



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 30. November 2009
(OR. en)**

15764/09

LIMITE

**ECOFIN 775
UEM 301**

GESETZGEBUNGSAKTE UND ANDERE RECHTSINSTRUMENTE

Betr.: **EMPFEHLUNG DES RATES an Spanien mit dem Ziel, das übermäßige
öffentliche Defizit zu beenden**

EMPFEHLUNG DES RATES

vom

an Spanien

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit zu beenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 7 in Verbindung mit Artikel 126 Absatz 13 und Artikel 136,

auf Empfehlung der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union haben die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.
- (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) Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 2005 sollte seine Effizienz und wirtschaftlichen Grundlagen stärken und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleisten. Mit der Reform sollte insbesondere sichergestellt werden, dass der wirtschaftliche und budgetäre Hintergrund auf allen Stufen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Defizitverfahren) in vollem Umfang berücksichtigt wird. Auf diese Weise bietet der Stabilitäts- und Wachstumspakt einen Rahmen, der die Politik der Regierungen zur umgehenden Wiederherstellung einer soliden Haushaltsposition mit Rücksicht auf die Wirtschaftslage unterstützt.

- (4) Am 27. April 2009 entschied der Rat nach Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, dass in Spanien ein übermäßiges Defizit bestand und gab gemäß Artikel 104 Absatz 7 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 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 Defizit¹ Empfehlungen zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2012. Dies hätte eine durchschnittliche jährliche fiskalpolitische Anstrengung von 1¼ % im Zeitraum 2010 bis 2013 erfordert. Ferner legte der Rat als Frist für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen den 27. Oktober 2009 fest.
- (5) Der Rat ist am 20. Oktober 2009 übereingekommen, dass, vorausgesetzt, die Vorhersagen der Kommission deuten weiter darauf hin, dass der Aufschwung sich verstärkt und selbsttragend ist, die finanzielle Konsolidierung in allen EU-Mitgliedstaaten spätestens 2011 beginnen sollte, die Besonderheiten der Situation einzelner Länder berücksichtigt werden sollten und dass eine Reihe von Ländern bereits vor diesem Datum eine Konsolidierung benötigt.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

- (6) Die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt gehörende Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates enthält Bestimmungen zur Durchführung des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geworden ist. Sind wirksame Maßnahmen ergriffen worden und treten nach der Annahme der Empfehlung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen ein, kann der Rat nach Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates und auf Empfehlung der Kommission und vor Berücksichtigung der in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 genannten einschlägigen Faktoren beschließen, eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union abzugeben.

- (7) Nach der Zwischenprognose der Kommissionsdienststellen vom Januar 2009, die der Empfehlung des Rates nach Artikel 104 Absatz 7 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zugrunde lag, sollte das BIP Spaniens 2009 um volumemäßig 2 % und 2010 nochmals um 0,2 % zurückgehen. Im Laufe des Jahres 2009 verdüsterten sich jedoch die Wirtschaftsaussichten angesichts der rezessiven Tendenzen rapide, so dass die Kommissionsdienststellen in ihrer Herbstprognose 2009 nunmehr von einem Rückgang des BIP um 3,7 % 2009 und um 0,8 % für 2010 ausgehen. Nominal fällt die Korrektur des BIP nach unten noch deutlicher aus. Die Haushaltslage Spaniens verschlechterte sich auch angesichts des unerwartet heftigen Rückgangs der Wirtschaftstätigkeit im Laufe des Jahres 2009. So geht die Herbstprognose für 2009 von einem gesamtstaatlichen Defizit von 11,2 % des BIP aus, während in der Zwischenprognose vom Januar noch mit einem Defizit von 6,2 % des BIP gerechnet wurde. Insbesondere blieben die Einnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurück, da die Wirtschaftstätigkeit stärker als erwartet zurückging und sich am Steueraufkommen der Rückgang der Wirtschaftstätigkeit sehr viel deutlicher ablesen lässt, als die langfristigen Steuerelastizitäten dies vermuten ließen.

Gleichzeitig wurde die in der Stabilitätsprogrammaktualisierung vom Januar 2009 enthaltene Ausgabenplanung im Großen und Ganzen eingehalten, wenngleich die Ausgabenquote aufgrund des unerwartet niedrigen nominalen BIP-Niveaus anstieg. Die verschlechterten Aussichten für die öffentlichen Finanzen 2009 dürften auch noch in das Jahr 2010 hineinreichen. Die nach Januar 2009 verabschiedeten diskretionären haushaltspolitischen Maßnahmen haben bei der seit damals zu verzeichnenden Verschlechterung der Aussichten für die öffentlichen Finanzen keine Rolle gespielt. Vor diesem Hintergrund kann von unerwartet nachteiligen wirtschaftlichen Ereignissen mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen nach Verabschiedung der Ratsempfehlung nach Artikel 104 Absatz 7 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ausgegangen werden.

- (8) Die in der Aktualisierung des Stabilitätsprogramms von Januar 2009 skizzierten Haushaltsplanungen, deren Umsetzung der Rat empfahl, beinhalteten erhebliche defiziterhöhende Konjunkturmaßnahmen, die im Laufe des Jahres 2008 angesichts der zunehmend rapiden Verschlechterung der Wirtschaftslage ergriffen wurden. Die nach Veröffentlichung des Stabilitätsprogramms und der Ratsempfehlung nach Artikel 104 Absatz 7 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verabschiedeten diskretionären Maßnahmen verbessern den Haushaltssaldo 2009 um weniger als 0,1 % des BIP. Damit ist die unerwartet deutliche Verschlechterung der Haushaltslage 2009 nicht auf die Verabschiedung erheblicher diskretionärer Maßnahme nach der Annahme der Ratsempfehlung zur Beendigung des übermäßigen Defizits zurückzuführen, sondern vielmehr auf den wirtschaftlichen Abschwung, der stärker ausfiel, als die Kommissionsdienststellen in ihrer Zwischenprognose vom Januar 2009 erwartet hatten, und der die öffentlichen Finanzen Spaniens schwer traf. Insbesondere werden die Steuereinnahmen jetzt voraussichtlich um nominal etwa 11½ % zurückgehen, was noch stärker ins Gewicht fällt als der Rückgang bei den wichtigsten Komponenten der Steuerbasis (z. B. nominales BIP oder Privatkonsum).

Die Höhe der von den Kommissionsdienststellen in ihrer Herbstprognose 2009 veranschlagten nominalen Staatsausgaben entspricht hingegen weitestgehend dem in der Aktualisierung des spanischen Stabilitätsprogramms vom Januar 2009 enthaltenen Niveau. Für 2010 wird laut dem Ende September 2009 veröffentlichten Haushaltsentwurf 2010 ein gesamtstaatliches Defizit von 8,1 % des BIP angestrebt. Alles in allem könnten das Auslaufen der befristeten Konjunkturmaßnahmen einerseits und die im Haushaltsentwurf 2010 vorgelegten neuen diskretionären Maßnahmen andererseits zu einer Verbesserung des Haushaltssaldos um etwa $1\frac{3}{4}$ % des BIP 2010 führen, wobei einige der letztgenannten Maßnahmen zu einer weiteren, wenn auch sehr viel geringeren Haushaltskorrektur in 2011 beitragen könnten. Auch dürften die im Vergleich zu den Vorjahren für 2010 niedriger angesetzten jährlichen Lohn- und Rentenanpassungen zu einer moderaten Ausgabenpolitik führen. Vor dem Hintergrund steigender Zinslasten und der Wirtschaftsentwicklungen, die weiterhin hinter den der ursprünglichen Ratsempfehlung zugrundeliegenden Annahmen zurückbleiben dürften, wird sich der gesamtstaatliche Haushaltssaldo im nächsten Jahr voraussichtlich um etwa $\frac{3}{4}$ % des BIP verbessern. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Spanien wirksame Maßnahmen mit Blick auf die Korrektur des übermäßigen gesamtstaatlichen Defizits ergriffen hat.

- (9) Da davon ausgegangen wird, dass Spanien wirksame Maßnahmen entsprechend der Ratsempfehlung vom 27. April 2009 nach Artikel 104 Absatz 7 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ergriffen hat und dass in Spanien unerwartet nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten sind, ist eine geänderte Empfehlung an Spanien gerechtfertigt.

- (10) Die erhebliche Verschlechterung der Haushaltsposition infolge des unerwartet heftigen Wirtschaftsabschwungs und die im Vergleich zum Zeitpunkt der Ratsempfehlung schwächere wirtschaftliche Gesamtlage lassen eine neue Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits Spaniens bis 2013 angemessen erscheinen. Angesichts der deutlich trüberen Aussichten für die öffentlichen Finanzen seit der ursprünglichen Ratsempfehlung nach Artikel 104 Absatz 7 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist eine durchschnittliche jährliche fiskalpolitische Anstrengung über die ursprünglich empfohlene Mindestanpassung von 1¼ % des BIP hinaus zwischen 2010 und 2013 notwendig, damit das gesamtstaatliche Defizit bis 2013 unter den Referenzwert von 3 % des BIP sinkt. Diese Korrektur würde im Durchschnitt eine jährliche fiskalpolitische Anstrengung im Umfang von über 1,5 % des BIP im Zeitraum 2010-2013 erfordern¹.

¹ Entsprechend der ursprünglichen Ratsempfehlung vom 27. April 2009 nach Artikel 104 Absatz 7 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in der die besonderen Umstände und das Europäische Konjunkturprogramm gebührend berücksichtigt wurden, wird eine durchschnittliche jährliche strukturelle Haushaltsanpassung empfohlen. Wie bereits in den ursprünglichen Empfehlungen sollten die erforderlichen Anpassungen dem finanzpolitischen Spielraum Rechnung tragen. Dabei werden sämtliche Faktoren bewertet, die für die Erreichung der finanzpolitischen Ziele relevant sind. Diese reichen vom gesamtstaatlichen Defizit- und Bruttoschuldenstand bis hin zu anderen Indikatoren, wie den Leistungsbilanzsaldo, den Stand der Eventualverbindlichkeiten des Finanzsektors, Zinszahlungen, Risikoprämien und mittelfristig der erwarteten Veränderung bei den alterungsabhängigen Ausgaben. So wurden im Falle Spaniens der Umfang der notwendigen Haushaltskorrektur, die erwartete Veränderung bei den alterungsbedingten Ausgaben und die großen externen Ungleichgewichte gebührend berücksichtigt. Bei der Berechnung der durchschnittlichen jährlichen Anpassung wird das in der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen ausgewiesene Defizit von 2011 als Ausgangspunkt herangezogen. Die strukturelle Anpassung, die insgesamt erforderlich ist, um das nominale Defizitziel von 3 % fristgerecht zu erreichen, wird berechnet, indem von einer schrittweisen Schließung der Produktionslücke bis zum Jahr 2015 ausgegangen wird.

- (11) Nach den zwischen 2005 und 2007 verzeichneten Überschüssen verschlechterte sich der gesamtstaatliche Haushaltssaldo 2008 mit einem Rekorddefizit von 4,1 % des BIP deutlich. Der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen zufolge wird das gesamtstaatliche Defizit 2009 voraussichtlich bei 11,2 % des BIP und 2010 bei 10,1 % des BIP liegen. Bei unveränderter Politik und mit einem BIP, das 2011 volumenmäßig bereits um 1 % steigt, dürfte das Defizit dann auf 9,8 % des BIP zurückgehen. Dies würde für die Jahre 2009, 2010 und 2011 Defizite von strukturell etwa $9\frac{1}{4}$ %, $8\frac{1}{2}$ % bzw. 8 % des BIP bedeuten. Für einen glaubhaften und nachhaltigen Anpassungspfad müsste Spanien demnach die im Haushaltsentwurf 2010 geplanten defizitreduzierenden Maßnahmen 2010 auch ergreifen, eine durchschnittliche jährliche fiskalpolitische Anstrengung von über 1,5 % des BIP in den Jahren 2010 bis 2013 sicherstellen, die Maßnahmen darlegen, die erforderlich sind, um bis 2013 die Korrektur des übermäßigen Defizits zu erreichen, sollten die konjunkturellen Bedingungen dies zulassen, und den Defizitabbau beschleunigen, sollte die Wirtschafts- oder Haushaltslage besser ausfallen als derzeit erwartet.

- (12) Der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen zufolge wird der gesamtstaatliche Schuldenstand 2009 voraussichtlich auf 54,3 % des BIP steigen, nachdem er 2008 bei 39,7 % des BIP lag. Auch wenn er damit noch unter dem Referenzwert von 60 % des BIP bleibt, ist 2010 und 2011 mit einem Anstieg auf 66 % bzw. 74 % des BIP zu rechnen. Die Korrektur des übermäßigen Defizits dürfte auch dazu beitragen, den rapiden Anstieg der gesamtstaatlichen Bruttoschuldenquote zu stoppen.
- (13) Die langfristigen alterungsbedingten Kosten liegen in Spanien deutlich über dem EU-Durchschnitt, vorallem in Folge des voraussichtlich stark steigenden Anteils der Rentenausgaben am BIP in den nächsten Jahrzehnten. Zur Haushaltsposition 2009 kommen die budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Tragfähigkeitslücke erschwerend hinzu. . Eine mittelfristige Verbesserung des Primärsaldos und weitere Reformen des Renten- und Gesundheitssystems würden zur Begrenzung des Risikos für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, wie sie in der Mitteilung der Kommission „Langfristig tragfähige öffentliche Finanzen für eine sich erholende Volkswirtschaft“¹, die vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ am 10. November 2009² gebilligt wurde, definiert ist, beitragen.

¹ Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_de.pdf

² Abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111488.pdf.

- (14) Eine verschärfte Überwachung im Rahmen des Defizitverfahrens, die auch angesichts der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits notwendig erscheint, setzt eine regelmäßige und zeitnahe Überwachung der Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung voraus. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, in den Aktualisierungen des spanischen Stabilitätsprogramms, die bis 2013 erstellt werden, dieser Frage ein eigenes Kapitel zu widmen.
- (15) Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen im Zeitraum 2010-2013 sollten generell eine dauerhafte Verbesserung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos sicherstellen und gleichzeitig auf eine qualitative Verbesserung der öffentlichen Finanzen ausgerichtet sein, etwa durch eine höhere Effizienz und Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben. Ferner sollte Spanien das Wachstumspotenzial der Wirtschaft stärken.

- (16) Da es für Spanien zudem darauf ankommt, sein mittelfristiges Ziel zu erreichen, um eine ausreichende Sicherheitsmarge für Konjunkturabschwünge zu schaffen und die Annäherung der Schuldenquote an ein vertretbares Niveau zu gewährleisten, wobei auch die impliziten mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Verbindlichkeiten zu berücksichtigen sind, sollte Spanien dafür sorgen, dass die Haushaltskonsolidierung in Richtung auf das mittelfristige Ziel nach der Korrektur des übermäßigen Defizits fortgesetzt wird –

EMPFIEHLT:

- (1) In Anerkennung der Tatsache, dass Spaniens Haushaltsposition 2009 auf Maßnahmen im Umfang von etwas mehr als 2 % des BIP zurückzuführen ist, die eine angemessene Reaktion auf das Europäische Konjunkturprogramm waren, sowie auf das ungehinderte Wirken der automatischen Stabilisatoren, sollte Spanien das derzeitige übermäßige Defizit bis 2013 beheben.
- (2) Spanien sollte in einem mittelfristigen Rahmen Maßnahmen treffen, um das gesamtstaatliche Defizit auf glaubhafte und nachhaltige Weise unter 3 % des BIP zu senken. Hierzu sollte Spanien:
 - a) die defizitsenkenden Maßnahmen 2010 gemäß der Planung im Haushaltsentwurf für 2010 umsetzen;
 - b) eine durchschnittliche jährliche fiskalpolitische Anstrengung von über 1,5 % des BIP für die Jahre 2010-2013 gewährleisten, die auch den rapiden Anstieg der Bruttoschuldenquote, die laut Prognosen den Referenzwert überschreiten wird, stoppen dürfte;
 - c) näher darlegen, welche Maßnahmen notwendig sind, um bis 2013 die Korrektur des übermäßigen Defizits zu erreichen, sollten die konjunkturellen Bedingungen dies gestatten, und den Defizitabbau beschleunigen, sollte die Wirtschafts- oder Haushaltslage besser ausfallen als derzeit erwartet.

- (3) Der Rat setzt der spanischen Regierung eine Frist bis zum 2. Juni 2010 für wirksame Schritte, um die defizitsenkenden Maßnahmen 2010 gemäß der Planung im Haushaltsentwurf für 2010 umzusetzen und die notwendigen Maßnahmen darzulegen, die erforderlich sind, um Fortschritte bei der Korrektur des übermäßigen Defizits zu erzielen. Bei der Bewertung der Wirksamkeit der Schritte wird berücksichtigt, wie sich die Wirtschaftslage im Vergleich zur Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen entwickelt.

Die spanischen Behörden sollten in den Jahren 2010 bis 2013 in einem gesonderten Kapitel der aktualisierten Stabilitätsprogramme über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen Bericht erstatten.

Darüber hinaus fordert der Rat Spanien auf, weiterhin die Verbindlichkeit seines mittelfristigen Haushaltsrahmens zu wahren, gegebenenfalls dessen Horizont auszuweiten und die Einhaltung der Haushaltsziele auf den verschiedenen Ebenen des Sektors Staat über das gesamte Jahr hinweg genau zu verfolgen. Außerdem ruft der Rat die spanischen Behörden zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch Umsetzung von Reformen des Renten- und Gesundheitssystems auf. Der Rat fordert die deutschen Behörden ferner auf, Reformen zur Erhöhung des BIP-Wachstums-potenzials durchzuführen. Dies beinhaltet Reformen zur qualitativen Verbesserung der öffentlichen Finanzen, etwa durch eine höhere Effizienz und Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben.

Diese Empfehlung ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident
