



Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 408 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Spaniens 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 2018

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Spaniens 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 2018

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 Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

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 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Spanien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2018) 408 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 und P8_TA(2018)0078.

des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

- (2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Spanien die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 3 ihren Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht Spanien 2018⁵ wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Spaniens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 7. März 2018 veröffentlicht wurden.⁶ Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Spanien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit stellt vor allem die hohe öffentliche und private Auslands- und Inlandsverschuldung weiterhin einen Schwachpunkt dar, der auch grenzüberschreitend von Bedeutung ist. Der Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte schreitet dank der seit 2013 verzeichneten Leistungsbilanzüberschüsse, die durch strukturelle Verbesserungen in der Handelsbilanz unterstützt werden, voran. Jedoch sind die Nettoauslandsverbindlichkeiten nach wie vor hoch. Dank günstiger Wachstumsbedingungen kommt auch der Schuldenabbau im Privatsektor voran, doch es sind weitere Anstrengungen erforderlich. Der gesündere Finanzsektor fördert die Wirtschaftstätigkeit. Trotz des kräftigen nominalen BIP-Wachstums sinkt die gesamtstaatliche Schuldenquote nur langsam. Die Arbeitslosenquote geht weiter rapide zurück, verbleibt aber dennoch auf einem sehr hohen Niveau, und die starke Segmentierung des Arbeitsmarkts steht rascheren Arbeitsproduktivitätssteigerungen im Weg. Nach der starken Reformdynamik der Jahre 2012 bis 2015 hat sich die Umsetzung der Empfehlungen inzwischen verlangsamt. Die aktuelle Wirtschaftslage bietet Gelegenheit, die noch ausstehenden notwendigen Reformen anzugehen, um die spanische Wirtschaft widerstandsfähiger zu machen und das Produktivitätswachstum zu erhöhen.
- (4) Spanien befindet sich derzeit in der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dem Stabilitätsprogramm 2018 zufolge plant Spanien, sein übermäßiges Defizit bis 2018 zu korrigieren; dies steht im Einklang mit dem an Spanien gerichteten Beschluss des Rates vom 8. August 2016 mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen.⁷ Der gesamtstaatliche Schuldenstand soll sich weiter verbessern und 2021 einen Überschuss von 0,1 % des BIP erreichen. Das Stabilitätsprogramm 2018 umfasst alle Maßnahmen des Entwurfs des Haushaltsgesetzes, das dem Parlament am 3. April vorgelegt wurde, sowie weitere Maßnahmen, die bis Ende April angekündigt wurden. Das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturell ausgeglichener Haushalt –

⁵ SWD(2018) 207 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ ABl. L 148 vom 10.6.2017, S. 38-41.

wird während des vom Stabilitätsprogramm 2018 erfassten Zeitraums voraussichtlich nicht erreicht. Im Stabilitätsprogramm 2018 wird ein Rückgang der gesamtstaatlichen Schuldenquote im Jahr 2018 auf 97,0 %, 2019 auf 95,2 % und 2021 auf 89,1 % projiziert. Die makroökonomischen Annahmen des Programms sind plausibel. Insgesamt ist die geplante Erreichung der Ziele für das Gesamtdefizit weiterhin von den robusten Wirtschaftsaussichten sowie davon abhängig, dass die Staatsausgaben nicht stärker wachsen als das nominale BIP. Risiken für die Erreichung der Haushaltsziele ergeben sich im Vergleich zur Kommissionsprognose sowohl aus einem stärkeren Einnahmenwachstum als auch aus gedämpfteren Ausgabensteigerungen sowie aus einer möglichen Materialisierung weiterer Eventualverbindlichkeiten.

- (5) Am 8. August 2016 ersuchte der Rat Spaniens, sein übermäßiges Defizit bis 2018 zu beenden und insbesondere das gesamtstaatliche Defizit auf 4,6 % des BIP im Jahr 2016, 3,1 % des BIP im Jahr 2017 und 2,2 % des BIP im Jahr 2018 zu senken. Diese Rückführung des gesamtstaatlichen Saldos entsprach laut der aktualisierten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission einer Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,4 % des BIP im Jahr 2016 und einer Verbesserung um jeweils 0,5 % des BIP in den Jahren 2017 und 2018. Das Gesamtdefizit Spaniens lag 2017 bei 3,1 % des BIP und damit innerhalb der Vorgabe des Ratsbeschlusses vom 8. August 2016. Laut der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission dürfte das Gesamtdefizit 2018 auf 2,6 % des BIP sinken und damit 0,4 % des BIP über den im Stabilitätsprogramm 2018 festgelegten und den vom Rat geforderten Zielwerten für das öffentliche Gesamtdefizit liegen. Gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2018 geht die Kommission in ihrer Prognose von einem geringeren Wachstum der Staatseinnahmen und etwas höheren Ausgaben aus. Der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission zufolge dürfte sich der strukturelle Saldo – auch aufgrund der defizitsteigernden Maßnahmen des dem Parlament am 3. April vorgelegten Entwurfs des Haushaltsgesetzes für 2018 – um 0,3 % des BIP verschlechtern und sich 2019 nur geringfügig verbessern. Daher werden die Konsolidierungsanstrengungen 2018 und auch kumuliert im Gesamtzeitraum 2016-2018 nicht als gesichert betrachtet. Das Wirtschaftswachstum unterstützt zwar den Defizitabbau, wird jedoch nicht genutzt, um die öffentlichen Finanzen strukturell zu stärken. Infolgedessen kam die Kommission in ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens zu dem Schluss, dass die Planung weitgehend mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Einklang steht, zumal die Frühjahrsprognose 2018 der Kommission darauf hindeutet, dass das übermäßige Defizit rechtzeitig korrigiert wird, wenngleich es expansiv ist.
- (6) Sollte eine fristgerechte und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits erreicht werden, würde Spanien 2019 unter die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Übergangsregelung für den Schuldenabbau fallen. Angesichts des für Spanien geschätzten gesamtstaatlichen Schuldenstands von über 60 % des BIP und der prognostizierten Produktionslücke von 2,3 % des BIP sollten im Jahr 2019 die nominalen gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben⁸ um mindestens

⁸ Die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

0,3 % sinken; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP nach der gemeinsam vereinbarten Anforderungsmatrix des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Gleichzeitig gibt es Signale, dass die ruhenden Kapazitäten der Wirtschaft unterschätzt werden. Auch 2019 dürfte Spanien eine der höchsten Arbeitslosenquoten der EU verzeichnen, was den Lohndruck vor allem im privaten Sektor in Grenzen halten dürfte; demgegenüber wird die Inflation bei weit unter 2 % bleiben. Dies deutet auf eine anhaltende Unterauslastung im Arbeitsmarkt hin. Wenngleich die Kommission in ihrer Bewertung der Plausibilität der Produktionslücke zu dem Schluss kommt, dass die Schätzungen auf der Grundlage der gemeinsamen Methodik plausibel sind, sei darauf hingewiesen, dass es für Spanien eine ganze Bandbreite plausibler Schätzungen der Produktionslücke gibt. Infolgedessen erscheint eine jährliche strukturelle Anpassung von 0,65% des BIP angemessen, was einer Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben von höchstens 0,6 % entspricht. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose davon aus, dass 2019 unter Annahme einer unveränderten Politik die Gefahr einer erheblichen Abweichung von der erforderlichen Haushaltsanpassung besteht. Zudem dürfte Spanien die Übergangsregelung für den Schuldenabbau 2019 nicht einhalten. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Spanien bereit sein muss, 2018 weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu gewährleisten, und dass ab 2019 die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt werden sollten, um den Anforderungen des Pakts zu entsprechen. Es entspräche dem Vorsichtsprinzip, etwaige unerwartete Mehreinnahmen für eine weitere Rückführung der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu nutzen.

- (7) Darüber hinaus hatte der Rat Spanien im August 2016 aufgefordert, Maßnahmen zur Verbesserung des haushaltspolitischen Rahmens zu ergreifen, die auf eine weitere Automatisierung der Mechanismen zur Vermeidung und Korrektur von Abweichungen von den Haushaltszielen und eine Erhöhung des Beitrags der Ausgabenregelungen des Stabilitätsgesetzes zur Haushaltskonsolidierung abzielen. Das Stabilitätsprogramm 2018 enthält jedoch keine Pläne, um die nationale Ausgabenregelung zu stärken. Auch enthält es keine Maßnahmen, um mit dem Gesetz die Automatisierung der korrektiven und präventiven Mechanismen auszuweiten. Der Rat hat Spanien darüber hinaus ersucht, Maßnahmen zur Verbesserung seines Rahmens für das öffentliche Auftragswesen zu ergreifen. Diesbezüglich hat Spanien mit der Annahme eines neuen Gesetzes über Verträge im öffentlichen Sektor im November 2017 Fortschritte erzielt. Das neue Gesetz kann die Effizienz und Transparenz des öffentlichen Auftragswesens allerdings nur dann verbessern, wenn es rasch und mit großem Ehrgeiz umgesetzt wird, indem eine neue Steuerungsstruktur eingerichtet wird und die Kontrollmechanismen der Vergabeverfahren auf allen staatlichen Ebenen gestärkt werden. Insbesondere sollten in der künftigen nationalen Strategie für das öffentliche Auftragswesen die Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen, die die neuen Strukturen durchführen sollen, spezifiziert werden. Im Juni 2017 beauftragte die Regierung die unabhängige Fiskalbehörde mit der Durchführung einer Ausgabenüberprüfung für ausgewählte Subventionen der öffentlichen Hand. Die Kommission verfolgt die Durchführung dieser Überprüfung, die bis Anfang 2019 abgeschlossen sein soll.
- (8) Am 27. April 2018 übermittelte Spanien sein Nationales Reformprogramm 2018 und sein Stabilitätsprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

- (9) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁹ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung¹⁰ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (10) Spaniens Beschäftigungsquote ist weiter in stabilem Tempo gestiegen, was auch den Auswirkungen früherer Arbeitsmarktreformen und der Lohnzurückhaltung geschuldet ist. Die Arbeitslosenquote geht weiter zurück, liegt aber immer noch deutlich über dem Vorkrisenniveau und zählt zu den höchsten in der EU. Damit einher geht ein beträchtliches ungenutztes Kompetenzpotenzial, insbesondere unter jungen Arbeitslosen. Der Anteil der Arbeitslosen, die seit mehr als einem Jahr ohne Beschäftigung sind, ist rückläufig, umfasst aber immer noch fast die Hälfte aller Arbeitslosen. Spanien hat eine Reihe politischer Initiativen verabschiedet, um die individuelle Unterstützung für Langzeitarbeitslose auszuweiten und jungen Menschen zu helfen, in den Arbeitsmarkt einzutreten und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern; dazu wurde insbesondere die Zahl der unter die Jugendgarantie fallenden Personen erhöht. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen hängt auch von den nur langsam steigenden Kapazitäten der regionalen öffentlichen Arbeitsvermittlungen und Sozialämter zur individuellen Unterstützung Arbeitssuchender ab. Zudem besteht noch Spielraum für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern, insbesondere durch Erhöhung des Anteils der über die Arbeitsvermittlungen besetzten Stellen und einen besseren Abgleich der Profile der Arbeitssuchenden mit dem Bedarf der Arbeitgeber. Gleichzeitig sollten die Anstrengungen für eine bessere Koordinierung der Arbeitsvermittlungen und Sozialämter, bei denen 2017 einige Fortschritte verzeichnet wurden, fortgesetzt werden.
- (11) Der Anteil der Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen zählt zu den höchsten in der EU, wobei vor allem junge und gering qualifizierte Arbeitskräfte betroffen sind. Befristete Arbeitsverträge werden oftmals nur für kurze Zeiträume abgeschlossen und führen nur selten zu einem unbefristeten Vertrag. Ihre weite Verbreitung auch in Wirtschaftszweigen, in denen weniger saisonale oder konjunkturabhängige Tätigkeiten anfallen, könnte ein schnelleres Produktivitätswachstum behindern und ist oft verbunden mit geringeren Ansprüchen auf Sozialleistungen und einer höheren Armutsgefährdung. Zwar ist der prozentuale Anteil unbefristeter Arbeitsverträge am Netto-Beschäftigungswachstum in den letzten beiden Jahren gestiegen, doch sind weitere Maßnahmen erforderlich, um Anreize für den Übergang von befristeten zu

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

¹⁰ COM(2014) 494 final.

unbefristeten Verträgen zu schaffen. Das System für Einstellungsanreize ist nach wie vor lückenhaft und trägt nicht wirksam dazu bei, unbefristete Arbeitsverhältnisse zu fördern. Spanien hat einen Plan zur Eindämmung befristeter Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor verabschiedet, seine Umsetzung hat jedoch gerade erst begonnen und muss beschleunigt werden, um das für 2019 gesteckte Ziel von 8 % zu erreichen. Dank der gesteigerten Kapazitäten und Effektivität der Arbeitsaufsicht bei der Bekämpfung des Missbrauchs befristeter Verträge werden immer mehr befristete in unbefristete Verträge umgewandelt; dies scheint jedoch die Arbeitgeber nicht davon abzuhalten, befristete Verträge weiter übermäßig zu nutzen. Die Anfang 2017 begonnenen trilateralen Rundtischgespräche über die Qualität der Beschäftigung haben bislang zu keinen konkreten Vorschlägen geführt. In jüngster Zeit sind die Sozialpartner stärker in die Politikgestaltung einbezogen worden, doch es gibt noch Raum für weitere Verbesserungen.

- (12) Das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen tragen dazu bei, die Einkommensungleichheit und den Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen zu senken; letzterer liegt jedoch nach wie vor über dem EU-Durchschnitt. Armut trotz Erwerbstätigkeit stellt insbesondere in Haushalten mit Personen in befristeten und Teilzeitarbeitsverhältnissen ein Problem dar. Die Kinderarmutsquote ist zwar zurückgegangen, bleibt aber dennoch sehr hoch. Die Wirkung von Sozialtransfers außer Renten auf die Verringerung der Armut liegt unter dem EU-Durchschnitt und geht weiter zurück. Die Mindesteinkommensregelungen sind gekennzeichnet von regional sehr unterschiedlichen Zugangsbedingungen und von Fragmentierung aufgrund mehrerer nationaler Regelungen, die auf unterschiedliche Gruppen von Arbeitssuchenden abzielen und von verschiedenen Behörden verwaltet werden. Infolgedessen erhalten zahlreiche bedürftige Personen keine Unterstützung. Ein Aktionsplan im Anschluss an die jüngste Bewertung der Wirksamkeit der nationalen und regionalen Mindesteinkommensregelungen wurde bislang noch nicht erstellt. Die Einführung einer Sozialkarte sollte die Transparenz der Sozialleistungen erhöhen und die Teilnahme an entsprechenden Aktivierungsmaßnahmen erleichtern, auch wenn sie nicht direkt auf die Schwachstellen der bestehenden Regelungen zugeschnitten ist. Auch die Wirksamkeit der Familienleistungen ist gering, und ihr Abdeckungsgrad ist uneinheitlich. Das spanische Rentensystem trägt wesentlich zur Erhaltung der Lebensqualität älterer Menschen bei, die infolgedessen weit weniger armutsgefährdet sind als jüngere Generationen. Gemessen an den Löhnen zählen die Renten derzeit zu den höchsten in der EU. Die Prognosen der in Kürze erscheinenden Berichte über die Bevölkerungsalterung 2018 und zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2018¹¹ deuten darauf hin, dass die Reformen von 2011 und 2013 dazu beigetragen haben, die Tragfähigkeit und relative Angemessenheit der Renten langfristig zu sichern. Allerdings wird das Bekenntnis zu diesen Reformen durch die Pensionserhöhungen und den Aufschub hinsichtlich des Faktors der Tragfähigkeit, der im Zuge der Verabschiedung des Haushaltsentwurfs 2018 vorgeschlagen wurde, infrage gestellt. Gleichzeitig wird die größte Herausforderung für die Angemessenheit der Einkommen künftiger Rentner, die eher in der hohen Arbeitslosigkeit und Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt liegt, nicht angegangen.

¹¹ Europäische Kommission, Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (2018): gegenwärtige und künftige Angemessenheit der Altersversorgung in der EU, Band I und II, Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und der Europäischen Kommission (GD EMPL), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2018.

- (13) Die Produktivität spanischer Unternehmen ließe sich steigern, wenn Schwächen im Zusammenhang mit ihrer Innovationsfähigkeit behoben würden. Die Innovationsleistung und das Produktivitätswachstum werden durch anhaltend niedrige Investitionen in Forschung und Entwicklung gehemmt, weshalb es sehr unwahrscheinlich ist, dass das im Rahmen der Strategie Europa 2020 festgelegte FuE-Ausgabenziel von 2 % erreicht wird. Dieser Trend wird noch verstärkt durch die geringe und rückläufige Ausführungsrate der öffentlichen Mittel für Forschung und Entwicklung. Während die Steuerung der nationalen Forschungs- und Innovationspolitik auch durch die neue staatliche Forschungsagentur gestrafft wird, ist die Koordinierung zwischen der nationalen und der regionalen Ebene bei der Planung, Umsetzung und Bewertung von Maßnahmen nach wie vor nur schwach ausgeprägt. Die Entwicklung einer Evaluierungskultur, um die Wirksamkeit von Förderprogrammen und -maßnahmen systematisch zu bewerten, würde den Austausch über politische Strategien fördern und Synergien auf allen staatlichen Ebenen schaffen.
- (14) Die geringe Innovationsfähigkeit spanischer Unternehmen geht auch auf das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zurück, das sich negativ auf das langfristige Potenzial für Produktivitätssteigerungen auswirkt. Unter- und Überqualifizierung am Arbeitsplatz sind in Spanien weitverbreitet. Der Anteil der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger hat sich in den vergangenen zehn Jahren zwar merklich verbessert, liegt aber immer noch deutlich über dem EU-Durchschnitt. Der Anteil variiert ebenso wie die Bildungsergebnisse in den verschiedenen Regionen stark und könnte die Chancengleichheit beeinträchtigen. Gezielte Programme zur Beseitigung dieser Ungleichheiten haben bisher nur begrenzte Wirkung gezeigt. Der Nationale Soziale und Politische Pakt für Bildung, der eine grundlegende Reform des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung einleiten soll, befindet sich noch in der Verhandlungsphase. In der Zwischenzeit soll die berufliche Weiterentwicklung der Lehrer gefördert werden, indem die Zahl der befristeten Arbeitsverträge gesenkt wird und mehr Mittel für ihre Ausbildung bereitgestellt werden. Gleichzeitig stehen insbesondere Hochschulabsolventen bei der Suche nach angemessenen und stabilen Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt vor Herausforderungen. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen könnte jungen Hochschulabsolventen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern und Unternehmen mit den notwendigen Kompetenzen zur Steigerung ihrer Innovationsfähigkeit versorgen. In diesem Kontext erkennt der Vorschlag für eine neue nationale digitale Strategie die Notwendigkeit an, die digitalen Kompetenzen zu verbessern. Herausforderungen bestehen im Hinblick auf die geringe Zahl von Fachkräften im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie auf die Stärkung der Rolle des Bildungswesens bei der Förderung der digitalen Kompetenzen. Der Ausbau der digitalen Kompetenzen von Arbeitnehmern würde es spanischen Unternehmen ermöglichen, in einer zunehmend digitalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben.
- (15) Im Unternehmensumfeld sind auch regulatorische Unterschiede für das gebremste Produktivitätswachstum verantwortlich. Gegenwärtig tragen die regulatorischen Unterschiede und Einschränkungen im Unternehmensumfeld zu den hohen Aufschlägen, der eingeschränkten geografischen Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern und dem gedämpften Produktivitätswachstum bei. Das Gesetz über die Einheit des Marktes, mit dem dieses Problem angegangen werden sollte, ist nur teilweise umgesetzt worden. Die Überwachung der Umsetzung des Gesetzes auf lokaler und regionaler Ebene muss verbessert und die Rolle der sektorübergreifenden

Konferenzen ausgebaut werden. Mit dem Gesetz wurde der Grundsatz eingeführt, dass Unternehmen, die bestimmte Anforderungen in einem Teil des Landes einhalten, im gesamten Hoheitsgebiet tätig sein dürfen. Das Verfassungsgericht hat jedoch 2017 in mehreren Urteilen entschieden, dass dieser Grundsatz nichtig ist, wenn es keine gemeinsamen oder vergleichbaren Mindeststandards für den Zugang zu oder die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit gibt. Angesichts dieser Urteile könnte die Schaffung kohärenter gemeinsamer oder gleichwertiger Standards im gesamten Hoheitsgebiet dazu beitragen, die Ziele des Gesetzes zu verwirklichen. Darüber hinaus sollte die Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen in allen Phasen der Umsetzung verbessert werden, um die negativen Folgen der Fragmentierung für Unternehmen anzugehen. Zudem sollten die Arbeiten des Ausschusses für bessere Rechtsetzung, der eingerichtet wurde, um die Angleichung der Rechtsvorschriften im Dienstleistungsbereich an den einschlägigen EU-Besitzstand zu gewährleisten, beschleunigt und abgeschlossen werden. Im Rahmen des im Januar 2017 angenommenen Dienstleistungspakets wurden auch Beschränkungen in Bezug auf einige reglementierte Berufe wie Bauingenieure und Architekten genannt, jedoch wurden bislang keine konkreten Maßnahmen zu ihrer Beseitigung ergriffen.¹²

- (16) Verbesserungen an der Qualität der Institutionen könnten das Vertrauen in die spanische Wirtschaft generell erhöhen und die Wirkung der verabschiedeten Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung noch verstärken. Fortschritte wurden in Bezug auf die Transparenz der Parteienfinanzierung und die Offenlegung von Vermögenswerten und Interessenkonflikten erzielt. Das Unternehmensumfeld hat zudem von den Fortschritten bei der Bekämpfung der Korruption profitiert, auch wenn in diesem Bereich nach wie vor Bedenken bestehen. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch Bürger und Unternehmen hat sich ebenfalls verbessert. Weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Justizsystems werden unternommen und sollten fortgesetzt werden. Obwohl in diesem weit gefassten Bereich einige Fortschritte erzielt wurden, bleibt es eine Herausforderung, das Vertrauen in die Institutionen auf allen staatlichen Ebenen zu fördern.
- (17) Weitere Verbesserungen an der Infrastruktur in den Bereichen **Verkehr**, Energie und Wasser würden den territorialen Zusammenhalt, eine bessere Integration in den Binnenmarkt und das Produktivitätswachstum fördern. Bei grenzübergreifenden Verkehrs- und Energienetzen und der Wasserinfrastruktur bestehen Investitionslücken. Die Schieneninfrastruktur für den Personen- und den Güterverkehr könnte besser genutzt werden. Die unterschiedlichen Spurweiten in Spanien, Portugal und Frankreich sind eine große Hürde für eine bessere Anbindung an das Eisenbahnnetz, auch wenn kürzlich neue Abschnitte mit international üblichen Standardspurweiten fertiggestellt wurden. Mängel bestehen auch bei der Güterverkehr-Schienenverbindung zwischen den wichtigsten Häfen der Atlantik- und der Mittelmeerküste und Industriegebieten im Binnenland. Eine unzureichende Anbindung verhindert auch eine engere Integration in die Strom- und Gasmärkte der EU. Weitere Investitionen in die Infrastruktur sind auch im Bereich der Wasserbewirtschaftung erforderlich, etwa im Hinblick auf die Abwasserbehandlung, die Beseitigung von Leckagen in den Leitungen und die Verbesserung der Wasserversorgung. Dies würde Spanien ökologische, wirtschaftliche und soziale Vorteile bringen.

¹²

COM(2016) 820 final.

- (18) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Spaniens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 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 Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (19) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme¹³ hierzu spiegelt sich insbesondere in der Empfehlung 1 wider.
- (20) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 3 an Spanien wider —

EMPFIEHLT, dass Spanien 2018 und 2019

1. die Einhaltung des Ratsbeschlusses vom 8. August 2016 im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gewährleistet, einschließlich durch Maßnahmen zur Umsetzung des haushaltspolitischen Rahmens und des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf allen staatlichen Ebenen; in weiterer Folge dafür sorgt, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprümaerausgaben im Jahr 2019 0,6 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,65 % des BIP entspricht; unerwartete Mehreinnahmen dazu nutzt, den Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu beschleunigen;
2. sicherstellt, dass Arbeitsvermittlungsstellen und soziale Dienste in der Lage sind, Arbeitsuchende wirksam zu unterstützen, einschließlich durch eine bessere Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern; den Übergang zu unbefristeten Verträgen fördert; die Unterstützung für Familien verbessert und Abdeckungslücken der Mindestsicherungsregelungen beseitigt, indem das System der nationalen Regelungen vereinfacht wird und die Unterschiede bei den Zugangsbedingungen zu regionalen Regelungen verringert werden; die Zahl der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger und die regionalen Unterschiede bei den Bildungsergebnissen insbesondere durch eine bessere Unterstützung von Schülern und Lehrern reduziert;
3. die öffentlichen Investitionen in Forschung und Innovation erhöht und die Fördermaßnahmen in diesem Bereich systematisch evaluiert, um deren Wirksamkeit zu gewährleisten; die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen ausweitet, um das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage einzudämmen; und die Umsetzung des Gesetzes über die Einheit des Marktes voranbringt, indem gewährleistet wird, dass die Regeln über den Zugang zu und die Ausübung von Wirtschaftstätigkeiten besonders im Dienstleistungsbereich auf allen staatlichen Ebenen mit den Grundsätzen des Gesetzes im Einklang stehen, und indem die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen verbessert wird.

¹³ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*