EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 509 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 2020

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 2020

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 17. Dezember 2019 nahm die Kommission die Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum an, mit der das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2020 eingeleitet wurde. Dabei wurde der am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte gebührend Rechnung getragen. Am 17. Dezember 2019 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem Spanien als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission ferner eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an.

(2) Der Länderbericht Spanien 2020[3] wurde am 26. Februar 2020 veröffentlicht. Darin werden die Fortschritte Spaniens bei der Umsetzung der länderspezifischen

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] SWD(2020) 508 final.

Empfehlungen des Rates vom 9. Juli 2019[4], bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre 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 26. Februar 2020 veröffentlicht wurden. Die Kommission gelangte in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Spanien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Hohe öffentliche und private Auslands- und Inlandsverbindlichkeiten stellten vor dem Hintergrund weiterhin hoher Arbeitslosigkeit Schwachstellen von grenzübergreifender Bedeutung dar.

(3) Am 11. März 2020 wurde der COVID-19-Ausbruch von der Weltgesundheitsorganisation offiziell zur weltweiten Pandemie erklärt. Diese hat eine öffentliche Gesundheitskrise mit weitreichenden Folgen für Bürgerinnen und Bürger, Gesellschaften und Volkswirtschaften verursacht. Sie setzt die nationalen Gesundheitssysteme unter erheblichen Druck, unterbricht die globalen Lieferketten, verursacht Volatilität an den Finanzmärkten, führt zu Schocks bei der Verbrauchernachfrage und zieht eine Vielzahl von Branchen in Mitleidenschaft. Sie bedroht die Arbeitsplätze und Einkommen der Menschen und die Geschäftstätigkeit der Unternehmen. Die Folgen des durch sie verursachten schweren wirtschaftlichen Schocks sind in der Europäischen Union bereits stark spürbar. Am 13. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung[5] angenommen, in der zu einer koordinierten wirtschaftlichen Reaktion unter Einbeziehung aller Akteure auf nationaler und auf Unionsebene aufgerufen wird.

(4) Mehrere Mitgliedstaaten haben den Notstand ausgerufen oder Notmaßnahmen eingeführt. Notmaßnahmen müssen unbedingt verhältnismäßig, notwendig und zeitlich begrenzt sein und europäischen wie internationalen Standards entsprechen. Sie sollten demokratischer Kontrolle und einer unabhängigen gerichtlichen Überprüfung unterliegen.

(5) Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts[6] angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der

[4] ABl. C 301 vom 5.9.2019, S. 117.
[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

(6) Es sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen und zu kontrollieren, die Resilienz der nationalen Gesundheitssysteme zu stärken, die sozioökonomischen Folgen durch Unterstützung von Unternehmen und Haushalten abzumildern und mit Blick auf die Wiederaufnahme der Wirtschaftstätigkeit für angemessenen Gesundheitsschutz und angemessene Sicherheit am Arbeitsplatz zu sorgen. Die Europäische Union sollte die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente in vollem Umfang nutzen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen zu unterstützen. Parallel dazu sollten die Mitgliedstaaten und die Europäische Union gemeinsam die für eine Rückkehr zu normal funktionierenden Gesellschaften und Volkswirtschaften und nachhaltigem Wachstum nötigen Maßnahmen erarbeiten, wobei insbesondere auch dem ökologischen und dem digitalen Wandel Rechnung getragen und sämtliche Lehren aus der Krise gezogen werden sollten.

(7) Die COVID-19-Krise hat deutlich gemacht, wie flexibel der Binnenmarkt auf Ausnahmesituationen reagieren kann. Damit die wirtschaftliche Erholung rasch und reibungslos eingeleitet und der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wiederhergestellt werden können, müssen die außergewöhnlichen Maßnahmen, die das normale Funktionieren des Binnenmarkts verhindern, jedoch aufgehoben werden, sobald sie nicht mehr unerlässlich sind. Die aktuelle Krise hat gezeigt, dass im Gesundheitssektor Krisenvorsorgepläne benötigt werden, die insbesondere auch bessere Beschaffungsstrategien, diversifiziertere Lieferketten und strategische Reserven an wesentlichen Gütern beinhalten. Diese Faktoren sind für die Ausarbeitung umfassenderer Krisenvorsorgepläne von zentraler Bedeutung.

(8) Die einschlägigen Rahmenvorschriften[7] wurden vom Unionsgesetzgeber bereits geändert, damit die Mitgliedstaaten alle nicht abgerufenen Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds dafür einsetzen können, die beispiellosen Folgen der COVID-19-Pandemie einzudämmen. Diese Änderungen werden größere Flexibilität sowie einfachere und straffere Verfahren ermöglichen. Um den Liquiditätsdruck zu verringern, können die Mitgliedstaaten im Rechnungsjahr 2020–2021 bei Mitteln aus dem Unionshaushalt außerdem einen Kofinanzierungssatz von 100 % in Anspruch nehmen. Spanien wird ermutigt, diese Möglichkeiten auszuschöpfen, um die am stärksten betroffenen Personen und Wirtschaftszweige zu unterstützen.

(9) Die einzelnen spanischen Regionen dürften aufgrund unterschiedlicher Spezialisierungsmuster in ungleichem Maße von den sozioökonomischen Folgen der Pandemie betroffen sein. Dies gilt beispielsweise für die Regionen, die am stärksten

---

[7] Verordnung (EU) 2020/460 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise) (ABl. L 99 vom 31.3.2020, S. 5) und Verordnung (EU) 2020/558 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch (ABl. L 130 vom 24.4.2020, S. 1).

vom Tourismus abhängig sind, wie die Regionen an der Mittelmeerküste, Andalusien, die Balearen und die Kanarischen Inseln, wo mehr als ein Viertel der Arbeitsplätze in diesem Sektor angesiedelt sind. Dies birgt eine erhebliche Gefahr, dass sich die in Spanien bestehenden regionalen Unterschiede vergrößern. Da gleichzeitig die Gefahr eines vorübergehenden wirtschaftlichen Auseinanderdriftens der Mitgliedstaaten besteht, sind in der derzeitigen Lage gezielte politische Maßnahmen erforderlich.

(10) Am 1. Mai 2020 übermittelte Spanien sein nationales Reformprogramm 2020 und sein Stabilitätsprogramm 2020. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(11) Spanien unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.

(12) Am 13. Juli 2018 empfahl der Rat Spanien, sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben (3) im Jahr 2019 0,6 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,65 % des BIP entspricht. Gemäß der Gesamtbewertung der Kommission wurde für das Jahr 2019 eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel bestätigt. Dieser Faktor spielt eine wesentliche Rolle in dem gemäß Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags erstellten Bericht der Kommission zur Bewertung, inwieweit Spanien das Schuldenstandskriterium im Jahr 2019 eingehalten hat.

(13) In ihrem Stabilitätsprogramm 2020 geht die Regierung für 2020 von einer Verschlechterung des Gesamtsaldos, d. h. einem Defizit von 10,3 % des BIP aus, während dieses Defizit 2019 noch bei 2,8 % des BIP lag. Die gesamtstaatliche Schuldenquote, die 2019 auf 95,5 % des BIP zurückgegangen war, dürfte sich dem Stabilitätsprogramm 2020 zufolge 2020 auf 115,5 % des BIP erhöhen. Die Aussichten für die Gesamtwirtschaft und den Haushalt sind wegen der COVID-19-Pandemie mit großer Unsicherheit behaftet.

(14) In Reaktion auf die COVID-19-Pandemie hat Spanien im Rahmen eines koordinierten Ansatzes der Union haushaltspolitische Maßnahmen verabschiedet, um die Kapazität seines Gesundheitssystems zu erhöhen, die Pandemie einzudämmen und die besonders betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu unterstützen. Laut Stabilitätsprogramm 2020 belaufen sich diese haushaltspolitischen Maßnahmen auf 3,2 % des BIP. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Behandlung der Kosten automatischer Stabilisatoren stimmt die Quantifizierung der defiziterhöhenden Maßnahmen weitgehend mit den Schätzungen der Kommission überein. Sie umfassen die Stärkung des Gesundheitswesens und die Bereitstellung von Einkommensunterstützung für Arbeitnehmer in Kurzarbeit. Darüber hinaus hat Spanien Maßnahmen angekündigt, die zwar keine direkten Auswirkungen auf den Haushalt haben, aber zur Liquiditätsunterstützung für Unternehmen beitragen werden und die im Stabilitätsprogramm 2020 mit 9,2 % des BIP veranschlagt sind. Zu diesen Maßnahmen zählen insbesondere Darlehensgarantien (8,8 % des BIP). Insgesamt stehen die von Spanien ergriffenen Maßnahmen mit den Leitlinien der Kommissionsmitteilung über eine koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Einklang. Werden diese vollständig umgesetzt und die Haushaltspolitik danach, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, erneut auf die mittelfristige Erreichung einer vorsichtigen Haushaltslage ausgerichtet, wird dies mittelfristig zur Erhaltung tragfähiger öffentlicher Finanzen beitragen.

(15) Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission wird der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Spaniens bei unveränderter Politik 2020 auf -10,1 % des BIP und für 2021 auf -6,7 % des BIP geschätzt. Die gesamtstaatliche Schuldenquote wird den Projektionen zufolge 2020 bei 115,6 % des BIP und 2021 bei 113,7 % des BIP liegen.

(16) Angesichts der Nichteinhaltung der Schuldenregel im Jahr 2019 und der für 2020 geplanten Überschreitung der Defizitgrenze von 3 % des BIP hat die Kommission am 20. Mai 2020 einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags veröffentlicht. Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizit- und das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 nicht erfüllt werden.

(17) Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, haben erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft und könnten in diesem Jahr zu einem Rückgang des BIP von 9,4 % führen. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung sind zwar zum jetzigen Zeitpunkt schwer zu berechnen, sie werden aber ebenfalls erheblich sein. Rund eine Million Menschen haben seit Beginn der Krise bereits ihren Arbeitsplatz verloren. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung werden derzeit dadurch abgefedert, dass für beinahe 3,5 Millionen Arbeitnehmer Kurzarbeit angemeldet wurde, wodurch bislang ein sofortiger Verlust von Arbeitsplätzen verhindert werden konnte. Die Folgen der Pandemie werden in Spanien durch den hohen Anteil an Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), das große Gewicht von Sektoren, die besonders stark betroffen sind und sich voraussichtlich langsamer erholen werden (wie Tourismus und Einzelhandel), und den hohen Anteil befristeter Arbeitsverträge an den Beschäftigungsverhältnissen (26,3 % im Jahr 2019) noch verschärft. All diese Faktoren könnten zu großen Beschäftigungsverlusten führen und den Schock verstärken. Der Prognose der Kommission zufolge dürfte die Arbeitslosenquote (die im Februar 2020 bei 13,6 % lag) 2020 auf 18,9 % ansteigen und 2021 auf 17 % zurückgehen.

(18) Die spanischen Behörden haben versucht, die Auswirkungen der Pandemie und der Ausgangssperre durch verschiedene Maßnahmenpakete in Höhe von insgesamt 145 Mrd. EUR abzufedern. Um die Krankheit zu bekämpfen, haben die Behörden die Ausgaben für Gesundheits- und Sozialdienste erhöht. Darüber hinaus haben sie die Nutzung von Kurzarbeitsregelungen erleichtert, um Menschen in Beschäftigung zu halten und die Haushaltseinkommen zu stützen. Beschäftigte in Kurzarbeit erhalten eine Leistung in Höhe von 70 % ihrer Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge, wobei ein Mindestbetrag von 502 EUR und eine Obergrenze von 1402 EUR gelten. Das Beschäftigungsverhältnis bleibt für die Dauer der Kurzarbeitsregelungen bestehen; diese Regelungen wurden kürzlich bis zum 30. Juni 2020 verlängert. Unternehmen, die Kurzarbeitsregelungen nutzen, müssen für die unter die Regelung fallenden Arbeitnehmer einen sehr großen Teil der Sozialversicherungsbeiträge nicht entrichten, wenn sie deren Arbeitsplätze nach Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit für mindestens sechs Monate erhalten. Diese Maßnahmen gehen Hand in Hand mit spezifischen Beihilfen für KMU und Selbständige, die das Rückgrat der spanischen Wirtschaft bilden (Steuerstundungen, Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und staatliche Garantien), und sollen dazu dienen, Insolvenzen zu vermeiden und eine rasche Wiederaufnahme der Tätigkeiten nach dem Ende der Krise zu ermöglichen. Zudem wurden Maßnahmen ergriffen, um Arbeitnehmern mit nicht regulärem Arbeitsvertrag, die keinen Sozialversicherungsschutz haben, vorübergehend Einkommensunterstützung zu garantieren.

(19) Trotz der vergleichsweise geringen Investitionen in das spanische Gesundheitssystem sind die Ergebnisse bei der Gesundheitsversorgung gut. Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat jedoch zu nie da gewesenen Belastungen des Systems geführt und dessen Anfälligkeit für Schocks offenbart. Schwerpunkt der Sofortmaßnahmen ist der Ausbau der Kapazitäten bei den Beschäftigten im Gesundheitswesen sowie bei wichtiger medizinischer Ausrüstung und medizinischer Infrastruktur, um während der Pandemie Leben zu retten und Kranke zu heilen. Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen in Betreuungseinrichtungen waren während der Krise besonders stark betroffen. Es muss sichergestellt werden, dass sie stets Zugang zu medizinischer und sozialer Betreuung, einschließlich Notfallbehandlung und Intensivpflege, haben. Zu einem späteren Zeitpunkt sollten sich die Anstrengungen darauf konzentrieren, die Resilienz des Gesundheitssystems zu verbessern, damit es so bald wie möglich wieder eine optimale Versorgung bieten kann und besser für künftige Schocks gerüstet ist. Die Pandemie hat bestehende strukturelle Probleme offenbart, von denen einige auf Defizite bei den Investitionen in die physische Infrastruktur und Mängel bei der Einstellung und den Arbeitsbedingungen von Beschäftigten im Gesundheitswesen zurückzuführen sind. Es bestehen regionale Unterschiede bei den Ausgaben sowie den materiellen und personellen Ressourcen, und die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates funktioniert nicht immer. Mittelfristig könnte sich die Gesundheitsversorgung besser auf die sich durch eine alternde Bevölkerung, zunehmende chronische Krankheiten und Behinderungen stellenden Herausforderungen einstellen. In diesem Zusammenhang kommen der medizinischen Grundversorgung und der Entwicklung elektronischer Gesundheitsdienste eine zentrale Rolle zu. Mittelfristig muss sichergestellt werden, dass sich die aufgrund des Wirtschaftsabschwungs zu erwartenden geringeren Ressourcen nicht negativ auf die Gesundheitsversorgung auswirken und alle Menschen gleichermaßen Zugang zu diesen Leistungen haben.

(20) Obwohl jahrelang zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen wurden, war der spanische Arbeitsmarkt vor dem COVID-19-Ausbruch immer noch durch hohe Arbeitslosenquoten und eine starke Segmentierung gekennzeichnet. Vorläufige Daten deuten auf einen erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Spanien infolge der Krise hin, wodurch die Sozialdienste und die bereits begrenzten Kapazitäten der Arbeitsvermittlungen zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern weiter unter Druck geraten. Mittelfristig sollte der Weg zur Bewältigung der Krise durch Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung geebnet werden, die in Abstimmung mit den Sozialpartnern getroffen werden, wie etwa das allmähliche Auslaufen von Kurzarbeitsregelungen und die Überprüfung des Systems für Einstellungsanreize zur besseren Förderung nachhaltiger Beschäftigungsformen, insbesondere für junge Menschen; zudem sollten die Arbeitsbedingungen flexibler gestaltet werden. Mehr Studierende in Naturwissenschaften und Digitaltechnologien, eine höhere Attraktivität der beruflichen Bildung und flexible Weiterbildungs- und Umschulungsangebote könnten dazu beitragen, den wachsenden Bedarf an technischen Kompetenzen zu decken, die für den ökologischen und digitalen Wandel benötigt werden, der mit der Erholung einhergehen wird. Generell könnten bessere Bildungs- und Berufsberatung und eine angemessene Unterstützung benachteiligter Schülerinnen und Schüler und strukturschwacher Regionen zu besseren Bildungsergebnissen beitragen. Ob die Maßnahmen, die zur Erreichung dieser Ziele ergriffen werden könnten, erfolgreich sind, wird in hohem Maße davon abhängen, ob ausreichend Zeit eingeplant wird, um einen breiten und dauerhaften sozialen und politischen Konsens über die Reformen zu erzielen.

(21) Aufgrund der Auswirkungen der Pandemie auf den Arbeitsmarkt ist es dringend erforderlich, die Einkommen der von der Krise betroffenen privaten Haushalte zu unterstützen. Eine zentrale Rolle spielte dabei die vereinfachte Nutzung von Kurzarbeitsregelungen. Befristet Beschäftigte mit Verträgen mit sehr kurzer Laufzeit, die den Großteil der fast eine Million neuen Arbeitslosen ausmachen und unter denen viele junge Menschen sind, haben jedoch häufig keinen Anspruch auf standardmäßigen Schutz bei Arbeitslosigkeit. Um eine nachhaltige Erholung und den sozialen Zusammenhalt zu fördern, muss frühzeitig dafür gesorgt werden, dass alle Arbeitnehmer, auch befristet Beschäftigte und Selbstständige, Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz und zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben.

(22) Die Krise wird die weitverbreitete Armut und soziale Ausgrenzung in Spanien, insbesondere bei Familien mit Kindern, voraussichtlich weiter verstärken. Spanien war 2019 der Mitgliedstaat, in dem durchschnittlich die geringsten Familienleistungen pro Kind gezahlt wurden. Familien mit geringem bis mittlerem Einkommen haben keinen Anspruch auf das in Spanien streng reglementierte Kindergeld, und Steuerabzüge bringen ihnen wenig. Die Ausgaben für den Sozialschutz fließen nach wie vor zu einem großen Teil an ältere Menschen, und die Rentenausgaben dürften mittel- bis langfristig erheblich steigen, sollten die angekündigten Abweichungen von der Rentenreform von 2013 dauerhaft gelten und keine angemessenen Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden. Doch die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage infolge der Pandemie erfordert Solidarität zwischen den Generationen zugunsten der jüngeren Generationen. Derzeit ist die Arbeitslosenunterstützung für Langzeitarbeitslose und Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf Aufnahme in beitragsfinanzierte Systeme haben, auf zahlreiche Regelungen verteilt, was zu einer geringen Abdeckung führt. Die bestehenden regionalen Mindesteinkommensregelungen kommen nur 20 % der Anspruchsberechtigten im Land zugute und es gibt große regionale Unterschiede bei der Abdeckung, der Laufzeit, den Zugangsbedingungen und der Angemessenheit. Angesichts der derzeitigen drängenden Probleme ist geplant, ergänzend zur bestehenden regionalen Mindesteinkommensregelungen rasch eine dauerhafte Regelung zur Einkommenssicherung auf nationaler Ebene einzuführen, die rund drei Millionen Begünstigten zugutekommen dürfte. Die Auswirkungen auf die Verringerung der Armut und die kurz- und mittelfristige Nachhaltigkeit dieser Regelung können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bewertet werden.

(23) Ein weiterer erschwerender Faktor in dieser pandemiebedingten Krise in Spanien ist die hohe Zahl von KMU, auf die ein großer Teil der Beschäftigung entfällt. Um vermeidbare Insolvenzen zu verhindern, wurden einige Sofortmaßnahmen verabschiedet, durch die Unternehmen Liquiditätshilfen in Form von Darlehen und Garantien erhalten, wobei der Schwerpunkt auf KMU und Sektoren liegt, die von der Krise stärker und länger betroffen sein werden, wie der Tourismus (auf den 2019 in Spanien 12 % des BIP entfielen). Diese Maßnahmen sollten von den Finanzintermediären effizient und rasch umgesetzt werden, damit sie ihre Wirkung entfalten können. Die Stundung von Steuern und Sozialbeiträgen und eine schnellere Auszahlung vertraglicher Leistungen durch die öffentliche Hand werden auch dazu beitragen, den Cashflow von KMU zu verbessern. Bei der Gestaltung und Umsetzung dieser Maßnahmen muss der Belastbarkeit des Bankensektors Rechnung getragen werden. Um die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu gewährleisten, ist es wichtig, die Bemühungen um eine Verringerung des Verwaltungsaufwands und die Bereitstellung effizienter digitaler öffentlicher Dienstleistungen fortzusetzen. Für eine erfolgreiche

wirtschaftliche Erholung ist es entscheidend, dass die Unternehmen in den von der Krise am stärksten betroffenen Sektoren unterstützt werden und die Wettbewerbsfähigkeit von Ausfuhrunternehmen erhalten wird.

(24) Um die wirtschaftliche Erholung zu begünstigen, wird es wichtig sein, durchführungsreife öffentliche Investitionsprojekte vorzuziehen und private Investitionen, auch durch entsprechende Reformen, zu fördern. Spaniens Aussichten auf wirtschaftliche Erholung werden davon abhängen, ob es dem Land gelingt, die Produktivität zu steigern und Innovationen zu fördern, unter anderem durch den digitalen und ökologischen Wandel. Spaniens Innovationsleistung liegt in allen Regionen unter dem EU-Durchschnitt. Bei der Fähigkeit von Unternehmen, innovativ zu sein, in materielle und immaterielle Vermögenswerte zu investieren und die Kompetenzen der Menschen optimal zu nutzen, schneidet Spanien unterdurchschnittlich ab, wodurch in einer wissensbasierten Wirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt werden könnte. Die Krise hat deutlich gemacht, wie wichtig die Digitalisierung ist, um den Zugang zu staatlichen Leistungen sowie Aus- und Weiterbildungsangeboten zu ermöglichen, Arbeitsplätze zu bewahren und die Wirtschaftstätigkeit aufrecht zu erhalten. Vor Beginn der Ausgangsbeschränkungen verfügte lediglich die Hälfte der Schulen in Spanien über angemessene digitale Unterrichtsplattformen, wobei auch hier erhebliche regionale Unterschiede bestehen. Die plötzliche Umstellung auf digitales Lernen war auch eine besondere Herausforderung für benachteiligte Schüler, die zu Hause keinen Zugang zu digitalen Anwendungen hatten. Spanien sollte sicherstellen, dass alle Schülerinnen und Schüler Zugang zu digitalem Lernen haben, auch in ländlichen Gebieten und in sozial schwachen Familien. Eine stärkere Digitalisierung von Unternehmen würde auch die Wettbewerbsfähigkeit spanischer Unternehmen in globalen Wertschöpfungsketten verbessern und ihre Ausfuhrkapazitäten, insbesondere bei KMU und Kleinstunternehmen, erhöhen. Durch eine zunehmende Digitalisierung, einschließlich der Nutzung fortschrittlicher digitaler Technologien, und die Verringerung der digitalen Kluft zwischen städtischen und ländlichen Gebieten würde die Innovationsfähigkeit der spanischen Wirtschaft verbessert. Um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen, könnten darüber hinaus die Wirksamkeit der Forschungs- und Innovationspolitik erhöht und die Verbreitung von Innovationen beschleunigt werden, indem die Forschungs- und Innovationssteuerung auf allen Ebenen verstärkt und die Qualität der Forschung durch systematische Evaluierungen verbessert wird und Forschungseinrichtungen Anreize erhalten, mit dem Privatsektor zusammenzuarbeiten.

(25) Der Übergang Spaniens zu einer klimaneutralen Wirtschaft wird über einen langen Zeitraum umfangreiche Investitionen unter anderem in erneuerbare Energien, Energieinfrastruktur, Energieeffizienz und nachhaltigen Verkehr erfordern. Investitionen sollten vorgezogen werden, um im Einklang mit dem nationalen Energie- und Klimaplan Spaniens den ökologischen Wandel während der Phase der wirtschaftlichen Erholung zu unterstützen. Durch die Förderung eines integrierten Energiesystems sollten sich erneuerbare Energien stärker durchsetzen. Die Senkung des Energieverbrauchs in privaten und öffentlichen Gebäuden durch umfangreiche Renovierungen sowie die Entwicklung intelligenter Netze und von Speichermöglichkeiten für Strom aus erneuerbaren Quellen würden dazu beitragen, die Energienachfrage besser zu steuern; gleichzeitig würden dadurch in der Phase der wirtschaftlichen Erholung Arbeitsplätze geschaffen. Weitere Investitionen in Energieinfrastrukturen, einschließlich Stromverbundsystemen mit den anderen Ländern der Union, würden dazu beitragen, die Integration des EU-

Energiebinnenmarkts voranzubringen und gleichzeitig den Wettbewerb zu stärken und den Einsatz erneuerbarer Energien zu erleichtern. Zusätzliche Anstrengungen sollten auch unternommen werden, um nachhaltigen Verkehr zu fördern, einschließlich des Aufbaus einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, insbesondere für Elektrofahrzeuge. Um eine stärkere Nutzung der Schiene für den Güterverkehr zu ermöglichen, muss Spanien zudem beispielsweise in grenzüberschreitende Verbindungen zu Frankreich und Portugal und in die Anbindung an Häfen und Logistik-Drehkreuze investieren. Darüber hinaus gehören bestimmte Gebiete Spaniens zu den Gebieten in Europa, die am stärksten vom Klimawandel betroffen sind. Die Wasserressourcen sind knapp, und es gibt landesweit große Unterschiede bei der Infrastruktur für die Wasser- und Abfallwirtschaft. Umweltgerechte Investitionen können dazu beitragen, die negativen Auswirkungen des Klimawandels wie Überschwemmungen und Waldbrände zu bewältigen, die Luftqualität ebenso wie die Wasser- und Abfallwirtschaft zu verbessern und das Potenzial der Kreislaufwirtschaft besser auszuschöpfen. Die Programmplanung des Fonds für einen gerechten Übergang für den Zeitraum 2021–2027 könnte Spanien dabei helfen, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts[8] genannten Regionen einige der mit dem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft verbundenen Herausforderungen anzugehen und so diesen Fonds optimal zu nutzen.

(26) Die regulatorische Fragmentierung und andere innerhalb Spaniens bestehende Hürden verhindern, dass Unternehmen Größenvorteile nutzen können, und wirken sich negativ auf die Produktivität aus. Das Gesetz über die Einheit des Marktes, das bereits von Gerichten und Wettbewerbsbehörden durchgesetzt wird, sollte aktiver genutzt werden, um während der Phase der wirtschaftlichen Erholung eine bessere Regulierung und den Wettbewerb zu fördern. In diesem Zusammenhang sollten die strenge Eigentums- und Marktbeschränkungen, durch die die Versorgung mit strategischen Gütern und Dienstleistungen während der Pandemie sichergestellt werden sollte, aufgehoben werden, sobald die Krise beendet ist. Generell könnte eine stärkere und nachhaltige Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates zu einer Politik führen, die die wirtschaftliche Erholung wirksamer fördert. Außerdem muss sichergestellt werden, dass die Verwaltungsstruktur, die bereits durch die Gesetze zur Umsetzung der Vergaberichtlinien von 2014 geschaffen wurde, so rasch wie möglich voll funktionsfähig ist, um eine effiziente Nutzung der öffentlichen Investitionen, die zur wirtschaftlichen Erholung beitragen können, zu gewährleisten. Die Arbeit an der umfassenden nationalen Strategie für das öffentliche Auftragswesen sollte in enger Zusammenarbeit mit Vertretern aller Ebenen des Staates (nationale, regionale und lokale Ebene) im Rahmen des Kooperationsausschusses intensiviert werden.

(27) Während die vorliegenden Empfehlungen in erster Linie auf die Bewältigung der sozioökonomischen Folgen der Pandemie und die Förderung der wirtschaftlichen Erholung abzielen, ging es bei den vom Rat am 9. Juli 2019 angenommenen länderspezifischen Empfehlungen 2019 auch um Reformen, die für die Bewältigung mittel- bis langfristiger struktureller Herausforderungen von wesentlicher Bedeutung sind. Diese sind nach wie vor relevant, weswegen ihre Einhaltung im nächstjährigen Semesterzyklus weiter verfolgt werden wird. Dies gilt auch für Empfehlungen zu investitionsbezogenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Letztere sollten bei der strategischen Planung kohäsionspolitischer Mittel nach 2020 berücksichtigt werden, also auch bei Maßnahmen zur Abfederung der Krise und bei Exit-Strategien.

[8] SWD(2020) 508 final.

(28) Die zeitnahe Abwicklung von Insolvenzverfahren wird auch eine Schlüsselrolle dabei spielen, für die Liquidität der Unternehmen und eine wirksame Umverteilung von Ressourcen zu sorgen und Unternehmertum sowie die Stabilität des Finanzsektors zu fördern. Entscheidend ist, dass das Justizsystem Insolvenzverfahren effizient abwickeln kann. Dies ist besonders wichtig, da die derzeitige Aussetzung der Arbeit der Gerichte und die erwartete Zunahme von Rechtsstreitigkeiten aufgrund der durch die Pandemie verursachten Rezession die bereits bestehenden Probleme wegen immer langwierigerer Verfahren und eines wachsenden Verfahrensrückstaus möglicherweise weiter verschärfen.

(29) Das Europäische Semester bildet den Rahmen für eine kontinuierliche wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung innerhalb der Union, die zu einer nachhaltigen Wirtschaft beitragen kann. Die Mitgliedstaaten haben in ihren nationalen Reformprogrammen 2020 eine Bilanz der Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung gezogen. Indem Spanien die nachstehenden Empfehlungen vollständig umsetzt, wird es Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung erreichen und zu den gemeinsamen Anstrengungen im Hinblick auf die Sicherstellung wettbewerbsfähiger Nachhaltigkeit in der Europäischen Union beitragen.

(30) Eine enge Koordinierung zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion ist für eine rasche Erholung von den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie von entscheidender Bedeutung. Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, sollte Spanien – auch unter Berücksichtigung der politischen Leitlinien der Euro-Gruppe – sicherstellen, dass seine Politik weiterhin mit den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet im Einklang steht und mit der Politik der anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets abgestimmt wird.

(31) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2020 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Spaniens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2020 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2020 und das nationale Reformprogramm 2020 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der in den Vorjahren an Spanien gerichteten Empfehlungen 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.

(32) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2020 geprüft; seine Stellungnahme hierzu[9] spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(33) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2020 und das Stabilitätsprogramm 2020 geprüft. In den vorliegenden Empfehlungen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Bekämpfung der Pandemie und die Förderung der wirtschaftlichen Erholung den ersten notwendigen Schritt für die Korrektur von Ungleichgewichten darstellen. Die Empfehlungen, die sich direkt auf die von der Kommission nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 festgestellten makroökonomischen Ungleichgewichte beziehen, spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1, 2 und 4 wider —

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

EMPFIEHLT, dass Spanien 2020 und 2021

1. im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und ihre anschließende Erholung zu fördern; sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, seine Haushaltspolitik darauf abstellt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen erhöht; die Resilienz und die Kapazitäten des Gesundheitssystems in den Bereichen Personal, wichtige medizinische Ausrüstung und Infrastruktur stärkt.

2. die Beschäftigung durch Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, wirksame Einstellungsanreize und Kompetenzerwerb fördert; den Schutz bei Arbeitslosigkeit verbessert, insbesondere für atypisch Beschäftigte; die Abdeckung und Angemessenheit von Mindesteinkommensregelungen und Familienleistungen sowie den Zugang zu digitalem Lernen verbessert.

3. die wirksame Umsetzung von Maßnahmen gewährleistet, durch die kleinen und mittleren Unternehmen und Selbstständigen Liquidität bereitgestellt wird, unter anderem durch Vermeidung von Zahlungsverzug; durchführungsreife öffentliche Investitionsprojekte vorzieht und private Investitionen fördert, um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen; vor allem in den ökologischen und digitalen Wandel investiert, insbesondere in die Forschungs- und Innovationsförderung, die saubere und effiziente Erzeugung und Nutzung von Energie, Energieinfrastruktur, Wasser- und Abfallwirtschaft sowie nachhaltigen Verkehr.

4. die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates verbessert und den Rahmen für das öffentliche Auftragswesen stärkt, um die wirtschaftliche Erholung auf effiziente Weise zu unterstützen.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident