforderungen des Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates (0,25 % des BIP) zu entsprechen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass auf eine entsprechende Anforderung des Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates hin Mittel für Vorleistungen eingefroren wurden, die

im strukturellen Haushaltssaldo mit knapp ¼% des BIP zu Buche schlagen und in dem geprüften Bericht ordnungsgemäß gemeldet wurden.

Tabelle 2: Vergleich der bereinigten Veränderung des strukturellen Saldos und der Konsolidierungsanstrengung nach der „Bottom-up“-Methode auf Basis der Herbstprognose 2016 der Kommission

% des BIP	Bereinigte Veränderung des strukturellen	Bottom-up- Anstrengung
	2016	2016
Herbstprognose 2016 der Kommission	0,4%	0,3%
Ausgangsszenario (Frühjahrsprognose 2016)*	-0,2%	0,0%
Im Rahmen des VÜD gesetztes Ziel	0,0%	0,25%

* Dieses Szenario liegt dem Ratsbeschluss vom 8. August 2016 zugrunde.

Die Kommission geht zwar in ihrer Herbstprognose 2016 nicht davon aus, dass das Gesamtdefizitziel im Jahr 2016 erreicht wird, rechnet alles in allem aber doch noch mit einer fristgerechten Korrektur des übermäßigen Defizits. Da das Gesamtdefizit der Prognose zufolge unter dem im Vertrag vorgegebenen Referenzwert von 3 % des BIP bleiben, 2017 weiter auf 2,2 % des BIP absinken und 2018 moderat auf 2,4 % des BIP ansteigen soll, sieht die Kommission sogar eine nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits voraus. Sowohl auf der Grundlage der bereinigten Änderung des strukturellen Saldos als auch nach der „Bottom-up“-Methode für die Bewertung der Konsolidierungsanstrengung ist davon auszugehen, dass die geforderte Konsolidierungsanstrengung im Jahr 2016 erreicht wird. Allerdings ist noch nicht bekannt, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang sich die geplante Rekapitalisierung der Caixa Geral de Depósitos (CGD) auf das Defizit auswirken wird. Dies stellt eine Gefahr für die zügige und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits dar.

2.3. Bewertung der getroffenen fiskalpolitischen und strukturellen Maßnahmen

Bezüglich der vom Rat geforderten Maßnahmen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Verbesserung der öffentlichen Finanzen wird im Bericht über die getroffenen Maßnahmen betont, dass die nichtfinanziellen Schulden in der zentralen Verwaltung eingedämmt wurden und für die Beseitigung der Zahlungsrückstände im Gesundheitswesen mehr Mittel zur Verfügung stehen. Ferner wird auf die Genehmigung der Verfahrensregeln für die Stelle hingewiesen, die das neue Haushaltsrahmengesetzes umsetzt. Darüber hinaus wurde eine Überprüfung der öffentlichen Ausgaben eingeleitet, die sich bislang auf das Gesundheits- und Bildungswesen, das öffentliche Beschaffungswesen und die staatlichen Unternehmen erstreckt und bis 2019 Einsparungen von insgesamt 238 Mio. EUR (75 Mio. EUR davon im Jahr 2017) ermöglichen soll. Zur Nachhaltigkeit des Rentensystems wird erklärt, dass die (für 2017 auf 160 Mio. EUR veranschlagten) Einnahmen aus einer neuen progressiven Immobiliensteuer im Entwurf des Haushaltsplans für 2017 dem Fonds zur Stabilisierung der

Sozialversicherungsfinanzen zugewiesen werden sollen. Die Regierung betrachtet dies als Weg aus der Abhängigkeit von den üblichen Zuwendungen aus dem Haushalt. Die Ausgabenseite bleibt jedoch von Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems ausgenommen. Schließlich wird im Bericht über die getroffenen Maßnahmen auf eine laufende Neuausrichtung der Umstrukturierungspläne für staatseigene Unternehmen Bezug genommen, jedoch ohne Hinweise auf konkrete Fortschritte in diesem Bereich.

3. BEWERTUNG DER VON SPANIEN GETROFFENEN MAßNAHMEN

3.1. Maßnahmen, die im Bericht über die getroffenen Maßnahmen enthalten waren, und aktualisierte Haushaltsprojektionen

Da die Geschicke des Landes bis vor Kurzem von einer geschäftsführenden Regierung gelenkt wurden, konzentriert sich der von Spanien am 15. Oktober 2016 vorgelegte Bericht auf die Maßnahmen zur Einhaltung der Haushaltsziele für 2016.

So werden darin insbesondere zwei neue finanzpolitische Maßnahmen hervorgehoben, die auf den Ratsbeschluss vom 8. August 2016 hin getroffen wurden: die Entscheidung, den Termin für den Abschluss des Haushaltsjahres 2016 vorzuziehen, und die Gesetzesverordnung 2/2016 über die Erhöhung der Körperschaftsteuervorauszahlungen. Die erste Maßnahme ist eine haushaltstechnische Strategie zur Drosselung der Ausgaben im Jahr 2016, die Einsparungen von 1 Mrd. EUR (0,1 % des BIP) ermöglichen soll. Die Gesetzesverordnung hingegen wurde von der spanischen Regierung angenommen und vom Parlament am 20. Oktober 2016 verabschiedet, um voraussichtliche Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer im Jahr 2016 auszugleichen. Da die Übergangsmaßnahmen für die Körperschaftsteuervorauszahlungen am 1. Januar 2016 auslaufen, werden Mindereinnahmen von 0,6 % des BIP erwartet. Mit der Gesetzesverordnung werden u. a. die Mindestvorauszahlungen für die Körperschaftsteuer wiedereingeführt und erhöht. Zudem werden künftig mehr Unternehmen diese Vorauszahlungen entrichten müssen. Dem Bericht zufolge gleicht die Maßnahme nicht nur die oben genannten Körperschaftsteuermindereinnahmen aus, sondern hat auch eine positive Nettoauswirkung von 0,2 % des BIP auf den Gesamtsaldo im Jahr 2016, während das Defizit im Jahr 2016 voraussichtlich 4,6 % betragen wird. Der strukturelle Saldo Spaniens verbessert sich dadurch aber nicht.³

Da Spanien bis zum Ablauf der vom Rat für die Vorlage des Berichts gesetzten Frist am 15. Oktober eine geschäftsführende Regierung hatte und in den Projektionen der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2017 von einer unveränderten Politik ausgegangen wird, enthält der Bericht über die getroffenen Maßnahmen keine neuen finanzpolitischen Maßnahmen für 2017, die erforderlich wären, um die für 2017 und 2018 gesetzten

³ Das Auslaufen der Übergangsmaßnahmen für die Körperschaftsteuervorauszahlungen am 1. Januar 2016 und die Gesetzesverordnung (Real Decreto-ley 2/2016) zur Festlegung neuer Mindestvorauszahlungen ändern nichts an der steuerlichen Gesamtbelastung der Unternehmen, sondern wirken sich nur darauf aus, wann die Steuern und entsprechende Zahlungen fällig sind. Daher betrachtet die Kommission sie hinsichtlich ihrer Auswirkungen als einmalige Maßnahmen.

Zielvorgaben für das Gesamtdefizit und den strukturellen Saldo zu erreichen. So werden lediglich die anhaltenden Auswirkungen der 2016 oder früher getroffenen Maßnahmen hervorgehoben. Auf dieser Grundlage wird für 2017 in der Übersicht über die Haushaltsplanung ein Defizit von 3,6 % des BIP veranschlagt, das 0,5 % des BIP über dem vom Rat für dieses Jahr vorgegebenen Ziel für das gesamtstaatliche Defizit liegt.

Hinsichtlich der im Ratsbeschluss vom 8. August 2016 geforderten Maßnahmen zur Stärkung des finanzpolitischen Rahmens und des Rahmens für das öffentliche Auftragswesen enthält der Bericht Informationen über die Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen im nationalen finanzpolitischen Rahmen, d. h. dem Stabilitätsgesetz, im Jahr 2016 und über die zwei von der spanischen Regierung eingebrachten Legislativvorschläge zur Stärkung der Aufsicht über das öffentliche Auftragswesens, die noch vom Parlament verabschiedet werden müssen.⁴

3.2. Bewertung der getroffenen Maßnahmen

In der Herbstprognose 2016 der Kommission wird ein Gesamtdefizit von 4,6 % des BIP erwartet, das mit dem Defizitziel des Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates im Einklang steht. Insbesondere in der ersten Jahreshälfte 2016 blieb das gesamtstaatliche Defizit Spaniens trotz des kräftigen Wirtschaftswachstums nahezu unverändert. Für einige Teilsektoren des Staates sind für die Monate August und September Daten verfügbar, die dieses Bild bestätigen. Die Ausgaben sind wie erwartet gestiegen, doch die Einnahmen fielen aufgrund erheblicher unerwarteter Einnahmefälle bei der Einkommensteuer deutlich geringer aus. Dies gilt insbesondere für die Körperschaftsteuer nach dem Inkrafttreten des zweiten Teils der Körperschaftsteuerreform und der Abschaffung der Mindestvorauszahlungen im Januar 2016. Durch die am 20. Oktober 2016 angenommene Gesetzesverordnung 2/2016 werden diese Auswirkungen mehr als ausgeglichen.

In Ermangelung eines Haushaltsplans für 2017 wird mit einem Rückgang des Defizits auf rund 3,8 % des BIP im Jahr 2017 bzw. 3,2 % des BIP im Jahr 2018 gerechnet. Diese Annahme beruht in erster Linie auf günstigen gesamtwirtschaftlichen Aussichten (die sich positiv auf die Steuereinnahmen auswirken und dazu beitragen, die Sozialtransfers unter Kontrolle zu halten) und rückläufigen Zinszahlungen aufgrund des derzeitigen Niedrigzinsumfelds. Gleichwohl wird für beide Jahre ein gesamtstaatliches Defizit erwartet, das weiterhin über den Zielvorgaben des Rates liegt, und eine fristgerechte Korrektur bis 2018 ist derzeit nicht abzusehen.

Spanien muss nach dem Ratsbeschluss vom 8. August 2016 nach Artikel 126 Absatz 9 AEUV dafür sorgen, dass sich der strukturelle Saldo 2016 um höchstens 0,4 % des BIP verschlechtert, doch nach der Herbstprognose 2016 der Kommission ist eine Verschlechterung um 1,0 % des BIP zu erwarten, womit das Land um 0,6 Prozentpunkte hinter der Vorgabe zurückbliebe. Ferner muss Spanien nach dem Ratsbeschluss vom 8. August 2016 in den Jahren 2017 und 2018 eine Verbesserung des strukturellen Saldos um

⁴ Weitere Einzelheiten dazu enthält das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu dieser Mitteilung und die Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens für 2017.

0,5 % des BIP im Jahr 2017 erreichen. Die Kommission sieht in ihrer Herbstprognose 2016 jedoch keine Änderungen des strukturellen Defizits in den Jahren 2017 und 2018 vorher.

Tabelle 3: Vergleich der Haushaltsprojektionen

% des BIP	Gesamthaushaltssaldo			Veränderung des strukturellen Saldos		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Herbstprognose 2016 der Kommission	-4,6%	-3,8%	-3,2%	-1,0%	0,0%	0,0%
Prognose der Kommission vom Juli 2016 *	-4,6%	-3,3%	-2,7%	-0,4%	-0,1%	0,0%
Bericht über getroffene Maßnahmen / Übersicht üb	-4,6%	-3,6%	na	-0,7%	-0,1%	na
Im Rahmen des VÜD gesetztes Ziel	-4,6%	-3,1%	-2,2%	-0,4%	0,5%	0,5%

Anmerkungen:

Die auf der Übersicht über die Haushaltsplanung beruhenden strukturellen Salden werden von der Kommission nach der gemeinsamen Methodik Neuberechnet.

* Dieses Szenario liegt dem Ratsbeschluss vom 8. August 2016 zugrunde.

Nach der Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen (siehe Kasten 1) ist deshalb eine sorgfältige Untersuchung der Konsolidierungsanstrengung angezeigt, wobei die bereinigte Veränderung des strukturellen Saldos („Top-down“-Methode) und der Umfang der getroffenen Maßnahmen („Bottom-up“-Methode) zu prüfen sind.

Tabelle 4: Vergleich der bereinigten Veränderung des strukturellen Saldos und der Konsolidierungsanstrengung nach der „Bottom-up“-Methode auf Basis der Herbstprognose 2016 der Kommission

% des BIP	Bereinigte Veränderung des strukturellen Saldos			Bottom-up-Anstrengung		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Herbstprognose 2016 der Kommission	-0,5%	0,2%	0,0%	-0,1%	0,3%	0,0%
Im Rahmen des VÜD gesetztes Ziel	-0,4%	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	0,5%

Für 2016 zeigte die sorgfältige Untersuchung das Risiko auf, dass die geforderte Konsolidierungsanstrengung nach beiden Bewertungsmethoden nicht erreicht werden könnte. Nach der „Top-Down“-Methode wird die bereinigte Veränderung des strukturellen Saldos auf -0,5 % des BIP im Jahr 2016 geschätzt, sodass die Zielvorgabe des Rates von -0,4 % des BIP nur knapp verfehlt würde. Ein ähnliches Bild ergibt sich auf der Grundlage der „Bottom-up“-Methode. Danach dürften die (strukturellen) Maßnahmen auf der Einnahmenseite und die von der Regierung kontrollierbaren Ausgabenentwicklungen eine expansive Nettoauswirkung von 0,1 % des BIP haben, während der Rat gefordert hatte, dass diese bei Null liegen müsse.

Für 2017 zeigt die von einer unveränderten Politik ausgehende sorgfältige Untersuchung, dass die Konsolidierungsanstrengung, wenn keine weiteren Maßnahmen getroffen werden,

um 0,3 % des BIP („Top-down“-Methode) bzw. 0,2 % des BIP („Bottom-up“-Methode) hinter den Vorgaben des Rates zurückbleiben wird. Somit würde die Konsolidierungsanstrengung im Zeitraum 2016-2017 das Ziel sowohl nach der „Bottom-up“- als auch nach der „Top-down“-Methode um insgesamt 0,3 % des BIP verfehlen. Für 2018 wird nach der „Top-Down“-Methode bei einer unveränderten Politik prognostiziert, dass keine Konsolidierungsanstrengung erfolgt und das Land somit im Gesamtzeitraum um 0,8 % des BIP hinter der Zielvorgabe des Rates zurückbleibt. Auch die „Bottom-up“-Methode zeigt keine Konsolidierungsanstrengung im Jahr 2018. Damit bleiben die im Inverzugsetzungsbeschluss des Rates zur Erreichung der strukturpolitischen Ziele im Jahr 2018 für notwendig erachteten Maßnahmen um 0,5 % des BIP hinter dem angestrebten Ziel zurück, sodass der Rückstand im Zeitraum 2016-2018 insgesamt 0,9 % des BIP beträgt.⁵

3.3. Bewertung der getroffenen fiskalpolitischen und strukturellen Maßnahmen

Die spanische Regierung hat auf den Beschluss des Rates hin einige Maßnahmen vorangebracht, die aber den Anforderungen nicht gerecht werden.

Sie übermittelte zwar detaillierte Angaben zur Umsetzung der Präventions- und Korrekturmechanismen des Stabilitätsgesetzes im Jahr 2016, hat aber bisher keine Vorschläge zur Änderung dieses Gesetzes vorgelegt, um die automatische Anwendung dieser Mechanismen einzuführen. In Ermangelung entsprechender Durchführungsvorschriften bleibt auch die Anwendung der im Stabilitätsgesetz enthaltenen Ausgabenregel unklar und lässt Auslegungen zu, die ihren Beitrag zur Haushaltsdisziplin untergraben.

Was die geplanten Maßnahmen zur Stärkung des Rahmens für das öffentliche Auftragswesen in Spanien anbelangt, so können die gemeldeten Maßnahmen zu einer gewissen Verbesserung einiger Vergabeverfahren beitragen, doch alles in allem bilden sie nicht den benötigten kohärenten Rahmen, der ausreichende Transparenz und Abstimmung aller Vergabebehörden und -stellen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gewährleistet. Zudem werden in dem Bericht weder klare Ziele für das öffentliche Auftragswesen noch diesbezügliche Instrumente oder ein Zeitplan für ihre Verabschiedung und Umsetzung genannt.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In den von Portugal am 17. Oktober 2016 und von Spanien am 15. Oktober 2016 übermittelten Berichten über die getroffenen Maßnahmen werden die Maßnahmen der beiden Mitgliedstaaten zur Untermauerung ihrer haushaltspolitischen Strategie ausführlich beschrieben.

In Portugal wird auf der Grundlage der vorliegenden Informationen für 2016 ein gesamtstaatliches Defizit von 2,7 % des BIP erwartet, das unter dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP, aber über dem vom Rat am 8. August 2016 geforderten Ziel

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

liegen würde. Eine auf der Herbstprognose 2016 der Kommission basierende sorgfältige Untersuchung gelangt zu dem Schluss, dass Portugal die Konsolidierungsanstrengung erreicht hat, die für notwendig erachtet wird, um dem Ratsbeschluss vom 8. August 2016 nachzukommen. Da Portugal die im Ratsbeschluss vom 8. August 2016 geforderte Konsolidierungsanstrengung erreicht hat, vertritt die Kommission im Einklang mit der Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen die Auffassung, dass Portugal auf den Ratsbeschluss vom 8. August 2016 hin wirksame Maßnahmen ergriffen hat und das Verfahren deshalb ruhen sollte. Angesichts der aufgrund der Rekapitalisierung der CGD möglichen Erhöhung des Defizits ist eine fristgerechte und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits aber nicht gewährleistet. Die Kommission fordert Portugal daher auf, die Umsetzung der im Inverzugsetzungsbeschluss des Rates vom 8. August 2016 geforderten finanzpolitischen Maßnahmen weiter voranzutreiben.

Spanien hat seine Entschlossenheit bekräftigt, sein übermäßiges Defizit den Vorgaben des Rates entsprechend zu korrigieren. Da das Land aber bei Ablauf der vom Rat gesetzten Frist am 15. Oktober 2016 eine geschäftsführende Regierung hatte, konzentriert sich der Bericht über die getroffenen Maßnahmen auf die zur Einhaltung des Defizitziels für 2016 getroffenen Maßnahmen und enthält für 2017 Projektionen, bei denen von einer unveränderten Politik ausgegangen wird. Das gesamtstaatliche Defizit dürfte der Herbstprognose 2016 der Kommission zufolge entsprechend der Zielvorgabe auf 4,6 % des BIP im Jahr 2016 sinken, doch es besteht die Gefahr, dass die Konsolidierungsanstrengung hinter den Anforderungen zurückbleiben könnte. Da das Gesamtdefizitziel im Jahr 2016 den Projektionen zufolge erreicht wird, sollte das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit ruhen. Gleichzeitig dürften den derzeitigen Projektionen zufolge die Ziele für die Jahre 2017 und 2018 bei einer unveränderten Politik nicht erreicht werden, sodass Risiken für die fristgerechte Korrektur des übermäßigen Defizits bestehen. Die Kommission erwartet von Spanien die Vorlage einer aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung für 2017, mit der mindestens einen Monat vor Verabschiedung des Haushaltsgesetzes für 2017 der Kommission und der Euro-Gruppe gegenüber nachgewiesen wird, dass die Anforderungen des Ratsbeschlusses vom 8. August 2016 erfüllt sind. Die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung muss zudem Angaben zu den Maßnahmen enthalten, die Spanien im Einklang mit Artikel 1 Absätze 5 und 6 des Inverzugsetzungsbeschlusses des Rates vom 8. August 2016 ergriffen hat, um der vom Rat geforderten Stärkung des finanzpolitischen Rahmens und des Rahmen für das öffentliche Auftragswesen Rechnung zu tragen. Die Kommission wird die Erfüllung der im oben genannten Ratsbeschluss gestellten Anforderungen auf der Grundlage der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung erneut prüfen.