

053497/EU XXIV.GP
Eingelangt am 09/06/11



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011
SEK(2011) 817 endgültig

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Spaniens für 2011-2014

{SEK(2011) 718 endgültig}

DE

DE

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Spaniens für 2011-2014

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 Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten³ an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. C vom , S. .

³ Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011.

- (3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.
- (4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.
- (5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (6) Am 29. April 2011 legte Spanien sein aktualisiertes Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2011-2014 und sein nationales Reformprogramm für 2011 vor. Um den Verknüpfungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.
- (7) Die spanische Wirtschaft wurde von der Krise schwer getroffen und durchlief im Zeitraum 2008 bis 2009 eine deutliche Anpassung. Das reale BIP fiel zwischen Anfang 2008 und Ende 2010 um 4,3 %, und die Beschäftigungsquote sank um über 10 %. Als Folge stieg die Arbeitslosenquote Ende 2010 auf 20,1 %. Das ist die höchste Arbeitslosenquote in der EU. Jugendliche (mit einer Arbeitslosenquote von 41,6 %) und Arbeitnehmer mit niedrigerem Bildungsstand (mit einer Arbeitslosenquote von 26,4 %) waren die Hauptleittragenden der spanischen Rezession. Die Zinssätze für öffentliche Schuldtitel stiegen, und das Bankensystem, insbesondere Sparkassen, geriet durch das Platzen der Immobilienblase und den Einbruch des Bausektors unter Druck. Die Absorption der großen makroökonomischen Ungleichgewichte, die sich während des Booms aufgebaut haben, wird noch einige Zeit andauern. Als Reaktion auf diese Herausforderungen hat die spanische Regierung eine Reformagenda in Angriff genommen, die eine Haushaltkonsolidierung, eine Umstrukturierung der Sparkassen sowie Reformen des Arbeits- und Produktmarkts umfasst.
- (8) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das als Grundlage für die Haushaltsprognose dienende makroökonomische Szenario im Stabilitätsprogramm für die Jahre 2011 und 2012 zu optimistisch ist. Dem Programm zufolge soll das Haushaltsdefizit bis 2013 im Einklang mit der Empfehlung des Rates vom April 2009 unter den Referenzwert von 3 % und 2014 weiter auf 2,1 % des BIP gesenkt werden. Im Programm ist innerhalb des Programmzeitraums keine Erreichung des mittelfristigen Ziels vorgesehen, das weiterhin in einem ausgeglichenen Haushalt besteht. Dieser Anpassungspfad ist weitgehend angemessen. Die jährliche durchschnittliche Verbesserung des strukturellen Saldos beläuft sich von 2010 bis

2013 im Einklang mit der Empfehlung des Rates auf durchschnittlich 1,5 % des BIP und 2014 auf zusätzliche 0,3% des BIP. Die Schuldenquote soll von 60,1 % des BIP im Jahr 2010 auf rund 69 % zum Ende des Programmzeitraums ansteigen. Dieser Konsolidierungspfad ist im Zusammenhang mit den zugrunde liegenden makroökonomischen Annahmen und der Einhaltung der Haushaltsziele auf regionaler Ebene mit Abwärtsrisiken behaftet. Die Regionen sind für einen Großteil der öffentlichen Gesamtausgaben verantwortlich, und viele von ihnen überschritten 2010 ihre Finanzziele. Die spanische Regierung hat sich jedoch verpflichtet, im Fall einer Abweichung von den Haushaltszielen zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen.

- (9) Um die vorgesehene Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2011 und 2012 zu erreichen, ist eine strenge Anwendung der für die regionalen Regierungen eingeführten Kontrollmechanismen für das Defizit und den Schuldenstand erforderlich. Sollten die makroökonomischen und budgetären Entwicklungen 2011 und 2012 hinter den Erwartungen zurückbleiben, werden für die Erreichung der Haushaltsziele zusätzliche Maßnahmen erforderlich, zu denen sich die spanische Regierung verpflichtet hat. Für 2013 wurden bestimmte Maßnahmen beschrieben, um die Haushaltsziele abzusichern.
- (10) Der mittelfristige Haushaltsrahmen hat in Spanien einen wichtigen Beitrag zur Förderung einer mehrjährigen Finanzplanung geleistet und weist insgesamt eine gute Bilanz vor. Die Krise hat diesen Rahmen allerdings auf die Probe gestellt und gezeigt, dass die finanzielle Stabilität und der präventive Aspekt der Finanzpolitik weiter gestärkt werden müssen. Dies könnte durch die Einführung einer Ausgabenregelung auf Grundlage des mittelfristigen nominalen BIP-Wachstums verbessert werden. Durch die von den spanischen Behörden im Stabilitätsprogramm vorgelegte Regelung wären die Zentralregierung und die lokalen Regierungen automatisch an ihre Verpflichtungen gebunden. Die Regierung ist auch bemüht im Rat für Steuer- und Finanzpolitik (Consejo de Política Fiscal y Financiera) eine Einigung über die Anwendung der Regelung für die Autonomen Regionen zu erzielen.
- (11) Die voraussichtliche langfristige Auswirkung der Bevölkerungsalterung auf den öffentlichen Haushalt Spaniens liegt über dem EU-Durchschnitt. Dies ist hauptsächlich auf den in den kommenden Jahrzehnten erwarteten deutlichen Anstieg der Rentenausgaben im Verhältnis zum BIP zurückzuführen. Langfristig wird die Bevölkerungsalterung zu einem erheblichen Anstieg im Verhältnis der Rentner pro Arbeitnehmer führen. Ohne eine entsprechende Reform dürften die Rentenausgaben deutlich stärker ansteigen als im EU-Durchschnitt und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden. Der mit den Sozialpartnern abgestimmte Vorschlag der Regierung für eine Rentenreform soll zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und zur Schaffung von mehr Anreizen für die Erwerbsbeteiligung beitragen. Die Reform muss jedoch erst vom Parlament genehmigt werden, und es können immer noch Änderungen eintreten.
- (12) Spanien hat wichtige Schritte zur Stärkung seines Bankensystems unternommen, insbesondere durch eine umfangreiche staatliche Unterstützung und Maßnahmen zur Umstrukturierung der Sparkassen, zur Stärkung der Zahlungsfähigkeit der Banken und zur Verbesserung der Transparenz ihrer Bilanzen. Die auf die Rolle der lokalen Behörden bei der Unternehmensführung von Sparkassen zurückzuführenden Probleme wurden jedoch noch nicht vollständig gelöst. Durch die Art der Konsolidierung der Sparkassen durch sogenannte „kalte Fusionen“ entstand ein gewisses Maß an

Unsicherheit hinsichtlich der wirksamen Umstrukturierung und der Schrumpfung der Banken. Die Regierung hat sich verpflichtet, die Umstrukturierung bis Ende September 2011 abzuschließen.

- (13) Die laufende Reform des Arbeitsmarkts in Spanien muss durch eine Überarbeitung des aktuellen schwerfälligen Tarifverhandlungssystems ergänzt werden. Die Dominanz der regionalen und sektorweiten Verträge lässt wenig Spielraum für Verhandlungen auf Unternehmensebene. Die automatische Verlängerung von Tarifverträgen, die Gültigkeit nicht erneuerter Verträge und die Verwendung von Ex-post-Indexierungsklauseln für die Inflation tragen zur Lohnträchtigkeit bei, wodurch die für die Beschleunigung der wirtschaftlichen Anpassung und die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit nötige Lohnflexibilität verhindert wird. Die Regierung hat die Sozialpartner aufgefordert, sich im Frühling 2011 auf eine Reform des Tarifverhandlungssystems zu einigen, und hat sich verpflichtet, in der Folge Rechtsvorschriften zu erlassen.
- (14) Vor dem Hintergrund einer äußerst hohen Arbeitslosigkeit hat Spanien mit dem Gesetz vom September 2010 eine Reform seines Arbeitsmarkts eingeleitet. Das Gesetz verfolgt das Ziel, die Dualität des Arbeitsmarkts und die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern sowie die Beschäftigungsfähigkeit von benachteiligten Gruppen und die Flexibilität auf Unternehmensebene zu steigern. Zu diesem Zweck wurde im Februar 2011 eine Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik angenommen, die auch Maßnahmen zur Stärkung der beratenden und führenden Rolle der Arbeitsvermittlungsdienste und ihre Koordinierung auf nationaler und regionaler Ebene umfasste. Zurzeit ist es für eine Beurteilung darüber, ob die Reform ausreicht, um die Segmentierung sowie die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern, noch zu früh, da einige Maßnahmen noch nicht in Kraft gesetzt wurden. Die Regierung hat sich verpflichtet, bis Oktober 2011 weitere Schritte zu unternehmen.
- (15) Spanien hatte seit den späten neunziger Jahren einen starken Anstieg der Lohnstückkosten zu verzeichnen, was einen Verlust von Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit zur Folge hat. Ein höheres Lohnwachstum gegenüber dem Euro-Währungsgebiet hat zusammen mit einem geringeren Produktivitätszuwachs zu einer auf Dauer höheren Inflation in Spanien beigetragen. Eine haushaltsneutrale Reduzierung der relativ hohen Sozialabgaben zur Senkung der Lohnnebenkosten würde zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Energiesteuern, insbesondere Kraftstoffsteuern, sind in Spanien beispielsweise immer noch relativ niedrig und könnten zum Ausgleich der Einnahmen dienen.
- (16) Die hohe Schulabbruchquote in Spanien (31,2 % im Jahr 2009) ist besonders besorgniserregend, da sich dadurch die Zahl der qualifizierten Arbeitskräfte verringert, die Berufsaussichten der betroffenen Personen beeinträchtigt und das Potenzialwachstum gesenkt wird. Das am 15. Februar 2011 angenommene Gesetz über nachhaltige Wirtschaft enthält Maßnahmen zur Steigerung der Qualität und Quantität des Humankapitals durch Aus- und Weiter- sowie Berufsbildung. Die Wirksamkeit der neuen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schulabbruchquote und zur Verbesserung der Berufsbildung ist jedoch ungewiss und ihre Umsetzung auf allen Regierungsebenen könnte sich als schwierig herausstellen.
- (17) Spanien hat Fortschritte bei der Verbesserung der Bedingungen für den Wettbewerb auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten erzielt, und dadurch eine der Ursachen

für den langsamen Produktivitätszuwachs in Angriff genommen. Obwohl die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht in Spanien weit fortgeschritten ist, ist eine weitere Öffnung der Dienstleistungen erforderlich. Das Gesetz über nachhaltige Wirtschaft enthält zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, zur Stärkung des Wettbewerbs und zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit. Die Umsetzung auf allen Regierungsebenen könnte sich jedoch als schwierig herausstellen. Insbesondere müssen Überschneidungen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, eine legislative Überregulierung (Gold-Plating-Effekt) auf verschiedenen Ebenen und äußerst uneinheitliche Rechtsvorschriften in den verschiedenen Regionen vermieden werden.

- (18) Spanien ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts⁴ eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Auf der haushaltspolitischen Seite hat sich Spanien verpflichtet, eine Ausgabenregelung zur Steigerung der finanziellen Stabilität und folglich zur Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen festzulegen. Zur Stärkung der Finanzmarktstabilität hat sich Spanien verpflichtet, den Umstrukturierungsprozess des Finanzsektors bis zum 30. September abzuschließen. Der Schwerpunkt der Beschäftigungsmaßnahmen liegt auf den Durchführungsvorschriften zur aktiven Arbeitsmarktpolitik und auf den Bestimmungen im Bereich Berufsbildung sowie auf der Bekämpfung der informellen Beschäftigung. Die Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren sich auf eine Reform des Tarifverhandlungssystems, die reglementierten Berufe, die Schaffung eines Beratenden Ausschusses für Wettbewerbsfähigkeit und die Reform des Konkursrechts. Die vorstehenden Verpflichtungen beziehen sich auf alle vier Bereiche des Pakts. Sie stellen eine Kontinuität der laufenden Reformagenda dar, indem sie einen bindenden Zeitrahmen für die Umsetzung bestimmter Reformen liefern und eine vollständige Umsetzung der Reformen sicherstellen, die bereits durchgeführt wurden. Diese Verpflichtungen wurden bewertet und in den Empfehlungen berücksichtigt.
- (19) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm einschließlich der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen⁵ bewertet. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Spanien berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass die von der spanischen Regierung festgelegten Pläne zur Haushaltskonsolidierung zwar den erforderlichen Zielen entsprechen, aber immer noch mit einigen Abwärtsrisiken behaftet sind. Das Wachstum der öffentlichen Ausgaben sollte unter der mittelfristigen BIP-Wachstumsrate bleiben, und die Reform des Rentensystems sollte angenommen werden. Weitere Schritte im Zeitraum 2011-12 sollten sich auf die Stabilität des Finanzsystems (durch den Abschluss der Umstrukturierung und der Konsolidierung der Sparkassen) und auf die Stärkung inländischer Wachstumsquellen konzentrieren. Dazu sollte der gegenwärtige steile Anstieg der Arbeitslosigkeit in Angriff genommen

⁴ Nähere Einzelheiten zu den im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Zusagen können der Arbeitsunterlage SEK(2011) 718 entnommen werden.

⁵ SEK(2011) 718.

werden, insbesondere durch die Reform der Tarifverhandlungen und eine weitere Durchführung der laufenden Reformen auf dem Arbeitsmarkt sowie eine genaue Beobachtung und Bewertung von deren Wirksamkeit. Der Dienstleistungssektor sowie Gewerbe und Berufe sollten für einen größeren Wettbewerb geöffnet werden, und der Verwaltungsaufwand für Unternehmen sollte verringert werden.

- (20) In Anbetracht dieser Bewertung, in der auch der Empfehlung des Rates vom 2. Juni 2010 gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV Rechnung getragen wird, hat der Rat die Aktualisierung des Stabilitätsprogramms Spaniens für das Jahr 2011 geprüft, und seine Stellungnahme⁶ findet insbesondere in der Empfehlung unter der nachstehenden Nummer 1 ihren Ausdruck. Der Rat hat unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 außerdem das nationale Reformprogramm Spaniens geprüft –

EMPFIEHLT Spanien im Zeitraum 2011-2012 die folgenden Maßnahmen zu ergreifen:

- (1) Die Haushaltsstrategie sollte 2011 und 2012 umgesetzt werden, um die Defizitziele auf allen Regierungsebenen zu erreichen, einschließlich durch strenge Anwendung des für die regionalen Regierungen bestehenden Kontrollmechanismus für das Defizit und den Schuldenstand. Weitere Maßnahmen sollten ergriffen werden, falls die budgetären und wirtschaftlichen Entwicklungen nicht den Erwartungen entsprechen. Jede Möglichkeit, einschließlich Möglichkeiten, die sich durch bessere wirtschaftliche Bedingungen ergeben, sollte genutzt werden, um den Defizitabbau zu beschleunigen. Konkrete Maßnahmen sollten festgelegt werden, um die Ziele für 2013 und 2014 abzusichern. Das Wachstum der öffentlichen Ausgaben sollte unter der mittelfristigen BIP-Wachstumsrate bleiben, indem, wie vorgesehen, auf allen Regierungsebenen eine Ausgabenregelung in das Haushaltsstabilitätsgesetz aufgenommen wird.
- (2) Die vorgeschlagene Rentenreform sollte angenommen werden, um das Renteneintrittsalter anzuheben und die Zahl der Arbeitsjahre für die Berechnung der Renten wie vorgesehen zu erhöhen. Die Rentenparameter sollten, wie geplant, regelmäßig im Einklang mit den Änderungen hinsichtlich der Lebenserwartung geprüft, und weitere Maßnahmen zur Anhebung des effektiven Rentenalters entwickelt werden, einschließlich Maßnahmen im Bereich des lebenslangen Lernens für ältere Arbeitnehmer.
- (3) Die laufende Umstrukturierung der Sparkassen sollte verstärkt werden, indem die verbleibenden Schwächen in ihrer Unternehmensführungsstruktur behoben werden.
- (4) Möglichkeiten zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge sollten geprüft werden, um die Lohnnebenkosten auf haushaltsneutrale Weise zu reduzieren, z. B. durch eine Änderung der Struktur und der Höhe der Mehrwertsteuer und der Energiebesteuerung. Eine Reform des Tarifverhandlungsverfahrens und des Lohnindexierungssystems sollte nach Absprache mit den Sozialpartnern und gemäß den nationalen Praktiken angenommen und umgesetzt werden, damit das Lohnwachstum den Produktivitätsentwicklungen sowie den Bedingungen auf lokaler und Unternehmensebene besser entspricht.

⁶

Festgelegt in Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

- (5) Ende 2011 sollten die Auswirkungen der Arbeitsmarktreform vom September 2010 und der Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik vom Februar 2011 bewertet werden. Dieser Bewertung sollten gegebenenfalls Vorschläge für weitere Reformen zur Verringerung der Arbeitsmarktsegmentierung und zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche beigelegt werden. Die Wirksamkeit der im nationalen Reformprogramm festgelegten Maßnahmen im Bezug auf die Reduzierung der Schulabbruchquote, einschließlich durch Präventionspolitik, und im Bezug auf die Vereinfachung des Übergangs zur Aus-, Weiter- und Berufsbildung sollte genau überwacht werden.
- (6) Die Dienstleistungen sollten weiter geöffnet und die geplanten Rechtsvorschriften in Kraft gesetzt werden, um den Regulierungsrahmen umzustrukturieren und gegenwärtige Beschränkungen für Wettbewerb, Effizienz und Innovation zu beseitigen. Das Gesetz über nachhaltige Wirtschaft, insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und zur Stärkung des Wettbewerbs auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten, sollte auf allen Regierungsebenen umgesetzt werden. Die Koordinierung zwischen den regionalen und nationalen Verwaltungen sollte verbessert werden, um den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern.

Geschehen zu Brüssel den

*Im Namen des Rates
Der Präsident*