



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 6.7.2012
COM(2012) 397 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Spanien zu beenden

{SWD(2012) 215 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Spanien zu beenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 126 Absatz 7,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 AEUV vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.
- (3) Am 27. April 2009 stellte der Rat gemäß Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) fest, dass in Spanien ein übermäßiges Defizit bestand, und veröffentlichte gemäß Artikel 104 Absatz 7 EGV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit eine Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2012.
- (4) Am 2. Dezember 2009 stellte der Rat gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates fest, dass wirksame Maßnahmen ergriffen worden seien und nach der Annahme der Empfehlung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten seien. Infolgedessen beschloss der Rat, eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2013 anzunehmen. Um das öffentliche Gesamtdefizit bis 2013 unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, wurde für den Zeitraum 2010-2013 eine durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengung von „über 1,5 % des BIP“ empfohlen. Bei der Berechnung der durchschnittlichen jährlichen Konsolidierungsanstrengung wurde das in der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen für 2011 erwartete Defizit als Ausgangspunkt zugrunde gelegt. Welche Konsolidierungsanstrengung insgesamt erforderlich sein würde, um das nominale Defizitziel von 3 % des BIP fristgerecht zu erreichen, wurde unter der Annahme einer allmählichen Schließung der Produktionslücke bis 2015 berechnet.

- (5) Am 15. Juni 2010 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass Spanien in Befolgung der Ratsempfehlung vom 2. Dezember 2009 wirksame Maßnahmen ergriffen habe, um sein öffentliches Defizit unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, und dass im Defizitverfahren gegen Spanien daher keine weiteren Schritte erforderlich seien.
- (6) Nach Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV aussprechen, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen wurden und nach der Annahme der ursprünglichen Empfehlung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten sind. Das Eintreten unerwarteter nachteiliger wirtschaftlicher Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen wird anhand der bei der Ratsempfehlung zugrunde gelegten Wirtschaftsprognose beurteilt.
- (7) Nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates hat der Rat außerdem Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten mit dem Ziel, das übermäßige Defizit innerhalb einer bestimmten Frist zu beenden. In der Empfehlung ist dem betreffenden Mitgliedstaat eine Frist von höchstens sechs Monaten für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits zu setzen. Außerdem sollte der Rat in einer Empfehlung zur Korrektur eines übermäßigen Defizits das Erreichen jährlicher Haushaltsziele verlangen, die – ausgehend von der Prognose, die der Empfehlung zugrunde liegt – mit einer jährlichen Mindestverbesserung des strukturellen Saldo, d. h. des konjunkturbereinigten Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen, in Einklang stehen, für die ein Richtwert von 0,5 % des BIP gilt.
- (8) Nach einem signifikanten Konjunkturrückgang im Jahr 2009, als das reale BIP um 3,7 % einbrach, schrumpfte die Wirtschaft 2010 weiter, wenn auch nur um -0,1 %. Unterstützt durch die Dynamik der spanischen Exporte, denen die anziehende Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft zugute kam, und den mit der Nachfrageschwäche im Inland einhergehenden Importrückgang verbuchte die Wirtschaft 2011 wieder ein positives Wachstum (0,7 %). Nach der jüngsten Aktualisierung des Wirtschaftsausblicks für Spanien für den Zeitraum 2012-2013, mit der die Kommissionsdienststellen ihre Frühjahrsprognose 2012 durch Einbeziehung der Ende 2012 auf regionaler Ebene verabschiedeten finanzpolitischen Maßnahmen sowie der jüngsten Wirtschafts- und Haushaltsentwicklungen auf den neusten Stand gebracht haben, wird Spanien jedoch voraussichtlich wieder in die Rezession abgleiten und sowohl 2012 als auch 2013 ein negatives jährliches Wirtschaftswachstum verzeichnen. Der Verschuldungsabbau sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor und die hohe Arbeitslosigkeit bremsen die Inlandsnachfrage in hohem Maße. Aufgrund der nachlassenden Weltkonjunktur kann die schwache Inlandsnachfrage auch nicht durch die Auslandsnachfrage kompensiert werden, was eine Kontraktion der spanischen Wirtschaft zur Folge hat.
- (9) Das gesamtstaatliche Defizit lag 2010 bei 9,3 % des BIP, nach 11,2 % im Jahr 2009. Ausschlaggebend für die Verbesserung des Haushaltssaldos waren sowohl Kürzungen bei den Gesamtausgaben als auch höhere Gesamteinnahmen, die vor allem auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen waren. 2011 fiel das Defizit erheblich schlechter aus als erwartet und lag bei 8,5 % des BIP, gegenüber einem Zielwert von 6 % des BIP. Am 17. Mai 2012 teilte Spanien Eurostat mit, dass das gesamtstaatliche

Defizit für 2011 möglicherweise noch um rund 0,4 % des BIP nach oben korrigiert werde, da neue Informationen über bestimmte Ausgabenposten der autonomen Regionen vorlägen, die bei der im Rahmen des Defizitverfahrens vorgenommenen Datenmeldung vom März 2012 nicht berücksichtigt worden seien. Die Abweichung vom Haushaltsplan 2011 ist zu rund zwei Dritteln der regionalen Ebene zuzuschreiben, während Zentralstaat und Sozialversicherung weit geringere Zielabweichungen verzeichneten. Die Haushaltsabweichung erklärte sich vor allem durch Einnahmenausfälle aufgrund eines weniger günstigen wirtschaftlichen Umfelds als im Stabilitätsprogramm 2011 erwartet und eine weniger steuerergiebige Wachstumszusammensetzung, während sich die Ausgabenüberschreitungen in Grenzen hielten.

- (10) In der Aktualisierung der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen wird für 2012 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 6,3 % des BIP gerechnet, während im Stabilitätsprogramm 2012 und im Haushaltsgesetzentwurf 2012 noch von einem Defizit von 5,3 % des BIP ausgegangen wurde. Der Haushaltsgesetzentwurf basiert auf einnahmewirksamen Maßnahmen, zu denen vor allem Erhöhungen der direkten Steuern, wie Veränderungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuern, und eine Steueramnestie gehören. Einige dieser Maßnahmen wurden als befristet angekündigt, wie die Erhöhung der Einkommensteuer (die nur bis 2012 bzw. 2013 gelten soll), oder haben eine einmalige Wirkung, wie die veränderten Ratenzahlungsmöglichkeiten bei der Körperschaftsteuer 2012 und die Steueramnestie. Dem Haushaltsgesetzentwurf und dem Programm zufolge soll der Rückgang der Gesamtausgaben durch tiefe Einschnitte sowohl bei den Investitions- als auch bei den laufenden Ausgaben erreicht werden, auch durch Einsparungen im Gesundheits- und Bildungswesen auf regionaler Ebene. Die für 2012 projizierte Abweichung von den Zielwerten ist in erster Linie auf die besonders für die Sozialversicherung erwarteten Einnahmenausfälle und auf höhere Sozialausgaben zurückzuführen, die verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Aussichten, einer weniger steuerergiebigen Wachstumszusammensetzung und einer stärkeren Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt geschuldet sind. Diese Haushaltsprognose ist nach wie vor mit erheblichen Risiken behaftet. So könnten eine weitere Vertiefung der Wirtschaftskrise und Umsetzungsrisiken auf regionaler Ebene, die darauf zurückzuführen sind, dass viele Haushaltsmaßnahmen nur für einen Teil des Jahres gelten, eine noch größere Abweichung bewirken. Auch die derzeit stattfindende, notwendige Schwerpunktverschiebung von nicht handelbaren auf handelbare Güter birgt das Risiko eines weniger steuerergiebigen Wirtschaftswachstums. Die jüngsten Haushaltsdaten für die ersten Monate des Jahres 2012 deuten auf einen anhaltenden Abwärtsdruck auf die Einnahmen sowie auf die Notwendigkeit hin, umgehend weitere Strukturmaßnahmen durchzuführen.
- (11) Nach der Aktualisierung der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen wird sich das öffentliche Defizit 2013 unter der Annahme einer unveränderten Politik und eines Rückgangs des realen BIP um 0,3 % gegenüber dem Vorjahr auf 6,1 % des BIP belaufen, während ursprünglich ein Zielwert von 3 % angestrebt worden war. Das Stabilitätsprogramm 2012 geht von einem deutlichen Anstieg der Einnahmen aus Produktions- und Importsteuern aus, dem jedoch noch keine konkreten Maßnahmen zugrunde liegen und der zudem teilweise durch eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit kompensiert werden soll. Das Programm sieht auch - bislang noch nicht im Einzelnen festgelegte - Kürzungen auf der Ausgabenseite vor, die insbesondere das Bildungs- und Gesundheitswesen auf regionaler Ebene betreffen. Hinter der für 2014 und 2015 geplanten weiteren Konsolidierung stehen noch keine ausreichenden

Maßnahmen, die das angesetzte Defizitziel absichern würden, und das Stabilitätsprogramm enthält nur wenig konkrete Maßnahmen.

- (12) Nach der Aktualisierung der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen betrug das strukturelle Defizit in den Jahren 2009, 2010 und 2011 8,7 %, 7,3 % bzw. 7,0 % des BIP. Für 2012 wird ein strukturelles Defizit von 4,3 % des BIP erwartet. Dies impliziert eine durchschnittliche Konsolidierungsanstrengung von 1,5 % des BIP im Zeitraum 2010 bis 2012, was der Mindestvorgabe einer durchschnittlichen jährlichen Konsolidierungsanstrengung von „über 1,5%“ entspricht, die der Rat für 2010-2013 festgelegt hatte. Korrigiert um die Veränderung des makroökonomischen Szenarios, die zwischen den der Ratsempfehlung vom 2. Dezember 2009 zugrundeliegenden Projektionen und der aktuellen Prognose eingetreten ist, wäre im Zeitraum 2010 bis 2012 eine durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengung von schätzungsweise 0,5 BIP-Prozentpunkten mehr erforderlich. Spanien hat so weit also wirksame Maßnahmen hinsichtlich des Pfads für das strukturelle Defizit bis 2012 ergriffen.
- (13) Nach der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen, die der Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV vom 2. Dezember 2009 zugrunde lag, sollte die spanische Wirtschaft 2010 um 0,8 % schrumpfen und 2011 um 1 % wachsen. Die Jahre 2012 und 2013 fielen zwar nicht mehr in den Prognosezeitraum, doch wurde unter der Hypothese, dass sich die große negative Produktionslücke bis 2015 allmählich schließen würde, für 2012 und 2013 ein höheres Wachstum erwartet als für 2011. Im Ergebnis fiel das reale BIP 2010 und 2011 etwas besser aus als in der Herbstprognose 2009 erwartet. Doch war die Zusammensetzung des Wirtschaftswachstums weniger steuerergiebig als erwartet, da der kumulierte Wachstumsbeitrag der Inlandsnachfrage für 2010 und 2011 aufgrund der unerwartet raschen Verkleinerung des Sektors der nicht handelbaren Güter 2,7 Prozentpunkte des BIP ausmachte, gegenüber einer Prognose von -1,1 Prozentpunkt. Die Ergebnisse der Aktualisierung der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen für 2012 und 2013 zeigen, dass die spanische Wirtschaft vermutlich erheblichen Gegenwind zu spüren bekommen wird, womit in der Herbstprognose 2009 noch nicht gerechnet wurde. Während in der Herbstprognose 2009 für 2012 und 2013 von Wachstumsraten von weit über 1 % pro Jahr ausgegangen wurde, weisen die jüngsten Prognosen unter der Annahme einer unveränderten Politik auf Wachstumsraten von -1,9 % bzw. -0,3 % hin. Außerdem wird bei der Wachstumszusammensetzung die Nettoauslandsnachfrage vermutlich weiterhin größeres Gewicht haben, was sich somit auch in Zukunft entsprechend negativ auf die Steuereinnahmen niederschlagen dürfte.
- (14) Der öffentliche Bruttoschuldenstand erhöhte sich 2011 auf 68,5 % des BIP und dürfte nach der Aktualisierung der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen bei unveränderter Politik 2012 auf 80,9 % des BIP und 2013 auf 86,8 % des BIP anschwellen, womit er in allen Jahren über dem AEUV-Referenzwert läge. Ausschlaggebend für diesen Anstieg der Schuldenquote sind vor allem höhere Zinszahlungen und in geringerem Maße die Dynamik des Primärdefizits. Die Bestandsanpassungen erreichen 2012 einen erheblichen Umfang und tragen 5,4 BIP-Prozentpunkte zum Anstieg bei; Hintergrund ist der Plan zur Begleichung von Rechnungen der Versorger öffentlicher Einrichtungen und andere ausstehende Operationen. Risiken im Zusammenhang mit dem makroökonomischen Szenario und den Haushaltszielen sowie mit weiteren finanziellen Rettungsmaßnahmen könnten zu einem weiteren Anstieg des öffentlichen Schuldenstands beitragen.

- (15) Die Haushaltslage hat sich gegenüber dem Zeitpunkt, als die frühere Ratsempfehlung ausgearbeitet wurde, erheblich verschlechtert, was auf den unerwartet schlechten Wirtschaftsausblick, auch mit geringerer Steuerergiebigkeit, zurückzuführen ist. Hinzu kommt, dass sich die deutliche Schrumpfung der Wirtschaft überaus negativ auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit niederschlägt. Über geringere Sozialbeiträge und höhere Sozialtransfers wirkt sich dies sowohl auf die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite nachteilig aus. Angesichts all dieser Faktoren und insbesondere der merklichen Verschlechterung der Aussichten für die öffentlichen Finanzen seit der ursprünglichen Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV wäre ein weiteres Jahr für die Korrektur des übermäßigen Defizits daher gerechtfertigt.
- (16) Die Einräumung eines weiteren Jahres für die Korrektur des übermäßigen Defizits erfordert die Erreichung von Zwischenzielen für das Gesamtdefizit von 6,3 % des BIP für 2012, 4,5 % des BIP für 2013 und 2,8 % des BIP für 2014. Ausgehend von der aktualisierten Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen setzen diese Gesamtdefizit-Ziele eine Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos um 2,7 % des BIP 2012, 2,5 % des BIP 2013 und 1,9 % des BIP 2014 voraus. Die jüngsten Haushaltsdaten für die ersten Monate des Jahres 2012 zeigen, dass die Erreichung des Defizitziels 2012 zusätzliche Maßnahmen erfordert. Die Lage muss eng überwacht werden und bei weiteren Abweichungen müssten frühzeitig Korrekturmaßnahmen eingeleitet werden.
- (17) Da der Markt für spanische Staatsanleihen schwer unter Druck steht, muss die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsanstrengung untermauert werden, indem bis Ende Juli 2012 der angekündigte mehrjährige Haushaltsplan für 2013-14 verabschiedet wird. Dies würde voraussetzen, dass alle zur Erreichung der Haushaltsziele für 2013 und 2014 notwendigen strukturellen Maßnahmen im Detail festgelegt werden und der Defizitabbau beschleunigt wird, falls die wirtschaftlichen oder budgetären Bedingungen besser ausfallen als derzeit erwartet. Angesichts der Tatsache, dass frühzeitige Maßnahmen in diesem Punkt von großer Bedeutung sind, um das Risiko künftiger Abweichungen auszuschalten, ist es gerechtfertigt, die Frist für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen auf drei Monate zu verkürzen.
- (18) Am 10. Juli hat der Rat länderspezifische Empfehlungen für Spanien abgegeben, wobei die erste unter anderem auf der Bewertung des nationalen Reformprogramm Spaniens und des spanischen Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2012-2015 beruhte. In dieser Empfehlung wird das Land zu einem strikten Vollzug des Haushaltsstabilitätsgesetzes und zu entschlossenen haushaltspolitischen Maßnahmen auf regionaler Ebene aufgerufen. Dies würde die Gefahr einer Abweichung von den Zielen auf regionaler Ebene mindern. Angesichts des dezentralen Aufbaus der öffentlichen Finanzen Spaniens ist ein stabiler finanzpolitischer und institutioneller Rahmen unerlässlich. Dieser Rahmen ließe sich auch durch die Einrichtung einer unabhängigen finanzpolitischen Institution für die finanzpolitische Analyse, Beratung und Überwachung verstärken. Die Einhaltung der Haushaltsvorgaben auf regionaler Ebene, die in letzter Zeit zu wünschen übrig ließ, sowie eine größere Einnahmensensibilität für die laufende strukturelle Anpassung, die ungewissen Auswirkungen der Steueramnestie auf die Einnahmen und etwaige weitere finanzielle Rettungsmaßnahmen stellen Risiken für die Haushaltsstrategie dar.
- (19) Parallel zu der in der Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets vom 29. Juni 2012 genannten regelmäßigen Überprüfung des Rekapitalisierungsprogramms

Spaniens werden die Fortschritte bei der Umsetzung seiner Verpflichtungen im Rahmen des Defizitverfahrens alle drei Monate überprüft

- (20) Spanien erfüllt die Voraussetzungen für die Verlängerung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit –

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ERLASSEN:

- (1) Die spanischen Behörden sollten das derzeitige übermäßige Defizit bis 2014 beenden.
- (2) Gestützt auf die aktualisierte Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen verbessern die spanischen Behörden den strukturellen Saldo im Jahr 2012 um 2,7 % des BIP, im Jahr 2013 um 2,5 % des BIP und im Jahr 2014 um 1,9 % des BIP, um das öffentliche Gesamtdefizit bis 2014 unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken. Ziel für das öffentliche Gesamtdefizit sollten 6,3 % des BIP im Jahr 2012, 4,5 % des BIP im Jahr 2013 und 2,8 % des BIP im Jahr 2014 sein.
- (3) Die spanischen Behörden sollten die im Haushalt 2012 und in den Plänen der autonomen Regionen zum Abbau von Ungleichgewichten beschlossenen Maßnahmen umsetzen und bis Ende Juli 2012 den angekündigten mehrjährigen Haushaltsplan beschließen, einschließlich einer mittelfristigen Haushaltsstrategie, die die für die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2014 notwendigen Maßnahmen in allen Einzelheiten festlegt. Angesichts der jüngsten Haushaltsdaten für die ersten Monate des Jahres 2012 sollten die spanischen Behörden umgehend zusätzliche Maßnahmen für 2012 beschließen, um die Einhaltung der Haushaltsplanungen 2012 zu gewährleisten. Für den Fall, dass die Risiken für die Haushaltsplanungen eintreten, sollten sie darauf vorbereitet sein, weitere Maßnahmen zu beschließen. Sie sollten den Defizitabbau 2013 und 2014 beschleunigen, falls die wirtschaftlichen oder budgetären Bedingungen besser ausfallen als derzeit erwartet.
- (4) Der Rat setzt den spanischen Behörden eine Frist von drei Monaten, um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und gemäß Artikel 3 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ausführlich über die zur Erreichung der Ziele geplanten Konsolidierungsstrategie Bericht zu erstatten.

Über den in Empfehlung 4 vorgesehenen Bericht hinaus und parallel zu dem in der Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets vom 29. Juni 2012 genannten Rekapitalisierungsprogramm sollten die spanischen Behörden alle drei Monate sowie in einem gesonderten Kapitel ihrer bis 2015 zu erstellenden Stabilisierungsprogramme über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen berichten.

Darüber hinaus sollten die spanischen Behörden die neuen Bestimmungen des Haushaltsstabilitätsgesetzes zur Transparenz und zur Kontrolle des Haushaltsvollzugs rigoros anwenden. Den im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen entsprechend fordert der Rat Spanien ferner auf, eine unabhängige finanzpolitische Institution für die finanzpolitische Analyse, Beratung und Überwachung einzurichten, die Verbindlichkeit seines mittelfristigen Haushaltsrahmens zu wahren und die Einhaltung der Haushaltsziele auf allen Ebenen des Sektors Staat im gesamten Jahresverlauf genau zu überwachen. Diese Empfehlung ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*