



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 310 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Spaniens 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Spaniens für die Jahre 2012-2015

{SWD(2012) 310 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Spaniens 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Spaniens für die Jahre 2012-2015

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 Wirtschaftspolitiken¹, 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 Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

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, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁴ an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2012) 310 final.

⁴ Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

- (3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Spaniens für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Spaniens für 2011-2014.
- (4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁵ an, in dem Spanien als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.
- (5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er betonte, dass es notwendig sei, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.
- (6) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, darin weitere Verpflichtungen aufzunehmen; dabei konzentrierte er sich auf eine geringe Zahl wesentlicher, zeitnah durchzuführender und messbarer Reformen zur Verwirklichung der Ziele des Pakts.
- (7) Am 30. April 2012 übermittelte Spanien sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012-2015 und sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Die Kommission ging außerdem in einer eingehenden Prüfung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 der Frage nach, ob in Spanien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Dabei kam sie zu dem Ergebnis⁶, dass in Spanien schwerwiegende Ungleichgewichte bestehen, die zwar nicht übermäßig groß sind, aber dringend angegangen werden müssen.
- (8) Auf der Grundlage der Bewertung des Stabilitätsprogramms gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vertritt der Rat die Auffassung, dass das makroökonomische Ausgangsszenario des Programms für 2012 weitgehend plausibel und für die Zeit danach optimistisch ist. In ihrer Frühjahrsprognose 2012 rechnet die Kommission mit einem Wachstum des BIP von -1,8 % für 2012 und -0,3 % für 2013, im Vergleich zu -1,7 % bzw. 0,2 % im Programm. Im Einklang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit ist in der im Programm beschriebenen Haushaltsstrategie vorgesehen, das gesamtstaatliche Defizit bis 2013 unter den Referenzwert von 3 % des BIP abzusenken, was in erster Linie durch Ausgabenbeschränkungen, aber auch durch einige Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen erreicht werden soll. Auf der

⁵ COM(2012) 68 final.

⁶ SWD(2012) 159 final..

Grundlage des (neu berechneten) strukturellen Saldos⁷ beläuft sich die jährliche durchschnittliche im Programm vorgesehene Verbesserung des strukturellen Saldos von 2011 bis 2013 auf 2,6 % des BIP, was über der im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit empfohlenen durchschnittlichen Konsolidierungsanstrengung von über 1,5 % des BIP im Zeitraum von 2010 bis 2013 liegt. Im Anschluss an die Korrektur des übermäßigen Defizits wird in dem Programm das mittelfristige Ziel einer strukturell ausgeglichenen Haushaltsposition bestätigt. Demnach wäre es 2015 mit einem strukturellen Haushaltsdefizit von 0,2 % des BIP fast erreicht. Dieses mittelfristige Ziel ist den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts angemessen. Das für 2012 und 2013 vorgesehene Tempo der strukturellen Anpassung stellt eine ausreichende Annäherung an das mittelfristige Ziel dar, und die Zunahme der Staatsausgaben – unter Berücksichtigung von diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen – steht im Einklang mit dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt angegebenen Richtwert für die Ausgaben. Gemäß dem Programm wird erwartet, dass die staatliche Schuldenquote 2013 ihren Höchststand erreicht und anschließend sinkt. 2014 und 2015 befindet sich Spanien in einer Übergangsphase, und die mit dem Programm vorgelegten Pläne würden eine ausreichende Annäherung an den im Stabilitäts- und Wachstumspakt angegebenen Richtwert für den Schuldenabbau gewährleisten. Bei der Anpassung des Defizits und der Schulden bestehen bedeutende Unsicherheitsfaktoren. Die makroökonomischen Entwicklungen könnten weniger günstig als erwartet ausfallen. Außerdem sind die Maßnahmen ab 2013 nicht genau genug festgelegt. Die Einhaltung der Haushaltsvorgaben auf regionaler Ebene, die in letzter Zeit zu wünschen übrig ließ, eine größere Unsicherheit bei den Einnahmen aufgrund der laufenden strukturellen Anpassung, die ungewissen Auswirkungen der Steueramnestie auf die Einnahmen und mögliche künftige finanzielle Rettungsmaßnahmen stellen ebenfalls Risiken für die Haushaltsstrategie dar. Durch einen strikten Vollzug des Haushaltsstabilitätsgesetzes und entschlossene haushaltspolitische Maßnahmen auf regionaler Ebene würde eine etwaige Abweichung von den Zielen auf regionaler Ebene unwahrscheinlicher. Angesichts des dezentralisierten Aufbaus der öffentlichen Finanzen in Spanien sind strenge haushaltspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen unerlässlich. Der Rat begrüßt die Absicht der Kommission, eine gründliche Prüfung der Durchführung der Ratsempfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits vorzulegen, wobei auch der angekündigte mehrjährige Haushalt für 2013 bis 2014, der in den kommenden Wochen vorgelegt werden soll, berücksichtigt wird.

- (9) 2011 beschloss Spanien eine Rentenreform, die einen bedeutenden Schritt zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen darstellt. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Aussichten in Spanien schränkt jedoch die Auswirkungen dieser Reform auf die erwarteten alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben ein. Außerdem ist diese Reform noch durch konkrete Maßnahmen zu ergänzen, die die allgemeine Beschäftigungsstrategie 2012-2014 für ältere Arbeitskräfte untermauern.
- (10) Während die Steuerquote in Spanien zu den niedrigsten in der EU gehört, kann die Effizienz des Steuersystems noch verbessert werden, indem der Anteil

⁷ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

wachstumsfreundlicherer indirekter Steuern erhöht wird. Vor allem gibt es Spielraum für die Verbreiterung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage, wenn die umfangreiche Anwendung von Ausnahmen und reduzierten Sätzen auf den Prüfstand gestellt wird. Außerdem begünstigt das spanische Steuersystem durch die Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen die Verschuldung und den Erwerb von Wohnraum gegenüber der Anmietung.

- (11) Spanien hat bei der Umgestaltung seines Finanzsektors beträchtliche Fortschritte erzielt. Dieser Prozess ist fortzusetzen, um sicherzustellen, dass nicht lebensfähige Banken aufgelöst werden und lebensfähige Banken ihre Funktion als Kreditgeberinnen für die Realwirtschaft auf tragfähige Weise und ohne übergebührlige Wettbewerbsverzerrungen erfüllen können. Angesichts der Verschlechterung der makroökonomischen Aussichten ist möglicherweise die Kapitalbasis der Banken zu verstärken.
- (12) Im Februar 2012 beschloss die spanische Regierung eine weitreichende Reform des Beschäftigungsschutzes und des Tarifverhandlungssystems, um die hohe Arbeitslosigkeit und die starke Segmentierung des Arbeitsmarktes zu bekämpfen. Es bleibt zu beobachten, wie sich diese Reform – vor allem auf die Lohnentwicklung und den Abbau der Segmentierung – auswirkt. Um diesem Anspruch voll und ganz gerecht zu werden, ist sie durch eine substanziellere Überprüfung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu ergänzen, damit sich Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsvermittlung verbessern.
- (13) Zur Senkung der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Spanien sollte der Jugendaktionsplan unverzüglich auch im Bereich der Ausbildungsverhältnisse umgesetzt werden. Spanien hat zwar Maßnahmen zur Senkung der Schulabbruchquote ergriffen, diese ist aber nach wie vor hoch und gibt keinerlei Aufschluss über die erheblichen Unterschiede zwischen den Regionen.
- (14) Die Armut hat zugenommen: 2010 waren von ihr 1,1 Millionen Menschen mehr bedroht, und die Kinderarmut hat einen alarmierenden Höchststand von 26,2 % erreicht. Die Armutsrate trotz Erwerbstätigkeit ist bei den nicht ständig Beschäftigten mehr als doppelt so hoch wie bei den festangestellten Arbeitskräften.
- (15) Die freiberuflichen Dienstleistungen sind in Spanien nach wie vor vom Wettbewerb ausgeschlossen. Durch eine entsprechende Reform könnte das BIP unter Umständen steigen, da diese Dienstleistungen einen großen Beitrag zu den anderen Sektoren leisten. Besonderes Augenmerk sollte auf die Beseitigung ungerechtfertigter und unverhältnismäßiger Beschränkungen für einige stark reglementierte Berufe gerichtet werden (z. B. Notare, Grundbuchführer, Rechtspfleger). Außerdem dauert in der EU die Erteilung einer Gewerbeerlaubnis in keinem Land so lange wie in Spanien. Fehlende Abstimmung zwischen der lokalen, der regionalen und der nationalen Verwaltung hat zu ausufernder Regulierung mit sich bisweilen überschneidenden Bestimmungen und zu einer Segmentierung des spanischen Binnenmarktes geführt. Zur Behebung der großen externen Ungleichgewichte ist es nötig, Exporttätigkeiten zu erleichtern. Darüber hinaus steht Spanien vor vielen komplexen Herausforderungen im Energiesektor, die das reibungslose Funktionieren des Marktes für Waren und Dienstleistungen in gravierender Weise behindern.

- (16) Spanien ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Umsetzung der Verpflichtungen von 2011 hängen mit der Beschäftigungsförderung, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, tragfähigeren öffentlichen Finanzen und der Stärkung der Finanzstabilität zusammen. Die Kommission hat geprüft, inwiefern diese Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen umgesetzt wurden. Insgesamt lässt sich feststellen, dass dies zum Teil erfolgt ist. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Spaniens eingehend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Prüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Spanien, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die Empfehlungen 1 bis 8 eingeflossen.
- (18) Hiervon ausgehend hat der Rat das Stabilitätsprogramm Spaniens geprüft; die Empfehlung 1 spiegelt seine Stellungnahme⁸ hierzu wider.
- (19) Anhand der Ergebnisse der eingehenden Prüfung durch die Kommission und vorstehender Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm 2012 und das Stabilitätsprogramm Spaniens geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich insbesondere in den Empfehlungen 1, 3, 4, 5 und 7 wider –

EMPFIEHLT, dass Spanien im Zeitraum 2012-2013 folgende Maßnahmen ergreifen sollte:

1. im Zeitraum von 2010 bis 2013 die in der Empfehlung im Rahmen des Defizitverfahrens vorgesehene jährliche durchschnittliche strukturelle haushaltspolitische Anstrengung von über 1,5 % des BIP erreichen, indem die im Haushaltsplan für 2012 verabschiedeten Maßnahmen durchgeführt werden und bis Ende Juli der angekündigte mehrjährige Haushalt für 2013 bis 2014 verabschiedet wird; Maßnahmen auf regionaler Ebene in Einklang mit den beschlossenen Plänen zum Abbau von Ungleichgewichten annehmen und umsetzen und die neuen Bestimmungen des Haushaltsstabilitätsgesetzes zur Transparenz und zur Kontrolle des Haushaltsvollzugs streng anwenden; eine unabhängige Einrichtung für Analyse, Beratung und Überwachung im Bereich der Haushaltspolitik sowie für die Einschätzung der Auswirkungen von Gesetzesvorschlägen auf den Haushalt schaffen;
2. den Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors, die in der jüngsten Rentenreform vorgesehen sind, beschleunigen und die allgemeine Beschäftigungsstrategie für ältere Arbeitskräfte mit konkreten Maßnahmen zur Weiterentwicklung des lebenslangen Lernens, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Wiedereingliederung dieser Gruppe in den Arbeitsmarkt stützen;

⁸ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

3. ein Steuersystem einführen, das mit den Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung in Einklang steht und wachstumsfreundlicher ist, was eine Abkehr von einer Besteuerung der Arbeit hin zu mehr Verbrauchs- und Ökosteuern einschließt; insbesondere die niedrigen Mehrwertsteuereinnahmen durch eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage erhöhen; steuerliche Regelungen, die die Verschuldung durch den Erwerb von Wohnraum gegenüber der Anmietung begünstigen, abbauen;
4. die Reform des Finanzsektors umsetzen – insbesondere die laufende Umstrukturierung des Bankensektors dadurch ergänzen, dass die Lage der verbleibenden schwächelnden Institute in Angriff genommen wird, eine umfassende Strategie zum Umgang mit übernommenen Vermögenswerten in den Bilanzen der Banken vorlegen sowie eine klare Haltung zur Finanzierung und Nutzung von Backstop-Fazilitäten festlegen;
5. die Arbeitsmarktreformen umsetzen und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergreifen, indem sie zielgerichteter gestaltet, die Nutzung von Fortbildungs-, Beratungs- und Arbeitsvermittlungsdiensten intensiviert, ihre Verbindungen mit passiven Maßnahmen gestärkt und die Abstimmung zwischen nationalen und regionalen staatlichen Arbeitsverwaltungen verbessert wird (unter anderem zur Weitergabe von Informationen über offene Stellen);
6. die Ausgabenprioritäten prüfen und die Finanzmittel zugunsten der Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten für KMU, Forschung und Innovation und von Jugendlichen umverteilen; den Jugendaktionsplan umsetzen (vor allem im Hinblick auf die Qualität der Berufs- und Fortbildung und deren Relevanz für den Arbeitsmarkt), die Anstrengungen zur Senkung der Schulabbruchquote verstärken und die Beteiligung an Berufs- und Fortbildung durch Präventions-, Interventions- und Ausgleichsmaßnahmen fortsetzen;
7. besondere Maßnahmen zur Armutsbekämpfung treffen, indem die Unterstützung von Kindern wirksamer gestaltet und die Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Gruppen verbessert wird;
8. weitere Maßnahmen zur Öffnung der freiberuflichen Dienstleistungen ergreifen (auch in stark reglementierten Berufen), Verzögerungen bei der Erteilung von Gewerbeerlaubnissen abbauen und Einschränkungen für Geschäftstätigkeiten beseitigen, die sich aus sich überschneidenden Regelungen auf verschiedenen Regierungsebenen ergeben; den Ausbau der Verbundnetze für Strom und Gas zu den Nachbarländern abschließen und das Defizit bei der tariflichen Finanzierung des Stroms umfassend beheben, insbesondere durch die Steigerung der Kosteneffizienz der Stromversorgungskette.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*