EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 259 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 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 5 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 neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken stützt. 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) 259.
[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 sollten.

(3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten spanischen Stabilitätsprogramm 2014 ab. Am 28. November 2014 legte die Kommission gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013[5] ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens 2015[6] vor.

(4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[7] 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[8] an, in dem sie Spanien 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 Spanien 2015[9]. Darin wurden die Fortschritte Spaniens 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 Spanien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die entschlossene politische Maßnahmen und ein spezifisches Monitoring erfordern. Insbesondere müssen trotz einiger Verbesserungen bei der Herbeiführung ausgeglichenerer Leistungsbilanzen Risiken im Zusammenhang mit der hohen Verschuldung des privaten und des öffentlichen Sektors und mit der äußerst negativen Nettoauslandsvermögensposition vor dem Hintergrund einer sehr hohen Arbeitslosigkeit aufmerksam verfolgt werden. Handlungsbedarf besteht insbesondere, um die Gefahr nachteiliger Auswirkungen auf die spanische Wirtschaft und – angesichts deren Größe – auch die Gefahr negativer Spillover-Effekte für die Wirtschafts- und Währungsunion zu verringern.

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

(8) Spanien unterliegt derzeit der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Stabilitätsprogramm 2015 plant die Regierung, das Gesamtdefizit im Jahr 2015 auf 4,2 % des BIP zu senken und 2016 schrittweise auf 2,8 % des BIP zurückzuführen. Den Plänen der Regierung zufolge soll das mittelfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2019 erreicht werden. Nach dem Stabilitätsprogramm dürfte die öffentliche Schuldenquote 2015 ihren Höhepunkt bei 98,9 % erreichen und dann bis 2018 schrittweise auf 93,2 %

[5] ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.
[6] C(2014) 8804 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] C(2014) 8804 final.

sinken. Das diesen Haushaltsprognosen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2015 plausibel und danach günstig. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission wird für die Jahre 2015 und 2016 von einem Defizit von 4,5 % bzw. 3,5 % des BIP ausgegangen. Daher besteht die Gefahr, dass die Gesamtdefizitziele in den Jahren 2015 und 2016 nicht erreicht werden. Zudem wird erwartet, dass die prognostizierte Konsolidierungsanstrengung Spaniens im Zeitraum 2013-2016 unter dem empfohlenen Niveau liegen wird und in den Jahren 2015 und 2016 weitere strukturelle Maßnahmen erforderlich sein werden. Ausgehend von seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms und der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission besteht nach Auffassung des Rates die Gefahr, dass Spanien die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhalten wird. Spanien hat beim Abbau der Zahlungsrückstände des öffentlichen Sektors gegenüber Unternehmen einige Fortschritte erzielt. Auch bei der Ermittlung von Vorschlägen zur Rationalisierung der Ausgaben für Gesundheit und Bildung und der Sozialausgaben auf regionaler Ebene hat Spanien 2014 einige Fortschritte erzielt, obgleich diese Vorschläge nicht endgültig verabschiedet wurden. Derzeit wird allerdings ein Gesetzesentwurf über die Einführung einer Ausgabenregelung für die regionalen Ausgaben für Arzneimittel und Gesundheitsversorgung im Parlament erörtert.

(9) Die Umsetzung der im Gesetz zur Haushaltsstabilisierung und zur finanziellen Tragfähigkeit vorgesehenen Präventiv-, Korrektur- und Durchsetzungsmaßnahmen kommt nur langsam voran. Die Kostenwirksamkeit im Gesundheitswesen wurde verbessert, nach wie vor ist es aber unbedingt notwendig, den Kostenanstieg bei den Arzneimittelausgaben unter Kontrolle zu halten und insbesondere die Arzneimittelausgaben in Krankenhäusern zu überwachen. Das Defizit im Bereich der Stromtarife wurde seit 2014 wirksam beseitigt und das Problem der insolventen gebührenpflichtigen Autobahnen wurde angegangen, wodurch die Kosten für die öffentliche Hand verringert wurden. Spanien hat jedoch noch kein System zur unabhängigen Bewertung künftiger größerer Infrastrukturprojekte eingerichtet.

(10) Im Bereich Steuern wurden dank der Einführung einer umfassenden Steuerreform, mit der das Steuersystem vereinfacht und förderlicher für Wachstum und Beschäftigung gestaltet werden soll, einige Fortschritte erzielt. Am 20. November 2014 wurde eine Steuerreform verabschiedet, die im Januar 2015 in Kraft trat und sowohl die Einkommens- als auch die Körperschaftsteuer betrifft. Beim Kampf gegen Steuerhinterziehung wurden ebenfalls einige Fortschritte erzielt, im Bereich der Umweltsteuern sind hingegen keine Fortschritte zu verzeichnen. Die Umstrukturierung des spanischen Bankensektors und insbesondere der Banken, die staatliche Beihilfen erhalten haben, kommt gut voran. Gleichzeitig wurde der Zugang zu Finanzmitteln für Unternehmen durch vor Kurzem angenommene Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu Nichtbankenfinanzierungen – zumindest in gewissem Maße – verbessert, insbesondere vor dem Hintergrund der großen Abhängigkeit der spanischen Unternehmen von Bankkrediten. Eine vollständige Umsetzung dieser Reformen ist unverzichtbar, um die Ressourcenumverteilung zu erleichtern und den laufenden Anpassungsprozess zu unterstützen. Außerdem müssen die noch ungelösten Probleme, die durch die bislang verabschiedeten Reformen nicht angegangen wurden, ebenfalls in Angriff genommen werden. Bei der Beseitigung der noch bestehenden Engpässe im Rahmen für Unternehmensinsolvenzen wurden einige Fortschritte erzielt und am 27. Februar 2015 wurde ein Königliches Gesetzesdekret über Privatinsolvenzen angenommen. Die Kapazitäten der

öffentlichen Verwaltung und des Justizsystems, Insolvenzfälle zu behandeln, müssen jedoch weiter verbessert werden.

(11) Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit und die starke Segmentierung des Arbeitsmarktes behindern weiter den Produktivitätszuwachs und wirken sich nachteilig auf die Arbeitsbedingungen in Spanien aus. Die Sozialpartner diskutieren derzeit eine umfassende Branchenvereinbarung für den Zeitraum 2015-2017. In diesem Zusammenhang könnte es angesichts der sehr hohen Arbeitslosenquote kurzfristig notwendig sein, das Lohnwachstum in manchen Wirtschaftszweigen unterhalb der Produktivität zu halten, um Arbeitsplätze zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu verbessern. Dadurch dürfte noch deutlicher werden, wie wichtig es ist, im Rahmen der Verhandlungen auf Branchen- und Unternehmensebene den Grundsatz einer im Einklang mit unternehmensübergreifenden Produktivitätsunterschieden stehenden Entwicklung der Arbeitsentgelte zu verankern. Beim Anteil der Erwerbsbevölkerung in befristeten Beschäftigungsverhältnissen hat 2014 trotz Regulierungsreformen erneut ein Anstieg eingesetzt und diese Quote liegt mittlerweile bei über 24 %; betroffen sind vor allem junge Menschen und Geringqualifizierte. Zudem scheinen die Möglichkeiten, die durch neu eingeführte Arbeitsvertragsarten geschaffen wurden, wie auch Anreizmaßnahmen für Arbeitgeber, Beschäftigte mit unbefristeten Verträgen einzustellen, derzeit noch nicht voll ausgeschöpft zu werden. Die spanischen Behörden haben angekündigt, dass bis Mai 2016 eine Beurteilung der Einstellungszuschüsse, die Arbeitgebern für die Einstellung neuer Beschäftigter angeboten werden, durchgeführt wird. Ausschlaggebend für die Wirksamkeit und adäquate Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Aktivierungsmaßnahmen sind die Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Arbeitsvermittlungsagenturen, an die bestimmte Dienstleistungen ausgelagert wurden; zu den Aktivierungsmaßnahmen zählen insbesondere wirksame Umschulungen, die es Erwerbspersonen erlauben, eine Beschäftigung in einem Sektor aufzunehmen, in dem mehr Arbeitsplätze geschaffen werden. Spanien hat im Hinblick auf eine beschleunigte Modernisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und beim Abbau regionaler Unterschiede begrenzte Fortschritte erzielt.

(12) Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Spanien weiterhin sehr hoch (über 53 %) und der Anteil der frühen Schulabgänger zählt zu den höchsten in der EU. Spanien setzt die mit dem Gesetz Nr. 8/2013 eingeführten neuen Bildungsprogramme, mit denen die Qualität der Primar- und Sekundarschulbildung verbessert werden soll, um. Bei der Steigerung der Arbeitsmarktrelevanz der beruflichen Bildung wurden begrenzte Fortschritte erzielt, und die Bemühungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Arbeitgebern sind in Verzug geraten. Es gibt Pläne für die Ausweitung der dualen Berufsausbildung im Jahr 2015, deren Umsetzung variiert jedoch weiterhin erheblich von Region zu Region. Zur Prüfung der Relevanz der Lehrpläne in der allgemeinen und beruflichen Bildung in Bezug auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes wurde ein eigener Ausschuss eingerichtet.

(13) Bei der Verbesserung der Wirksamkeit des Sozialschutzsystems hat Spanien begrenzte Fortschritte erzielt. Es hat ein neues Aktivierungsprogramm für Langzeitarbeitslose eingeführt, das Einkommensstützung mit Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche kombiniert. Allerdings wurde die Wirksamkeit der Sozialhilfeprogramme durch die begrenzte Koordinierung zwischen der Arbeitsverwaltung und den sozialen Diensten sowie durch die Unvereinbarkeit der verschiedenen Mindesteinkommensregelungen geschmälert. Vor dem Hintergrund

einer hohen Armutsquote, insbesondere in einkommensschwachen Haushalten mit Kindern, hat Spanien bei der Verbesserung der Zielgenauigkeit der Unterstützungsangebote für Familien und der Pflegeleistungen begrenzte Fortschritte erzielt.

(14) Im Rahmen der Strukturreformen müssen die Hindernisse für das Wachstum der Unternehmen abgebaut, KMU im Hinblick auf die Ausweitung der Märkte und mehr Innovation gefördert, die Exportkapazitäten gesteigert, die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert und Unternehmen Unterstützung erhalten, damit sie sich im Wettbewerb – auch auf inländischen Märkten – besser behaupten und ihre Gesamtproduktivität steigern können. Spanien hat begonnen, sich mit der Frage nach den Ursachen des hohen Anteils der Klein- und Kleinstunternehmen in seiner Volkswirtschaft zu befassen. Die eingehende Betrachtung der Gründe, die dazu geführt haben, dass die Unternehmen sich nicht vergrößert haben, wird es der Regierung ermöglichen, regulatorische Hindernisse, die das Unternehmenswachstum behindern, aus dem Weg zu räumen. Bei der Umsetzung des Gesetzes Nr. 20/2013 über die Einheit des Marktes wurden zwar einige Fortschritte erzielt, es gibt aber nach wie vor Verzögerungen auf Ebene der Regionalregierungen. Das Gesetz über die Regelung der Umweltgenehmigungen wurde noch nicht von allen Regionen umgesetzt. Bei der Verabschiedung der Reform der freiberuflichen Dienstleistungen und Berufsverbände wurden keine Fortschritte erzielt. Spaniens Wachstumspotenzial wird weiterhin durch strukturelle Schwächen seines Forschungs- und Innovationssystems gehemmt. Daher ist es weiterhin unverzichtbar, neue Finanzierungsquellen zu erschließen, eine wirksame und effiziente Ressourcennutzung zu gewährleisten, die neue Forschungsagentur einzurichten und Maßnahmen zur innovationsfreundlicheren Gestaltung des Unternehmensumfelds zu fördern.

(15) Beim Schienennetz wurden einige Fortschritte erzielt, da Maßnahmen zur Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs im Schienenpersonen- und -güterverkehr ergriffen wurden. Am 4. Juli 2014 nahm der Ministerrat das Königliche Gesetzesdekret Nr. 8/2014 über die Einrichtung eines Fonds zur Verbesserung des landseitigen Zugangs zu Seehäfen an.

(16) Spanien hat Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses für die Reform der öffentlichen Verwaltung auf allen staatlichen Ebenen erzielt. Die Auswirkungen der Reformen in Form von Effizienzgewinnen und Einsparungen im Haushalt sind bis jetzt allerdings vor allem auf nationaler Ebene spürbar. Zur Verbesserung der Transparenz von Verwaltungsentscheidungen wurden wichtige Schritte unternommen, doch bei der Stärkung der Aufsichtssysteme, insbesondere im öffentlichen Auftragswesen auf regionaler und lokaler Ebene, wurden keine Fortschritte erzielt. Es wurden keine Maßnahmen ergriffen, um die Aufsichtsbefugnisse im öffentlichen Auftragswesen und bei der Stadtplanung zu stärken. Bei der Verabschiedung der Justizreformen, die auf die Verbesserung der Wirksamkeit des Justizwesens abzielen, wurden begrenzte Fortschritte erzielt: Am 27. Februar 2015 wurden dem Parlament Gesetzesentwürfe zum Justizwesen und zur Zivilprozessordnung vorgelegt, die einige Reformen vorsehen; Gesetzesentwürfe zur Rechtshilfe und zur freiwilligen Gerichtsbarkeit werden derzeit im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens diskutiert. Bei der Umsetzung der verabschiedeten Reformen, einschließlich der *Oficina Judicial*, einer Reform zur Digitalisierung des Justizwesens und zur Verbesserung der Interoperabilität der elektronischen

Fallbearbeitungssysteme der verschiedenen Regionen, wurden einige Fortschritte erzielt. Die Anstrengungen in diesem Bereich müssen fortgesetzt werden.

(17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Spaniens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Spanien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Spanien 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 4 wider.

(18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Spaniens geprüft; seine Stellungnahme[10] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(19) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Die Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

(20) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Auf der Grundlage dieser Analyse hat der Rat spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Spanien sollte auch die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen —

EMPFIEHLT, dass Spanien 2015 und 2016

1. eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2016 gewährleistet, indem es in den Jahren 2015 und 2016 die erforderlichen strukturellen Maßnahmen ergreift und unerwartete Mehreinnahmen zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus einsetzt; die Transparenz und Rechenschaftspflicht hinsichtlich der regionalen öffentlichen Finanzen stärkt; die Kostenwirksamkeit im Gesundheitswesen verbessert und die Arzneimittelausgaben in Krankenhäusern rationalisiert;

2. die Reform des Sparkassensektors unter anderem durch gesetzgeberische Maßnahmen abschließt und die Umstrukturierung und Privatisierung der staatseigenen Sparkassen fertigstellt;

3. die Angleichung der Löhne und Gehälter an die Produktivität in Abstimmung mit den Sozialpartnern, im Einklang mit innerstaatlichen Gepflogenheiten und unter Berücksichtigung der Unterschiede bei den Qualifikationsniveaus und den lokalen Arbeitsmarktbedingungen sowie der Divergenzen hinsichtlich der Wirtschaftsleistung der verschiedenen Regionen, Sektoren und Unternehmen fördert; Schritte zur Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Unterstützungs- und Beratungsangebote für Arbeitsuchende unternimmt, insbesondere im Rahmen der

[10] Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit; die Mindesteinkommensregelungen und die Unterstützungsangebote für Familien strafft und die regionale Mobilität fördert;

4. die Hindernisse für das Wachstum der Unternehmen beseitigt, unter anderem Regelungen zur Unternehmensgröße; die geplante Reform der freiberuflichen Dienstleistungen verabschiedet; die Umsetzung des Gesetzes über die Einheit des Marktes beschleunigt.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident