EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 509 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 2019

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 2019

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,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,

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 21. November 2018 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2019 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 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 21. November 2018 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 des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 21. März 2019 vom

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 9. April 2019 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

(2) Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Spanien als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 ihren Niederschlag findet, sicherstellen. Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität werden zur Umsetzung der ersten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet (Produktivitätssteigerungen zum Abbau von Ungleichgewichten im Euro-Währungsgebiet) beitragen. Die Verwendung unerwarteter Mehreinnahmen zur Verringerung der öffentlichen Verschuldung und die Ausrichtung der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf die ermittelten Bereiche wird dazu beitragen, der zweiten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, wieder Puffer aufzubauen und Investitionen zu fördern, nachzukommen. Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen und der Beschäftigungsfähigkeit werden die Umsetzung der dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet (Funktionieren des Arbeitsmarkts) voranbringen.

(3) Der Länderbericht Spanien 2019[3] wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Spaniens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018, 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 27. Februar 2019 veröffentlicht wurden.[4] Die Kommission gelangte aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Spanien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Die hohe öffentliche und private Inlands- und Auslandsverschuldung und die hohe Arbeitslosigkeit bei schwachem Produktivitätswachstum sind nach wie vor Schwachpunkte, die grenzübergreifende Auswirkungen haben. Der Schuldenabbau im privaten Sektor kommt voran, doch es bedarf weiterer deutlicher Fortschritte. Trotz des weiterhin robusten BIP-Wachstums ist die gesamtstaatliche Schuldenquote weiterhin hoch. Die Arbeitslosenquote geht weiter rapide zurück, verbleibt aber dennoch auf einem sehr hohen Niveau, und die starke Segmentierung des Arbeitsmarkts (befristete/unbefristete Arbeitsverträge) steht einer rascheren Steigerung der Arbeitsproduktivität im Weg. Nach der starken Reformdynamik der Jahre 2012 bis 2015 haben die politischen Entwicklungen des vergangenen Jahres dazu beigetragen, dass wieder ein Jahr lang nur begrenzte Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen erzielt wurden. Die günstige aktuelle Wirtschaftslage bietet Gelegenheit, den noch ausstehenden Reformbedarf anzugehen, um die spanische Wirtschaft widerstandsfähiger zu machen und das Produktivitätswachstum zu erhöhen.

(4) Am 30. April 2019 übermittelte Spanien sein Nationales Reformprogramm 2019 und sein Stabilitätsprogramm 2019. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(5) Im Stabilitätsprogramm 2019 wird über Maßnahmen berichtet, die zur Umsetzung der im spanischen Stabilitätsgesetz vorgesehenen präventiven und korrektiven Instrumente

[3] SWD(2019) 1008 final.
[4] COM(2019) 150 final.

ergriffen wurden. Es enthält jedoch keine Pläne für eine automatische Durchsetzung dieser Instrumente und sieht auch keine Überprüfung der Ausgabenregel des Stabilitätsgesetzes vor, um ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, insbesondere in wirtschaftlichen Aufschwungphasen, zu verstärken. Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens wird die ehrgeizige Umsetzung des 2017 verabschiedeten Gesetzes über Verträge im öffentlichen Sektor von entscheidender Bedeutung sein, um die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu steigern und Unregelmäßigkeiten zu vermeiden. Insbesondere ist es wichtig, dass die neue Lenkungsstruktur, die unabhängige Regulierungs- und Aufsichtsbehörde OIReScon, die ihr zugewiesenen Aufgaben wirksam wahrnehmen kann und dass die umfassende nationale Strategie für die öffentliche Auftragsvergabe unter aktiver Beteiligung der öffentlichen Auftraggeber und Vergabestellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zügig angenommen wird. Ferner steht 2019 eine Reihe von Ausgabenüberprüfungen an. Die Umsetzung der daraus abgeleiteten Empfehlungen dürfte dazu beitragen, die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu steigern.

(6) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates[5] 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 ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung[6] hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

(7) Infolge der fristgerechten und dauerhaften Korrektur des übermäßigen Defizits und des Beschlusses (EU) [2019/X] des Rates, das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit einzustellen, befindet sich Spanien in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. Im Stabilitätsprogramm wird eine Erhöhung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos von -2,5 % des BIP im Jahr 2018 auf -2,0 % des BIP im Jahr 2019 projiziert. Im Jahr 2022 soll ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Angesichts des neuberechneten strukturellen Saldos[7] wird nicht davon ausgegangen, dass das mittelfristige Haushaltsziel — ein strukturell ausgeglichener Haushalt — während des Programmzeitraums erreicht wird. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll von 97,1 % im Jahr 2018 auf 95,8 % im Jahr 2019 und dann auf 88,7 % im Jahr 2022 zurückgehen. Das makroökonomische Szenario, das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, ist plausibel. Risiken für die Erreichung der im Stabilitätsprogramm 2019 festgelegten Haushaltsziele bestehen vor allem auf der Einnahmenseite, da große

---

5 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).

6 COM(2014) 494 final.

7 Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission anhand der gemeinsamen Methodik.

Ungewissheit hinsichtlich des Ertrags vieler einnahmenseitiger Maßnahmen bzw. der Wahrscheinlichkeit, dass diese Maßnahmen verabschiedet werden, besteht.

(8) Am 13. Juli 2018 empfahl der Rat Spanien sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben[8] im Jahr 2019 0,6 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,65 % des BIP entspricht. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2019 davon aus, dass im Jahr 2019 die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel besteht.

(9) Angesichts der für Spanien geschätzten gesamtstaatlichen Schuldenquote, die über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP liegt, und der prognostizierten positiven Produktionslücke von 2,0 % des BIP sollten im Jahr 2020 die nominalen gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben nicht steigen; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP nach der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix hinsichtlich der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Gleichzeitig gibt es Anzeichen dafür, dass die ruhenden Kapazitäten der Wirtschaft unterschätzt werden. Den Prognosen zufolge wird 2019 die Inflation unter 2 % bleiben und die Stagnation des Arbeitsmarkts anhalten (hohe Arbeitslosenquote und sehr hoher Anteil unfreiwilliger Teilzeitarbeit, befristeter Arbeitsverhältnisse und Erwerbstätigenarmut). Zudem weist das Plausibilitätsinstrument auch darauf hin, dass große Unsicherheit hinsichtlich der auf der gemeinsamen Methodik beruhenden Schätzungen der Produktionslücke besteht. Infolgedessen erscheint eine jährliche strukturelle Anpassung von 0,65 % des BIP angemessen, was einer Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben von höchstens 0,9 % entspricht. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2019 davon aus, dass 2020 unter Annahme einer unveränderten Politik die Gefahr einer erheblichen Abweichung von der erforderlichen Haushaltsanpassung besteht. Außerdem wird Spanien die Übergangsregelung für den Schuldenabbau 2019 und 2020 voraussichtlich nicht einhalten. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass die erforderlichen Maßnahmen ab 2019 ergriffen werden sollten, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Es wäre wichtig, unerwartete Mehreinnahmen zum weiteren Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu verwenden.

(10) Das Beschäftigungswachstum in Spanien ist nach wie vor robust. Die Arbeitslosigkeit ist weiter rückläufig, liegt aber, vor allem bei jungen Menschen und Geringqualifizierten, immer noch deutlich über dem EU-Durchschnitt. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei Beschäftigung und Dauer der beruflichen Laufbahn sind nach wie vor groß. Hier liegt ein ungenutztes Potenzial, nicht zuletzt angesichts der rasch alternden Bevölkerung.

(11) Befristete Arbeitsverträge werden, auch in Wirtschaftszweigen, in denen weniger saisonale oder konjunkturabhängige Tätigkeiten anfallen, zwar allmählich weniger verwendet, sind aber immer noch weit verbreitet, sodass Spanien einer der Mitgliedstaaten mit dem höchsten Anteil an Zeitverträgen ist. Dies kann das

[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.

Wachstumspotenzial und den sozialen Zusammenhalt beeinträchtigen. Junge Menschen, Geringqualifizierte und Drittstaatsangehörige sind am stärksten betroffen. Sie haben oft geringere Ansprüche auf Sozialleistungen und sind stärker von Armut bedroht. Befristete Arbeitsverträge werden oftmals nur für kurze Zeiträume abgeschlossen und bieten sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern nur schwache Anreize, in Aus- und Weiterbildung zu investieren, was wiederum das Produktivitätswachstum bremst. Der Übergang von einem befristeten zu einem unbefristeten Vertrag ist nach wie vor schwierig. Hindernisse für die Arbeitsmarktmobilität schränken die Möglichkeiten für Arbeitsuchende ein und behindern eine effiziente landesweite Arbeitskräfteverteilung.

(12) Spanien hat die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen verstärkt, die 2018 immer noch 6,4 % der Erwerbsbevölkerung ausmachten. Die jüngsten Initiativen zielen darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen durch Beratung und berufliche Orientierung zu verbessern, doch wird nach wie vor nur ein geringer Teil der freien Stellen über die öffentliche Arbeitsvermittlung besetzt, sodass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um deren Bedeutung für die Arbeitssuche und Stellenbesetzung zu verbessern. In einigen Regionen ist die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern gering, und Profiling-Instrumente für einen besseren Abgleich des Profils von Arbeitsuchenden mit dem Bedarf der Arbeitgeber befinden sich noch in der Anfangsphase. Die Partnerschaften zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen und den sozialen Diensten machen Fortschritte, aber die Zusammenarbeit ist in einigen Regionen nach wie vor begrenzt. Verstärkte Investitionen in moderne öffentliche Arbeitsverwaltungen und die Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer könnten dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu verbessern und Arbeitsmarktübergänge zu erleichtern, wodurch die Produktivität und das langfristige integrative Wachstum in Spanien verbessert würden.

(13) Die Bemühungen, die Arbeitsaufsichtsbehörden zu stärken, um den Missbrauch von befristeten Arbeitsverträgen zu bekämpfen, tragen Früchte, und der Anteil unbefristeter Verträge am Netto-Beschäftigungswachstum steigt. Die Arbeitgeber nutzen jedoch weiterhin häufig kurzfristige Verträge. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die zahlreichen Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen nur in geringem Maße zu hochwertiger Beschäftigung führen. Spanien hat eine neue Bewertung eingeleitet, um das System zu vereinfachen; die Ergebnisse liegen jedoch noch nicht vor. Die Stellenausschreibungen zur Senkung des Anteils befristeter Arbeitsverhältnisse auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors müssen beschleunigt werden, um das 8-Prozent-Ziel bis Ende 2019 zu erreichen. Die Einrichtung trilateraler Rundtischgespräche ist zwar ein wichtiger Schritt zur stärkeren Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung, aber es gibt noch Raum für tiefer gehende und frühzeitigere Konsultationen.

(14) Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen liegt ebenso wie die Einkommensungleichheit weiterhin über dem EU-Durchschnitt. Die Erwerbstätigenarmut von Arbeitnehmern, die befristet eingestellt, gering qualifiziert oder nicht in der EU geboren sind, ist hoch. Die Kinderarmutsquote ist rückläufig, aber immer noch sehr hoch. Der Beitrag der Sozialleistungen (ohne Renten) zur Verringerung der Armut, insbesondere bei Kindern, ist nach wie vor einer der niedrigsten in der Union. Die spanischen Sozialausgaben für Haushalte mit Kindern gehören zu den niedrigsten in der EU (gemessen am BIP) und sind nur wenig zielgerichtet. Trotz eines positiven Trends bestehen immer noch erhebliche

Abdeckungslücken, sodass viele Menschen, die stark oder in gewissem Umfang auf Leistungen angewiesen sind, nicht erreicht werden. Die nationale Arbeitslosenhilfe ist nach wie vor fragmentiert, denn es gibt zahlreiche unterschiedliche Regelungen für verschiedene Gruppen von Arbeitssuchenden. Neuere Maßnahmen zur Verbesserung der Abdeckung und des Schutzes durch Einkommensstützung für ältere Langzeitarbeitslose (ab 52 Jahren) können in dieser speziellen Gruppe auch die Arbeitsanreize schwächen. Die regionalen Mindesteinkommensregelungen weisen große Unterschiede hinsichtlich der Anspruchsregelungen, der Abdeckung und der Angemessenheit auf, und ihre begrenzte Übertragbarkeit zwischen Regionen verringert die Anreize für die Mobilität der Arbeitskräfte. Infolgedessen erhalten zahlreiche bedürftige Personen keine Unterstützung. Die Einführung einer universellen Sozialkarte wird die Transparenz der Sozialleistungen erhöhen und somit eine bessere Ausrichtung ermöglichen. Auch wenn die Armut dank der wirtschaftlichen Erholung weiterhin zurückgeht, sind Investitionen in Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und in die soziale Infrastruktur (z. B. den sozialen Wohnungsbau) erforderlich, um ein inklusives Wachstum zu erreichen. Außerdem steht Spanien z. B. aufgrund der akuten Abwanderung und der Alterung der Bevölkerung in bestimmten ländlichen Gebieten vor besonderen Herausforderungen bei der Gewährleistung des territorialen Zusammenhalts. Maßnahmen zur Förderung der unternehmerischen Initiative, der Digitalisierung und der Sozialwirtschaft können im Rahmen integrierter territorialer Entwicklungsstrategien dazu beitragen, diesen Herausforderungen zu begegnen.

(15) Während der Krise spielte das spanische Rentensystem eine wichtige Rolle für die Aufrechterhaltung des Lebensstandards älterer Menschen, die weniger von Armut bedroht sind. Die Prognosen des Berichts über die Bevölkerungsalterung 2018 und des Berichts zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2018 deuten darauf hin, dass die Reformen von 2011 und 2013 dazu beigetragen haben, die Tragfähigkeit und relative Angemessenheit der Renten langfristig zu sichern. Eine Fortsetzung der (2018 und 2019 beschlossenen) erneuten Anpassung der Rentenerhöhungen an die Inflation und die spätere Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors würden jedoch Ausgleichsmaßnahmen erforderlich machen, um die Tragfähigkeit des Rentensystems mittel- bis langfristig zu gewährleisten. Zudem müssten angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der weit verbreiteten befristeten Arbeitsverträge und Teilzeitbeschäftigung Maßnahmen mit Blick auf das Hauptproblem, die Angemessenheit der Einkommen künftiger Rentner, und auf die Dauer und Vollständigkeit der beruflichen Laufbahnen getroffen werden.

(16) Die Innovationsleistung und das Produktivitätswachstum in Spanien werden durch die gedämpften Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie durch das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage behindert. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung im spanischen Unternehmenssektor erreichen insbesondere bei großen Unternehmen, jedoch mit erheblichen regionalen Unterschieden, nur die Hälfte des Unionsdurchschnitts. Diese Divergenz wird durch die geringe und rückläufige Ausführungsrate der öffentlichen Mittel für Forschung und Entwicklung verstärkt. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen stellen auch der Fachkräftemangel und Qualifikationsungleichgewichte große Hindernisse für die Entwicklung und den Einsatz fortgeschrittener Technologien dar. Die Beschäftigung in Hochtechnologiesektoren und Branchen, die wissensintensive Dienstleistungen erbringen, liegt in vielen spanischen Regionen weit unter dem Unionsdurchschnitt. Nun werden regionale Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung entwickelt und die Steuerung der nationalen Forschungs- und Innovationspolitik wird gestrafft, aber die Koordinierung zwischen der nationalen und

der regionalen Ebene bei der Planung, Durchführung und Bewertung der Maßnahmen ist nach wie vor nur schwach ausgeprägt. Die Verbesserung der Innovationsleistung Spaniens erfordert erhebliche Investitionen, um Unternehmertum und Start-ups sowie deren Wachstum, die Wettbewerbsfähigkeit aller Unternehmen und deren Anpassung – auch über Digitalisierung – zu fördern, damit sie Tätigkeiten mit höherem Mehrwert ausüben und ihre Präsenz auf den internationalen Märkten ausbauen können. Ferner sind mehr öffentlich-private Partnerschaften, eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen und mehr Technologietransfer, insbesondere zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen, eine bessere Steuerung der Forschungs- und Innovationspolitik auf allen Regierungsebenen sowie eine stärkere Anpassung der Forschungs- und Entwicklungsinfrastrukturen und -projekte an regionale und nationale Innovationsstrategien erforderlich.

(17) Die Schulabbrecherquote in Spanien ist zwar rückläufig, aber nach wie vor sehr hoch, wobei erhebliche regionale Unterschiede festzustellen sind. Bei den Bildungsergebnissen, die in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ausfallen, gibt es Raum für Verbesserungen. Beide Faktoren wirken sich negativ auf das langfristige Produktivitätswachstumspotenzial aus. Die Bemühungen um eine Reform des Bildungswesens sind ins Stocken gekommen. Unternehmen berichten über Schwierigkeiten bei der Suche nach Mitarbeitern mit den für Innovation benötigten Kompetenzen, insbesondere bei der Suche nach Spezialisten für Informations- und Kommunikationstechnologien. Spanien hat Maßnahmen zur Verbesserung des dualen Berufsbildungssystems verabschiedet, das eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung der für die Verbreitung von Innovationen benötigten Fähigkeiten und Qualifikationen spielen könnte, aber nach wie vor nur in geringem Umfang genutzt wird. Die spanische Hochschulabschlussquote liegt über dem EU-Durchschnitt. Hochschulabsolventen haben jedoch Schwierigkeiten, einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden. Die Entwicklung des Humankapitals auf allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung, einschließlich der Hochschul- und Berufsbildung, und eine engere Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen zur Verringerung von Qualifikationsungleichgewichten könnten den Zugang junger Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt verbessern. So könnten Unternehmen Mitarbeiter mit den für die Verbesserung der Innovationskapazität benötigten Fachkenntnissen und Qualifikationen finden und das durch die Digitalisierung entstehende Wachstumspotenzial voll nutzen. Der Ausbau der digitalen Kompetenzen von Arbeitnehmern würde es spanischen Unternehmen ermöglichen, in einer zunehmend digitalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben. All diese Maßnahmen würden zur Verringerung der regionalen Ungleichheiten beitragen.

(18) Die restriktive und fragmentierte Regulierung in Spanien hindert Unternehmen daran, Größenvorteile zu nutzen, und bremst die Produktivität. Das Gesetz über die Einheit des Marktes ist nach wie vor ein wichtiges Instrument, um diese Probleme anzugehen. Eine entschiedenere Umsetzung dieses Gesetzes und die Beseitigung der festgestellten Beschränkungen für Dienstleistungen, insbesondere für bestimmte freiberufliche Dienstleistungen (z. B. von Bauingenieuren, Architekten, Juristen und IT-Fachleuten), würden die Wachstumschancen und den Wettbewerb verbessern. Wie in anderen Bereichen, in denen die Regionen für die erfolgreiche Umsetzung der Reformen entscheidend sind, könnte eine stärkere und nachhaltige Koordinierung zwischen den nationalen und regionalen Behörden die Wirksamkeit der Maßnahmen in diesem Bereich erhöhen.

(19) Ein unvollständiges Streckennetz für den Güterverkehr auf der Schiene und eine begrenzte Integration in die Strom- und Gasmärkte der Union verhindern, dass Spanien vom EU-Binnenmarkt voll profitieren kann. Aus diesem Grund muss Spanien in Stromverbindungsleitungen zur Anbindung an die übrige Union investieren, damit das Stromverbundziel von mindestens 10 % seiner installierten Stromerzeugungskapazität bis 2020 erreicht wird. Um eine stärkere Nutzung der Schiene für den Güterverkehr zu ermöglichen, muss es beispielsweise in grenzüberschreitende Verbindungen zu Frankreich und Portugal und in die Anbindung an Häfen und logistische Knotenpunkte investieren.

(20) Auch bei den Maßnahmen, die auf eine nachhaltigere Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen abzielen, bestehen weiterhin erhebliche Investitionslücken. Eine Senkung des Energieverbrauchs in Gebäuden und die Entwicklung intelligenter Netze und von Möglichkeiten zur Speicherung von erneuerbarem Strom würde zu einer besseren Nachfragesteuerung beitragen. Zur Förderung des nachhaltigen Verkehrs und der Kreislaufwirtschaft sollten zusätzliche Anstrengungen unternommen werden. Bestimmte Gebiete Spaniens zählen zu den in Europa am stärksten vom Klimawandel betroffenen Regionen. Der Druck auf die vorhandenen Wasserressourcen macht weitere Infrastrukturinvestitionen erforderlich, um die Wasserbewirtschaftung zu verbessern, etwa im Hinblick auf die Abwasserbehandlung, die Beseitigung von Leckagen in den Leitungen und die Verbesserung der Wasserversorgung. Trotz kontinuierlicher Fortschritte in den letzten Jahren muss Spanien bestimmten Anforderungen der Wassergesetzgebung der Union noch nachkommen. Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele würden Spanien ökologische, wirtschaftliche und soziale Vorteile bringen.

(21) Bei allen festgestellten Investitionslücken sollten spezifische regionale Unterschiede beim Investitionsbedarf berücksichtigt werden. Die territorialen Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP sind moderat, aber weiterhin größer als vor der Krise, was vor allem auf die asymmetrischen Auswirkungen des Abbaus von Arbeitsplätzen in den Regionen zurückzuführen ist. Die größten regionalen Unterschiede sind derzeit bei den Indikatoren für Arbeit und Soziales festzustellen, bei denen die meisten spanischen Regionen unter dem Unionsdurchschnitt liegen. Andere sozioökonomische Indikatoren zeigen große territoriale Unterschiede in Bezug auf Innovation, unternehmerische Initiative und Wettbewerbsfähigkeit auf. Die investitionsbezogene Wirtschaftspolitik sollte den regionalen Unterschieden beim Investitionsbedarf gebührend Rechnung tragen.

(22) Einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts[9] aufgeführten Bereichen, könnten bei entsprechender Programmplanung für den Zeitraum 2021-2027 auch im Rahmen der EU-Fonds angegangen werden. So könnte Spanien diese Mittel für die ermittelten Sektoren optimal nutzen und dabei die regionalen Unterschiede sowie die besondere Lage der Kanarischen Inseln als Region in äußerster Randlage berücksichtigen. Der Ausbau der Kapazitäten des Landes für die Verwaltung dieser Fonds ist ein wichtiger Faktor für den Erfolg dieser Investitionen.

(23) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Spaniens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2019 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2019 und das Nationale Reformprogramm 2019 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Spanien

[9] SWD(2019) 1008 final.

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 Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.

(24) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft; seine Stellungnahme hierzu[10] spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

(25) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2019 und das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider –

EMPFIEHLT, dass Spanien 2019 und 2020

1. sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2020 0,9 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,65 % des BIP entspricht; Maßnahmen zur Stärkung des haushaltspolitischen Rahmens und des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf allen staatlichen Ebenen ergreift; die Tragfähigkeit des Rentensystems sicherstellt; unerwartete Mehreinnahmen nutzt, um den Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu beschleunigen;

2. sicherstellt, dass die Arbeitsvermittlungsstellen und sozialen Dienste in der Lage sind, wirksame Unterstützung zu leisten; den Übergang zu unbefristeten Verträgen, unter anderem durch Vereinfachung des Systems für Einstellungsanreize, fördert; die Unterstützung von Familien verbessert und Abdeckungslücken der nationalen Arbeitslosenhilferegelungen und der regionalen Mindesteinkommensregelungen schließt; unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede die Schulabbrecherquote senkt und die Bildungsergebnisse verbessert; die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen ausweitet, um die Vermittlung von arbeitsmarktrelevanten Fachkenntnissen und Qualifikationen, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, zu verbessern;

3. den Schwerpunkt der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik – unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede – auf die Förderung von Innovation, Ressourcen- und Energieeffizienz, die Modernisierung der Infrastruktur für den Güterverkehr und den Ausbau der Energieverbundnetze mit der übrigen Union legt; die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Innovation steigert;

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

4. die Umsetzung des Gesetzes über die Einheit des Marktes voranbringt, indem gewährleistet wird, dass die Regeln für den Zugang zu Wirtschaftstätigkeiten und deren Ausübung, besonders im Dienstleistungsbereich, auf allen staatlichen Ebenen mit den Grundsätzen des Gesetzes im Einklang stehen, und indem die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen verbessert wird.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident