EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.7.2016
COM(2016) 517 final

Empfehlung für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Verhängung einer Geldbuße gegen Spanien wegen des Versäumnisses, wirksame Maßnahmen zur Beendigung des übermäßigen Defizits zu treffen

Empfehlung für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Verhängung einer Geldbuße gegen Spanien wegen des Versäumnisses, wirksame Maßnahmen zur Beendigung des übermäßigen Defizits zu treffen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, insbesondere auf Artikel 6,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 12. Juli 2016 stellte der Rat in einem Beschluss fest, dass Spanien auf seine am 21. Juni 2013 gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV abgegebene Empfehlung keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur seines übermäßigen Defizits getroffen habe.

(2) Als Folgemaßnahme zum Beschluss des Rates nach Artikel 126 Absatz 8 AEUV, wonach Spanien keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur seines übermäßigen Defizits getroffen hat, sollte die Kommission dem Rat die Verhängung einer Geldbuße empfehlen.

(3) Diese gegen Spanien zu verhängende Geldbuße sollte im Prinzip 0,2 % des Vorjahres-BIP betragen, kann jedoch aufgrund außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats hin verringert werden oder entfallen.

(4) 2015 betrug das spanische BIP 1081,19 Mrd. EUR. 0,2 % davon entsprächen 2162,38 Mio. EUR.

(5) Nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 liegen „außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände“ vor, wenn der Referenzwert für das öffentliche Defizit im Sinne von Artikel 126 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich AEUV und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 als ausnahmsweise überschritten angesehen wird. Nach der letztgenannten Verordnung gilt der Referenzwert dann als ausnahmsweise überschritten, wenn dies (i) auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt, oder (ii) auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist, der bei einer negativen jährlichen BIP-Wachstumsrate oder einem Produktionsrückgang über einen längeren Zeitraum mit einem gemessen am Potenzial äußerst geringen jährlichen BIP-Wachstum gegeben ist.

(6) Eine Bewertung Spaniens anhand der oben genannten Kriterien führt zu folgendem Schluss:

- Nachdem das reale BIP Spaniens in zehn aufeinanderfolgenden Quartalen geschrumpft war, kehrte die spanische Wirtschaft im dritten Quartal 2013 auf den Pfad des Wachstums zurück. So wuchs das reale BIP 2014 um 1,4 % und 2015 um 3,2 %. In der aktualisierten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird für 2016 von einem realen BIP-Wachstum von 2,9 % ausgegangen. Damit wurde der

Wert gegenüber der Frühjahrsprognose 2016 um 0,3 Prozentpunkte nach oben korrigiert, was darauf zurückzuführen ist, dass der öffentliche und der private Verbrauch im ersten Quartal dieses Jahres höher ausgefallen sind als erwartet. Demzufolge war in dem von der Ratsempfehlung vom 21. Juni 2013 erfassten Zeitraum (2013-2016) kein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung zu verzeichnen.

- Ebensowenig hat es im Zeitraum 2013-2016 außergewöhnliche Ereignisse gegeben, die sich der Kontrolle der Regierung entzogen und die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt hätten. Wenngleich die Inflation in Spanien überraschend niedrig ausgefallen ist und 2014 sogar negative Werte aufwies, blieb sie doch ohne größere Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und wurde durch ein die Erwartungen übertreffendes reales BIP-Wachstum mit schneller Schaffung von Arbeitsplätzen und einer steuerergiebigen Wachstumszusammensetzung – beides dem Defizitabbau förderlich – weitgehend ausgeglichen.

(7) Demzufolge liegen keine außergewöhnlichen wirtschaftlichen Umstände vor, die eine Verringerung der Geldbuße rechtfertigen könnten.

(8) Am 13. Juli 2016 legte Spanien einen mit Gründen versehenen Antrag vor, in dem die Kommission ersucht wurde, dem Rat zu empfehlen, die Geldbuße auf null festzusetzen. Zur Begründung führte Spanien Folgendes an:

(9) Zunächst verweist das Land auf die großen Fortschritte, die es trotz der ausgesprochen schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung seiner weit reichenden Reformagenda erzielt habe und die wesentlich zu der kräftigen konjunkturellen Erholung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Korrektur der aufgelaufenen Ungleichgewichte beigetragen hätten. Es unterstreicht ferner die erheblichen Konsolidierungsanstrengungen, die es im Gefolge der Krise unternommen habe, und die nachteiligen Auswirkungen der niedrigen, ja sogar negativen Inflation auf den Prozess der Haushaltsanpassung und die Wirtschaft insgesamt. Auch auf methodische Aspekte wird eingegangen und in diesem Zusammenhang angeführt, dass die derzeitige Methode, anhand deren beurteilt wird, ob ein Land die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einhält, im Falle Spaniens weder die Berücksichtigung einer unerwartet niedrigen Inflation noch die präzise Messung des BIP-Wachstumspotenzials ermögliche. Abschließend verweist das Land darauf, dass es 2016 weitere Maßnahmen zum Abbau des öffentlichen Defizits getroffen bzw. zugesagt habe und verspricht erneut, sein übermäßiges Defizit bis 2017 zu korrigieren.

(10) Die oben dargelegten Argumente werden wie folgt bewertet:

(11) Die spanische Wirtschaft hat in den vergangenen Jahren eine erhebliche Wende vollzogen, die nicht zuletzt auf die unter schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durchgeführten Reformen zurückzuführen ist, die zur Aufweichung der Verkrustungen an Arbeits- und Produktmärkten beigetragen haben. Der erfolgreiche Abschluss des Finanzhilfeprogramms zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten in Spanien Anfang 2014 und die begleitend dazu durchgeführten tiefgreifenden Strukturreformen haben die wirtschaftliche Erholung auf eine solide Grundlage gestellt. Selbst nach Abschluss des Programms hat Spanien seine Strukturreformen fortgesetzt und u. a. seinen Insolvenzrahmen reformiert, die Umstrukturierung des Bankensektors zum Abschluss gebracht, die öffentliche Verwaltung einer Reform unterzogen und einen unabhängigen Rat für Finanzpolitik eingesetzt. Mithilfe der Geldpolitik und des verbesserten Steuerungsrahmens für das Euro-Währungsgebiet hat dies den Weg für die Rückkehr der Kapitalzuflüsse und

verbesserte finanzielle Bedingungen geebnet. Mit der Rückkehr des Wachstums in der zweiten Jahreshälfte kam auch der Abbau der internen und externen Ungleichgewichte voran, der ebenfalls von der reformbedingten gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit profitierte. Dank der anhaltenden Lohnzurückhaltung und der Arbeitsmarktreformen geht die Erholung mit der Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze einher. Trotz der Fortschritte beim Abbau der wirtschaftlichen Ungleichgewichte steht Spanien noch immer vor großen Herausforderungen: so ist die hohe private und öffentliche Verschuldung, die in dem ausgesprochen hohen Stand der Nettoauslandsverbindlichkeiten zum Ausdruck kommt, für das Land bei einer Veränderung des Marktklimas mit Risiken verbunden und steht die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit der wirtschaftlichen Anpassung im Wege.

(12) Wenngleich Spanien nicht der Ratsempfehlung vom 21. Juni 2013 entsprechend wirksame Maßnahmen zur Beendigung seines übermäßigen Defizits getroffen hat, ist doch anzuerkennen, dass im Haushalt 2012 und in geringerem Maße auch im Haushalt 2013 erhebliche Konsolidierungsanstrengungen zur Korrektur des übermäßigen Defizits unternommen wurden. Auf diese substanzielle strukturelle Konsolidierungsanstrengung folgte die im Ratsbeschluss vom 12. Juli 2016 angemerkte Konsolidierungsmüdigkeit, die vor dem Hintergrund schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu sehen ist, die sich auch auf den sozialen Zusammenhalt ausgewirkt haben. Diese Rahmenbedingungen hielten in dem von der letzten Ratsempfehlung erfassten Zeitraum trotz der kräftigen Erholung der Wirtschaft seit dem dritten Quartal 2013 an. Die Produktionslücke betrug 2013 −8,5 % des GDP-Potenzials und wies 2015 trotz einer raschen Verbesserung nach wie vor einen negativen Wert auf (−4,0 %). Die Arbeitslosenquote erreichte 2013 mit 26,1 % ihren Höchststand und soziale Ausgrenzung und Ungleichheit verschärften sich im Zuge der Krise, so dass der Anteil der Bevölkerung, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, 2014 auf 29,2 % – einen der höchsten Werte in der EU – angestiegen ist.

(13) In diesem Kontext können einige der Maßnahmen, die in den vergangenen Jahren getroffen wurden und sich zunächst negativ auf die öffentlichen Finanzen ausgewirkt haben, mittel- bis langfristig zu Wachstum und Beschäftigung und dadurch wiederum zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen. Sozialversicherungsbeitragsbefreiungen und -ermäßigungen haben zu dem anhaltenden gesamtstaatlichen Defizit beigetragen, durch ihre Zielgruppe (Geringverdiener, geringqualifizierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit neuem unbefristeten Vertrag) aber bis zu einem gewissen Grad auch den sozialen Zusammenhalt gestärkt. Die Ende 2014 beschlossenen Steuerreformen zielen darauf ab, die Steuerstruktur wachstumsfreundlicher zu gestalten und Steuerverwaltung und Steuergerechtigkeit zu verbessern, sind aber unterfinanziert.

(14) Für 2016 hat die spanische Regierung – obwohl nur geschäftsführend im Amt – defizitsenkende Maßnahmen eingeleitet und ist damit der Empfehlung der Kommission vom 9. März 2016 zu den Maßnahmen, die Spanien ergreifen sollte, um eine rechtzeitige Korrektur seines übermäßigen Defizits zu gewährleisten, gefolgt, was ausdrücklich begrüßt wird. So hat die Regierung zur Durchsetzung nationaler Bestimmungen, die die Regionalregierungen zur Haushaltsdisziplin zwingen sollen, insbesondere am 6. April 12 Regionalregierungen dazu aufgefordert, eine Kürzung ihrer Haushaltsmittel zu beschließen, damit für 2016 die Einhaltung der Defizitziele auf regionaler Ebene gewährleistet ist. Während die bislang von diesen Regierungen für 2016 beschlossenen Ausgabenkürzungen deutlich unter dem im Stabilitätsprogramm angegebenen Wert liegen, hat die spanische Zentralregierung eine Kürzung der Haushaltsmittel um rund 0,2 % des BIP beschlossen. Am 13. Juli hat die geschäftsführende spanische Regierung zugesagt, weitere defizitsenkende Maßnahmen

einzuleiten, was ebenfalls begrüßt wird. Um zu gewährleisten, dass die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer die im Stabilitätsprogramm 2016 erwartete Höhe erreichen, sind auf der Einnahmenseite Änderungen am Körperschaftsteuergesetz geplant, die unmittelbar nach Bildung der neuen Regierung beschlossen werden sollen, um den Einnahmenausfall im Umfang von etwa 0,5 % des BIP auszugleichen, der für 2016 infolge der Änderung der Regelung für Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen (*pagos fraccionados)* erwartet wird. Auf der Ausgabenseite kann der am 14. Juli gefasste Beschluss, den Termin für das Ende des Haushaltsjahres der Zentralregierung vorzuziehen, dazu beitragen, die Ausgabenentwicklung in der zweiten Jahreshälfte 2016 einzudämmen. Für die Umsetzung dieser Maßnahmen bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Risiken: so ist fraglich, ob die erforderlichen Änderungen am Körperschaftsteuergesetz rechtzeitig vom Parlament verabschiedet werden können und ob sie ausreichen, um den erwarteten Ausfall bei den Körperschaftsteuereinnahmen zu kompensieren. Darüber hinaus hat die Regierung die Einleitung weiterer Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuerbetrugs zugesagt.

(15) In seinem mit Gründen versehenen Antrag an die Kommission verweist Spanien auch auf die nachteiligen Auswirkungen einer niedrigen, ja sogar negativen Inflation auf den Prozess der Haushaltsanpassung und die Wirtschaft insgesamt. Auch im Beschluss des Rates vom 12. Juli 2016 wurde argumentiert, dass die (anhand des BIP-Deflators gemessene) Inflation im Zeitraum 2013-2015 in der Tat deutlich unter dem Wert lag, von dem in dem der Empfehlung zugrunde liegenden makroökonomischen Szenario ausgegangen worden war (2014 rutschte die Inflation mit −0,4 % sogar in den Negativbereich). Doch wurden die nachteiligen Auswirkungen der niedrigen oder gar negativen Inflation auf Spaniens Haushaltsergebnisse bei weitem durch das über den Erwartungen liegende reale BIP-Wachstum aufgewogen.

(16) Darüber hinaus macht Spanien methodische Aspekte geltend und führt an, dass die derzeitige Methode, anhand deren beurteilt wird, ob ein Land wirksame Maßnahmen getroffen hat, im Falle Spaniens weder die Berücksichtigung einer unerwartet niedrigen Inflation noch die präzise Messung des BIP-Wachstumspotenzials ermögliche. Was die Möglichkeit angeht, dass die strukturelle Anstrengung Spaniens zu niedrig angesetzt wurde, sei darauf hingewiesen, dass die Kommission bei der Schätzung des Potenzialwachstums nach der gemeinsam vereinbarten, vom Rat gebilligten Produktionsfunktionsmethode verfährt. Hinsichtlich der Auswirkungen einer negativen Inflation erkennt die Kommission in ihren Analysen an, dass die für die haushaltspolitische Überwachung vereinbarte – und auf der Korrektur des Gesamtdefizits durch Schätzungen des Produktionspotenzials beruhende – Methode bei einem durch negative Inflation ausgelösten Schock dazu führen kann, dass die strukturelle Anstrengung zu niedrig angesetzt wird. Dieser Ansatz wird jedoch ergänzt durch eine „Bottom-up“ Maßzahl für die Konsolidierungsanstrengung, anhand deren beurteilt wird, ob Ausgabenziele eingehalten und die auf der Einnahmenseite geplanten diskretionären Maßnahmen umgesetzt wurden. Anders als bei einer Veränderung des strukturellen Saldos dürfte diese Maßzahl eher dazu führen, dass die Konsolidierungsanstrengung nach einem Desinflationsschock zu hoch angesetzt wird. Im Falle Spaniens ergibt auch die Bottom-up-Methode, dass die für den Zeitraum 2013-2015 empfohlene kumulierte strukturelle Anstrengung von 3,0 % des BIP in diesem Zeitraum nicht erreicht wurde.

(17) Angesichts des mit Gründen versehenen Antrags Spaniens und unter Berücksichtigung der vorstehend genannten Punkte, insbesondere den von der spanischen Regierung seit 2012 unternommenen und nach wie vor wirksamen tiefgreifenden Strukturreformen, den schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in dem von der Ratsempfehlung von Juni 2013 erfassten Zeitraum, den von der geschäftsführenden

spanischen Regierung in ihrem mit Gründen versehenen Antrag angekündigten defizitsenkenden Zusagen und den Konsolidierungsmaßnahmen, die im Anschluss an die Empfehlung der Kommission vom 9. März 2016 zu den Maßnahmen, die Spanien ergreifen sollte, um eine rechtzeitige Korrektur seines übermäßigen Defizits zu gewährleisten, getroffen wurden, wird es als gerechtfertigt erachtet, von einer Geldbuße im Umfang von 0,2 % des BIP abzusehen.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Von der Geldbuße von 0,2 % des BIP, die wegen des Versäumnisses, der Ratsempfehlung vom 21. Juni 2013 entsprechend wirksame Maßnahmen zu treffen, gegen Spanien zu verhängen wäre, wird abgesehen.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident