EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Bulgariens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Bulgariens 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Bulgariens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Bulgariens 2015

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („*Europa 2020*“) auf den Weg zu bringen. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollen.

(3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Bulgariens 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm Bulgariens 2014 ab.

(4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[5] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[6] an, in dem sie Bulgarien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

(5) Am 18. Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Prioritäten für einen Investitionsschub, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung.

(6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Bulgarien 2015[7]. Darin wurden die Fortschritte Bulgariens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet. Der Länderbericht enthält auch die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Bulgarien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere haben die Turbulenzen im Finanzsektor im Jahr 2014 die Gefahr deutlich gemacht, dass bestimmte Praktiken einheimischer Geldinstitute erhebliche Auswirkungen auf den Finanzsektor und die makroökonomische Stabilität haben könnten. Darüber hinaus beinhalten die nach wie vor negative (wenn auch verbesserte) außenwirtschaftliche Position, die überhöhte Verschuldung von Unternehmen und die schwache Anpassung des Arbeitsmarkts weiterhin makroökonomische Risiken und müssen aufmerksam verfolgt werden.

(7) Am 30. April 2015 übermittelte Bulgarien sein nationales Reformprogramm 2015 und sein Konvergenzprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Bulgarien unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Konvergenzprogramm 2015 sieht die Regierung vor, das Gesamtdefizit im Jahr 2015 bei 2,8 % des BIP zu halten. Danach beabsichtigt die Regierung eine allmähliche Verringerung des Defizits auf 1,3 % des BIP im Jahr 2018. Dem Konvergenzprogramm zufolge plant die Regierung, das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP – im Jahr 2018 zu erreichen. Die öffentliche Schuldenquote dürfte innerhalb des Programmzeitraums auf beinahe 31 % im Jahr 2018 steigen. Das diesen Haushaltsprognosen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Die Maßnahmen zur Erfüllung der geplanten Defizitziele ab 2016 sind jedoch nicht hinreichend spezifiziert worden. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission wird das Netto-Ausgabenwachstum im Jahr 2015 voraussichtlich den

---

5 COM (2014) 902.
6 COM (2014) 904.
7 SWD (2015) 22.

Richtwert einhalten. Bei Berücksichtigung der Verschlechterung des strukturellen Saldos (1,7 % des BIP im Jahr 2014) besteht für den Zeitraum 2014-2015 jedoch die Gefahr einer gewissen Abweichung von der Anforderung. Im Jahr 2016 besteht die Gefahr einer erheblichen Abweichung, da das Netto-Ausgabenwachstum den Richtwert um 0,9 % des BIP überschreiten wird. Somit werden für beide Jahre weitere Maßnahmen erforderlich sein. Ausgehend von der Bewertung des Konvergenzprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission besteht nach Auffassung des Rates die Gefahr, dass Bulgarien den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht genügt.

(9) Die Einhaltung der Steuervorschriften stellt in Bulgarien nach wie vor eine große Herausforderung dar. Es bedarf einer umfassenden Strategie für die Einhaltung der Steuervorschriften auf der Grundlage einer sorgfältigen Risikoanalyse, einer systematischen Folgenabschätzung für die bereits ergriffenen Maßnahmen und einer engen Koordinierung zwischen den verschiedenen mit der Steuererhebung befassten Behörden.

(10) Das bulgarische Gesundheitssystem steht vor verschiedenen großen Herausforderungen, zu denen insbesondere die schlechte Gesundheit, die geringe Mittelausstattung und die gravierend ineffiziente Nutzung der Ressourcen gehören. Die Lebenswartung liegt erheblich unter dem EU-Durchschnitt und die Lebenserwartung bei der Geburt ist die geringste in der EU. Das System beruht nach wie vor auf einem überdimensionierten Krankenhaussektor. Obwohl die Mittelausstattung der Grundversorgung und der ambulanten Versorgung in den vergangenen Jahren nominal etwas an Bedeutung gewonnen hat, ist sie weiterhin begrenzt. Der Gesundheitsfonds ist vertraglich dazu verpflichtet, den Krankenhäusern Behandlungen zu festgelegten Preisen zu erstatten, wodurch Anreize für eine nicht ausreichend zielgerichtete medizinische Betreuung durch die Krankenhäuser geschaffen werden. Im Jahr 2014 wurde eine nationale Gesundheitsstrategie verabschiedet, wobei jedoch ein klarer Plan zu ihrer Umsetzung fehlt.

(11) Die Unruhen im Bankensektor im Sommer 2014 haben institutionelle und aufsichtsbezogene Schwächen aufgezeigt. Die Tatsache, dass die Aufsichtsbehörde die erheblichen Probleme der viertgrößten Bank des Landes, der Corporate Commercial Bank (KTB), nicht erkannt hat, macht die Unzulänglichkeiten der Aufsichtspraktiken im Finanzsektor und bei Überwachung von Konzentrationsrisiken deutlich. Dies wirkte sich negativ auf die Glaubwürdigkeit der Bankenaufsicht aus, wodurch wiederum Zweifel an der Gesundheit anderer Teile des Finanzsektors geweckt wurden. Die Liquiditätskrise im Sommer 2014 offenbarte eine Kapitallücke und führte dazu, dass der KTB die Banklizenz entzogen wurde. Die garantierten Einlagen in Höhe von etwa 5 % des BIP wurden nur mit erheblicher Verzögerung ausgezahlt.

(12) Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch in Bezug auf ihre Ausrichtung nur unzureichend entwickelt. Eine große Herausforderung bei der Erbringung von Leistungen und Diensten für Arbeitslose und Nichterwerbstätige besteht in der Aufsplitterung der Agenturen. Die Arbeitsämter und die Direktion für Sozialhilfe sind nicht so aufeinander abgestimmt, dass die Maßnahmen zur Unterstützung besonders schutzbedürftigster Personen wirksam und integriert umgesetzt würden. Bulgarien hat einen hohen Anteil an weder in Arbeit noch in Ausbildung befindlichen jungen Menschen die keinen Kontakt zu den Arbeitsvermittlungen haben und somit nicht mit den üblichen

Maßnahmen zur aktiven Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden. Der meist langfristige Charakter der Arbeitslosigkeit in Bulgarien deutet dabei eher auf strukturelle als auf konjunkturell bedingte Ursachen hin. Auch wenn der bulgarische Mindestlohn nominal der niedrigste in der EU ist, hat er sich seit 2011 beträchtlich erhöht, wobei die Regierung für die kommenden Jahre weitere erhebliche Erhöhungen plant. Solche starken willkürlichen Veränderungen der Lohnpolitik der Regierung könnten verzerrende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben. Darüber hinaus gibt es keine klaren Leitlinien für die Festlegung des Mindestlohns und so schafft das System Unsicherheit darüber, ob das richtige Gleichgewicht zwischen der Förderung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit auf der einen und dem Schutz des Arbeitseinkommens auf der anderen Seite gefunden wird. Armut und soziale Ausgrenzung sind nach wie vor ein Problem, wobei das Land eine der höchsten Raten materieller Armut in der Europäischen Union aufweist. In der Bevölkerungsgruppe der Roma sind Armut und soziale Ausgrenzung besonders ausgeprägt. Die meisten jungen Roma sind weder erwerbstätig noch absolvieren sie eine schulische oder berufliche Ausbildung. Die Zahl der Einschreibungen von Roma-Kindern in Vorschulen und Kindergärten ist niedrig, und fast ein Viertel der 7- bis 15-Jährigen geht nicht zur Schule.

(13) Die geringe Qualität der Schul- und Berufsbildungssysteme und ihre begrenzte Relevanz für den Arbeitsmarkt sind der Grund für das unzureichende Angebot an angemessen qualifizierten Arbeitskräften für die Wirtschaft. Die Beteiligungsrate von Erwachsenen am lebenslangen Lernen zählt weiterhin zu den niedrigsten in der EU. Nach Jahren der Verzögerung hat Bulgarien noch immer nicht die Reform des Schulgesetzes verabschiedet und die Umsetzung der Strategie zur Verringerung der frühen Schul- und Ausbildungsabgänge steht noch am Anfang. Die nationale Strategie für berufliche Aus- und Weiterbildung wurde geändert, und 2014 wurde eine neue Hochschulstrategie angenommen. Die Umsetzung dieser Strategien sollte dazu beitragen, das Bildungssystem zu verbessern und wirtschaftsrelevanter zu machen sowie Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern.

(14) Im Frühjahr 2015 legte die Regierung einen Vorschlag für eine Reform des Rentensystems vor. Die Angemessenheit und Tragfähigkeit des Rentensystems hängen von Reformen zur Stimulierung und Förderung eines längeren Erwerbslebens mit weniger Unterbrechungen ab. Im Jahr 2013 erhielten 1,2 Mio. Rentenempfänger Renten unterhalb der nationalen Armutsgrenze. Die geringen Rentenansprüche sind vor allem auf Frühverrentung und kurze Beitragszeiten zurückzuführen. Die rasche Alterung der bulgarischen Gesellschaft dürfte diese Situation künftig noch verschärfen. Daher sollte Bulgarien den Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben unter anderem mittels einer robusten Rentenreform weiter eindämmen, um damit zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen.

(15) Ein unabhängiges, qualitativ hochwertiges und effizientes Justizsystem sowie wirksame Mechanismen zur Bekämpfung der Korruption sind wichtige Bausteine für ein investitionsfreundliches Unternehmensumfeld. Zentrale Herausforderungen in diesem Bereich sind das Fehlen einer übergreifenden Koordination, institutionelle Defizite und eine schwache Erfolgsbilanz bei der Erzielung rechtskräftiger Gerichtsurteile. Diese wichtigen Politikbereiche werden durch den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus abgedeckt.

(16) Bulgariens Insolvenzrahmen hat sich als wirkungslos erwiesen, wodurch sich die Unsicherheit unter den Marktteilnehmern erhöht und die Attraktivität des Landes für Investoren verringert hat. Die Dauer der Insolvenzen ist länger als in vergleichbaren

Ländern und der Anteil der beigetriebenen Forderungen gering. Die Notwendigkeit eines wirksamen Rahmens für den Umgang mit Insolvenzen sollte auch vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften in Bulgarien und der Rolle eines solchen Rahmens für die Erleichterung des Verschuldungsabbaus gesehen werden.

(17) Im Jahr 2014 wurden Strategien für die Reform der öffentlichen Verwaltung und die Einführung elektronischer Behördendienste angenommen. Für ihre Umsetzung wird eine starke politische Steuerung und Koordinierung erforderlich sein. Trotz der bisherigen Bemühungen ist die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen weiterhin gering. Die unzureichende Entwicklung der elektronischen Behördendienste schränkt die Bemühungen um mehr Transparenz und weniger Verwaltungsaufwand ein. Ein besonderes Problem stellen die öffentlichen Vergabeverfahren dar, die durch einen sich häufig ändernden Rechtsrahmen und eine unzureichende Verwaltungskapazität behindert werden. Die Ex-ante-Überprüfung von Vergabeverfahren wird häufig auf formalistische Weise durchgeführt. Gleichzeitig unterliegen Vergabeverfahren einander überschneidenden Ex-post-Kontrollen, die in manchen Fällen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die mangelnde Transparenz im Bietverfahren ist auch darauf zurückzuführen, dass die Plattformen für die elektronische Auftragsvergabe nicht vollständig eingerichtet wurden. Unregelmäßigkeiten bei den Vergabeverfahren haben in der Vergangenheit zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung von EU-Fonds-Programmen geführt, wirken sich negativ auf das Unternehmensumfeld aus und stehen den dringend notwendigen Verbesserungen der Infrastruktur entgegen. Eine im Juli 2014 verabschiedete Mehrjahresstrategie zur Beseitigung der größten Schwachstellen im öffentlichen Auftragswesen gibt einen klaren Zeitplan für konkrete in den Jahren 2015 und 2016 zu unternehmende Schritte vor. Diese Strategie muss nun umgesetzt werden.

(18) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Bulgariens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Bulgarien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Bulgarien berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 5 wider.

(19) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Bulgariens geprüft; seine Stellungnahme[8] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(20) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Konvergenzprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 3 und 5 wider -

[8] Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

EMPFIEHLT, dass Bulgarien 2015 und 2016

1. eine strukturelle Verschlechterung der öffentlichen Finanzen im Jahr 2015 vermeidet und im Jahr 2016 eine Anpassung von 0,5 % des BIP erreicht; auf der Grundlage einer umfassenden Risikoanalyse und der Bewertung der bisherigen Maßnahmen entschlossene Maßnahmen ergreift, um die Steuererhebung zu verbessern und die Schattenwirtschaft zu bekämpfen; die Kosteneffizienz des Gesundheitswesens verbessert, unter anderem durch eine Überprüfung der Preisgestaltung der Gesundheitsdienste und eine Ausweitung der ambulanten und der primären Gesundheitsfürsorge;

2. bis Dezember 2015 in enger Zusammenarbeit mit den europäischen Stellen eine systemweite unabhängige Überprüfung der Qualität der Bankenaktiva und einen Bottom-up-Stresstest des Bankensektors durchführt; für den Pensionsfonds- und den Versicherungssektor eine Portfolioanalyse durchführt; die Aufsicht über den Bankensektor und den Nichtbanken-Finanzsektor überprüft und erhöht und dabei insbesondere den Rahmen für die Abwicklung von Banken und den Einlagensicherungsrahmen stärkt; die Unternehmensführung und -kontrolle in Finanzintermediären verbessert, insbesondere durch die Bekämpfung von Konzentrationsrisiken und Risiken durch nahe stehende Unternehmen;

3. einen integrierten Ansatz für Gruppen am Rande des Arbeitsmarkts entwickelt, insbesondere für ältere Arbeitnehmer und junge Menschen, die sich weder in Arbeit noch in Ausbildung befinden; in Abstimmung mit den Sozialpartnern, im Einklang mit nationalen Gepflogenheiten und in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Erwerbstätigenarmut, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Wettbewerbsfähigkeit einen transparenten Mechanismus für die Festlegung von Mindestlohn und Mindestbeiträgen zu den sozialen Sicherungssystemen vorsieht;

4. die Reform des Schulgesetzes verabschiedet und durch die Verbesserung des Zugangs zu hochwertiger früher Schulbildung die Teilnahme benachteiligter Kindern, insbesondere Roma, an Bildung erhöht;

5. im Hinblick auf die Verbesserung des Investitionsklimas auf der Grundlage internationaler bewährter Verfahren und Fachwissen eine umfassende Reform des Insolvenzrahmens vorbereitet, insbesondere zur Verbesserung der Mechanismen für eine außergerichtliche Sanierung vor Eintritt der Insolvenz.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident