



Brüssel, den 4. Dezember 2018
(OR. en)

14533/1/18
REV 1

SOC 723
EMPL 542
ECOFIN 1098
EDUC 438

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.: Europäisches Semester 2019
Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets
– Billigung des Beitrags zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten

I. EINLEITUNG

Die Kommission hat am 21. November 2018 das Herbst-Wirtschaftspaket vorgelegt, das den Jahreswachstumsbericht, den Warmmechanismus-Bericht und den Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts umfasst. Wie im Vorjahr enthält das Paket außerdem den Entwurf einer Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, die darauf abzielt, die Dimension des Euro-Währungsgebiets und die nationale Dimension der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU besser zu integrieren.

II. EMPFEHLUNG ZUM EURO-WÄHRUNGSGEBIET

Die Ausschussvorsitzenden (Beschäftigungsausschuss, Ausschuss für Sozialschutz, Ausschuss für Wirtschaftspolitik/Formation Euro-Währungsgebiet) haben gemeinsam einen koordinierten Beitrag erarbeitet. Infolgedessen haben der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz am 29. November eine gemeinsame Sitzung abgehalten, in der die beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekte der Empfehlung analysiert und erörtert wurden.

Die beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekte der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet sind in **Empfehlung 3** und in **Erwägungsgrund 7** enthalten. Die Ausschüsse haben diese Teile erörtert und sich auf einige wenige Änderungen am Kommissionstext geeinigt. Die Vorsitzenden des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz haben diese Änderungen dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik/Formation Euro-Währungsgebiet vorgelegt (Telekonferenz vom 30. November). Alle haben den Hinzufügungen zu Erwägungsgrund 7 zugestimmt. Der Wirtschaftsausschuss/Formation Euro-Währungsgebiet hat jedoch nicht die Bezugnahme auf Armut und soziale Inklusion in Empfehlung 3 aufgenommen. Die Bezugnahme auf adäquate und tragfähige Sozialschutzsysteme steht im zweiten Satz der Empfehlung 3.

Im als Anlage beigefügten Text sind Änderungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag (Dok. 14445/18) durch **Fettdruck** und Streichungen durch [...] gekennzeichnet.

Der Text in der Anlage enthält die vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik/Formation Euro-Währungsgebiet vereinbarten Änderungen, die allerdings nur die Teile betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) fallen, also Empfehlung 3 und Erwägungsgrund 7. Über den Rest des Textes wird derzeit in den ECOFIN-Ausschüssen beraten; daher können sich noch weitere Änderungen ergeben.

III. FAZIT

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird ersucht, dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) zu empfehlen, er möge die beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekte der als Anlage beigefügten Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets billigen.

Empfehlung für eine
EMPFEHLUNG DES RATES
zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 136 in Verbindung mit Artikel 121 Absatz 2,

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 Kommission,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Euro-Währungsgebiet tritt ins sechste Jahr ununterbrochenen Wirtschaftswachstums ein, und die negative Produktionslücke schließt sich; die Perspektiven sind indes zunehmend mit Risiken behaftet, und das Wachstum dürfte sich verlangsamen. Das Potenzialwachstum bleibt deutlich unter dem Vorkrisenniveau, und wegen der stark variiierenden wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit bleiben die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Die Reallöhne steigen weiterhin nur mäßig, der Anstieg bleibt hinter den Produktivitätsentwicklungen zurück. Der Anstieg der Nominallöhne und eine Zunahme der Kerninflation gehen mit anhaltendem Beschäftigungswachstum einher, allerdings bleibt es in einigen Mitgliedstaaten gebietsweise bei einer unzureichenden Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials oder hoher Arbeitslosigkeit. Das Euro-Währungsgebiet hat infolge seiner Exportdynamik und seiner verbesserten Wettbewerbsposition in den vergangenen fünf Jahren einen hohen Leistungsbilanzüberschuss ausgewiesen, während im externen Bereich die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern weiterhin erheblich sind. Mitgliedstaaten, die seit Langem große Zahlungsbilanzdefizite verbuchten, weisen nach wie vor einen hohen negativen Nettoauslandsvermögensstatus auf, der eine Schwachstelle ist, da er in der Regel einer hohen privaten oder öffentlichen Verschuldung entspricht. Ein angemessenes Tempo beim Schuldenabbau, ein förderliches Wachstums- und Inflationsumfeld und fortgesetzte Reformen zur Produktivitätssteigerung sind für eine erfolgreiche Bekämpfung der Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet unerlässlich.³ Auch eine günstige Nachfrage-Dynamik ist wichtig; zudem sollten Länder mit hohen Überschüssen zum Abbau der Ungleichgewichte beitragen, indem sie die Voraussetzungen für ein gesteigertes Lohnwachstum sowie für öffentliche und private Investitionen optimieren.
- (2) Voraussetzungen für die Steigerung des langfristigen Wachstumspotenzials sowie die Überwindung nationaler und regionaler Diskrepanzen sind eine weitere Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, wachstumsfördernde Strukturreformen sowie materielle und immaterielle Investitionen, um Produktivität und Innovationen anzukurbeln – insbesondere in jenen Mitgliedstaaten, in denen diese deutlich unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets liegen. Das ist wichtig, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt im Euro-Währungsgebiet zu stärken.

³ Europäische Kommission (2018), Warnmechanismusbericht 2019.

- (3) Ein kohärenter und ausgewogener gesamtwirtschaftlicher Policy-Mix im Euro-Währungsgebiet mit geld-, haushalts- und strukturpolitischen Elementen ist für ein robustes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum unabdingbar. In den vergangenen Jahren bediente sich die Europäische Zentralbank unkonventioneller geldpolitischer Instrumente, um die Inflation wieder auf das mittelfristige Inflationsziel auszurichten und zugleich Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Angesichts der allmählichen Normalisierung der Geldpolitik sind angemessen differenzierte haushaltspolitische Maßnahmen und die Konzentration auf Strukturreformen erforderlich, um das Wachstum kurz- und langfristig weiter zu unterstützen.
- (4) Die Stärkung der haushaltspolitischen Tragfähigkeit des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten erfordert differenzierte nationale Strategien, die dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in vollem Umfang Rechnung tragen; auch sollten fiskalische Spielräume berücksichtigt werden. Für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist eine Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken im Einklang mit den gemeinsamen Haushaltsvorschriften entscheidend. Die gemeinsamen Vorschriften sollen auf nationaler Ebene einen auf Dauer tragfähigen Schuldenstand herbeiführen helfen, bieten aber gleichzeitig Raum für eine gesamtwirtschaftliche Stabilisierung. Der haushaltspolitische Kurs im Euro-Währungsgebiet blieb von 2015-2018 im Schnitt weitgehend neutral, dürfte aber nach der Kommissionsprognose im Jahr 2019 leicht expansiv werden, obwohl das Wachstum über dem Potenzial liegt. Der erneute Aufbau von Haushaltspuffern ist vor allem in Mitgliedstaaten wichtig, in denen die Staatsverschuldung nach wie vor hoch ist. Dies würde auch ihre Krisenanfälligkeit verringern und dafür sorgen, dass die automatischen Stabilisatoren beim nächsten Abschwung uneingeschränkt greifen können. Mehr öffentliche Investitionen, insbesondere in Mitgliedstaaten mit haushaltspolitischem Spielraum, würden das Wachstum und den Abbau von Ungleichgewichten fördern.

- (5) Haushaltspolitische Strukturreformen sind nach wie vor entscheidend, wenn es darum geht, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft zu vermehren. Besser funktionierende haushaltspolitische Rahmen auf nationaler Ebene, eine gute Ausgabenüberprüfung und ein effektives, transparentes öffentliches Auftragswesen können die Effizienz und Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben und die Glaubwürdigkeit haushaltspolitischer Strategien erhöhen. Eine verbesserte Zusammensetzung der nationalen Haushalte auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite – unter anderem durch die Verlagerung der Ressourcen hin zu Investitionen – würde längerfristig die wachstumsfördernde Wirkung der öffentlichen Haushalte verstärken und die Produktivität steigern. Eine Vereinfachung und Modernisierung der Steuersysteme und die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Steuerumgehung und Steuervermeidung, insbesondere durch das Vorgehen gegen aggressive Steuerplanung, sind unerlässlich, um die Steuersysteme effizienter und gerechter zu machen. Es gilt zu gewährleisten, dass die Steuersysteme die Vertiefung des Binnenmarktes voranbringen und den Wettbewerb zwischen Unternehmen fördern; dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und der Widerstandsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets sowie der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten. Die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage würde einen wichtigen Beitrag zu diesen Anstrengungen leisten.
- (6) Die strukturellen und institutionellen Merkmale von Arbeits- und Produktmärkten sowie gut funktionierende öffentliche Verwaltungen sind für die Widerstandsfähigkeit der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wichtig. Belastbare Wirtschaftsstrukturen verhindern, dass sich wirtschaftliche Erschütterungen nachhaltig und dauerhaft auf die Einkommen und das Arbeitskräfteangebot auswirken. Dies kann die Durchführung der Geldpolitik erleichtern und Divergenzen eindämmen und so die Voraussetzungen für ein nachhaltiges und inklusives Wachstum schaffen. Würden – insbesondere die in den länderspezifischen Empfehlungen genannten – Strukturreformen besser koordiniert und umgesetzt, könnte dies einen positiven Spill-over zwischen Mitgliedstaaten bewirken und die positiven Auswirkungen im gesamten Euro-Währungsgebiet verstärken. Reformen, die den Wettbewerb an den Produktmärkten steigern, die Ressourceneffizienz fördern und das Geschäftsumfeld sowie die Qualität der Institutionen einschließlich eines wirksamen Justizsystems verbessern, stärken die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten. Der Binnenmarkt hat noch immer ein beträchtliches unausgeschöpftes Potenzial, und es müssen Fortschritte bei seiner Vertiefung erzielt werden, insbesondere in den Bereichen Finanzdienstleistungen, digitale Geschäftstätigkeiten sowie Energie und Verkehr, wobei eine rasche Umsetzung und bessere Durchsetzung der Rechtsvorschriften gewährleistet werden müssen.

- (7) In der europäischen Säule sozialer Rechte sind zwanzig Grundsätze festgelegt, um Gleichbehandlung und Zugang zum Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen, sozialen Schutz und Inklusion sicherzustellen. Reformen, die die Erwerbsbeteiligung fördern, **erfolgreiche Arbeitsmarktübergänge ermöglichen, die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze unterstützen** und der Segmentierung entgegenwirken, können dazu beitragen, **inklusives Wachstum zu erzeugen, die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit und automatische Stabilisierung zu verbessern, Ungleichheiten zu verringern, [...] Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen** und sich den Herausforderungen einer im Wandel befindlichen Wirtschaft zu stellen. Individuelle Unterstützung bei Arbeitssuche, Schulung und Umschulung kann dazu beitragen, Arbeitslose erfolgreich und zügig zu aktivieren. Der Zugang zu hochwertiger allgemeiner und beruflicher Bildung **während des gesamten Lebenszyklus** ist von entscheidender Bedeutung und erfordert angemessene Investitionen in Humankapital und Qualifikationen, insbesondere für Geringqualifizierte. Derartige Reformen und Investitionen verbessern mittel- und langfristig Beschäftigungsfähigkeit, Innovationsbereitschaft, Produktivität und Lohnentwicklung, sie stärken die Widerstandsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets und fördern die soziale Inklusion und Mobilität innerhalb der Mitgliedstaaten und im gesamten Euro-Währungsgebiet. Die Steuern im Euro-Währungsgebiet sind relativ hoch, vor allem der Faktor Arbeit wird stark besteuert; die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit und eine Konzentration auf Steuerbemessungsgrundlagen, die das Wachstum weniger beeinträchtigen, wie Immobilien-, Verbrauch- oder Umweltsteuern, könnten das Arbeitskräfteangebot und die Nachfrage verbessern. Die Rechtsvorschriften zum Beschäftigungsschutz müssen für faire und angemessene Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmer sorgen, insbesondere im Hinblick auf neue Beschäftigungs- und Vertragsformen; diese eröffnen zwar neue Möglichkeiten, bringen aber zugleich Herausforderungen mit sich, was Arbeitsplatzsicherheit und Sozialschutz betrifft. Wirksame und tragfähige Sozialschutzsysteme sind ebenfalls entscheidend, wenn es darum geht, ein angemessenes Einkommen und den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu gewährleisten. Für die Förderung der Erwerbsbeteiligung spielen auch Rentenreformen und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben eine wesentliche Rolle. Unnötige Beschränkungen der Arbeitsplatz-, der Branchen- oder der geografischen Mobilität können die Neuverteilung innerhalb der Mitgliedstaaten und im Euro-Währungsgebiet behindern. Die Sozialpartner müssen in Arbeitsmarkt-, Sozial- und damit verbundene Wirtschaftsreformen eingebunden werden.

(8) Wenngleich sich der Finanzsektor des Euro-Währungsgebiets seit der Krise stabilisiert hat, müssen noch Schwachstellen beseitigt werden. Die private Verschuldung bleibt hoch, und die Steuersysteme sind noch immer verschuldungsfreundlich gestaltet. Ein beträchtlicher Anstieg der Staatsanleiherenditen droht das Kapital der Banken auszuhöhlen, was wiederum negative Spill-over-Effekte im gesamten Euro-Währungsgebiet bewirken könnte. Die notwendige Anpassung der Geschäftsmodelle der Banken, das Niedrigzinsumfeld und der zunehmende Wettbewerb durch andere Finanzierungsformen setzen die Ertragslage der Banken nach wie vor unter Druck. Der Anteil der notleidenden Kredite (NPL) an den Gesamtkrediten geht zurück – und zwar in besonders großem Maße in den Mitgliedstaaten mit den höchsten Beständen. Dennoch erfordern nationale NPL-Quoten, die weiterhin klar über dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets liegen, weitere nachhaltige Anstrengungen. Im März 2018 legte die Kommission ein Paket zur Risikominderung vor, um die NPL-Altlasten in Angriff zu nehmen und eine künftige Anhäufung zu verhindern; dieses Paket sollte von Parlament und Rat vollständig angenommen werden. Die Annahme des Bankenpakets vom November 2016 – das etwaige Risiken durch die Umsetzung international vereinbarter Standards zu Kapitalpuffern und der Liquidität von Banken weiter verringert – bis Ende 2018 bleibt für die Vollendung der Bankenunion entscheidend. Angesichts schwerwiegender Verstöße gegen die Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung hat die Kommission vorgeschlagen, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde und die Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung zu stärken, um die Durchsetzung des Regelwerks in diesem Bereich zu verbessern. Bei der Schaffung der Bankenunion wurden erhebliche Fortschritte erzielt, doch noch ist die Union nicht vollendet. Das Fehlen eines gemeinsamen Einlagenversicherungssystems und einer gemeinsamen Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds schränkt die Fähigkeit der Bankenunion ein, die Verknüpfung zwischen Banken und Staaten zu lösen. Damit die WWU-Architektur gestärkt werden kann, muss die Vollendung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion Priorität erhalten.

(9) Zudem besteht Handlungsbedarf bei sämtlichen Elementen des WWU-Fahrplans der Kommission für den Zeitraum bis 2024. Vor dem Hintergrund der gemeinsamen Geldpolitik und einer dezentralisierten Haushaltspolitik ist angesichts der verbuchten Fortschritte bei der Risikominderung eine stärkere Risikoteilung erforderlich. Im Dezember 2017 und im Mai 2018 veröffentlichte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen zu weiteren Schritten auf dem Weg zur Vollendung der WWU einschließlich einer Europäischen Investitionsstabilitätsfunktion und eines Programms zur Unterstützung von Reformen (im Zuge des Mehrjährigen Finanzrahmens vorgeschlagen). Die Vorschläge basieren auf dem Reflexionspapier zur Vertiefung der WWU vom Mai 2017 und dem Bericht der fünf Präsidenten vom Juni 2015. Entsprechend der Vereinbarung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets vom Juni 2018 sind im Hinblick auf die Bankenunion politische Entscheidungen zu fällen und konkrete Schritte zu unternehmen; dazu gehören die Aufnahme politischer Verhandlungen über das europäische Einlagenversicherungssystem und die weitere Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus; es besteht Einigkeit, dass dieser die Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds gewährleisten soll. All diese Reformen werden dazu beitragen, die Bedeutung des Euro auf der internationalen Bühne zu stärken, sodass seine Rolle der globalen wirtschaftlichen und finanziellen Relevanz des Euro-Währungsgebiets eher entspricht. Es ist wichtig, über diese Reformen in einer gegenüber den Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, offenen und transparenten Weise zu beraten.

(10) Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz sind zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten dieser Empfehlung konsultiert worden —

EMPFIEHLT, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Rahmen der Eurogruppe im Zeitraum 2019-2020 einzeln und gemeinsam

1. den Binnenmarkt vertiefen, die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern und Reformen der Produkt- und Dienstleistungsmärkte verfolgen, die die Widerstandsfähigkeit steigern; die Auslandschulden verringern, Reformen zur Produktivitätssteigerung in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit Leistungsbilanzdefiziten angehen sowie unter Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner die Voraussetzungen für eine Förderung des Lohnwachstums optimieren und Maßnahmen umsetzen, die Investitionen in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen fördern;

2. in Ländern des Euro-Währungsgebiet mit hoher öffentlicher Verschuldung wieder Haushaltspuffer aufbauen und in allen Ländern öffentliche und private Investitionen fördern und die Qualität und Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen verbessern;
3. den Faktor Arbeit steuerlich entlasten und die Systeme der **allgemeinen und beruflichen Bildung** und Investitionen in den Erwerb von Kompetenzen und Qualifikationen sowie die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktstrategien, die **erfolgreiche Arbeitsmarktübergänge** unterstützen, fördern. **die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze fördern und** Maßnahmen gegen die Segmentierung des Arbeitsmarktes ergreifen und adäquate **und tragfähige Sozialschutzsysteme** im gesamten Euro-Währungsgebiet gewährleisten;
4. die Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds einführen, ein europäisches Einlagenversicherungssystem schaffen und den europäischen Regulierungs- und Aufsichtsrahmen stärken; einen geordneten Abbau hoher privater Schuldenstände fördern; rasch die Bestände an notleidenden Krediten im Euro-Währungsgebiet verringern und ihre Anhäufung verhindern – auch durch die Beendigung einer verschuldungsfreundlichen Besteuerung;
5. rasche Fortschritte bei der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, auch mit Blick auf eine stärkere internationale Rolle des Euro, erzielen und dabei die Vorschläge der Kommission berücksichtigen, auch jene, die den Finanzsektor sowie das Programm zur Unterstützung von Reformen und die Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion im Rahmen des Vorschlags für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 betreffen.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident