



Rat der
Europäischen Union

068569/EU XXVI. GP
Eingelangt am 17/06/19

Brüssel, den 17. Juni 2019
(OR. en)

9969/2/19
REV 2

CO EUR-PREP 20
POLGEN 112
ECOFIN 574
UEM 187
SOC 442
EMPL 337
COMPET 479
ENV 562
EDUC 288
RECH 320
ENER 319
JAI 642

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Delegationen

Betr.: Europäisches Semester – Horizontaler Bericht über die länderspezifischen
Empfehlungen

Die Delegationen erhalten in der Anlage den vom Vorsitz ausgearbeiteten horizontalen Bericht über die länderspezifischen Empfehlungen 2019.

Horizontaler Bericht über die länderspezifischen Empfehlungen

I. Einleitung

In diesem Bericht werden die wichtigsten Aspekte des horizontalen Vermerks zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten der länderspezifischen Empfehlungen¹, der die Grundlage für die Orientierungsaussprache im Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 13. Juni 2019 bildet, und des horizontalen Vermerks zu den wirtschafts- und finanzpolitischen Aspekten der länderspezifischen Empfehlungen², der die Grundlage für die Orientierungsaussprache im Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 14. Juni 2019 bildet, zusammengefasst. Die beiden horizontalen Vermerke wurden von den zuständigen Ausschüssen (Ausschuss für Wirtschaftspolitik, Wirtschafts- und Finanzausschuss, Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz) ausgearbeitet, und die Delegationen haben Einigung darüber erzielt.

Außerdem enthält der Bericht die zentralen Aspekte, die in den Aussprachen auf den beiden oben genannten Ratstagungen in den Vordergrund gerückt wurden. Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) wird den Bericht am 18. Juni 2019 billigen und ihn anschließend dem Europäischen Rat übermitteln. Die Ausschüsse werden ihre Arbeit an den länderspezifischen Empfehlungen fortsetzen. Der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) wird die länderspezifischen Empfehlungen schließlich am 8. Juli annehmen, der Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 9. Juli.

Dieser außergewöhnliche Ansatz, der von der etablierten Praxis des Europäischen Semesters abweicht, wurde vom Vorsitz im Zusammenhang mit der verspäteten Vorlage der länderspezifischen Empfehlungen (5. Juni 2019) vorgeschlagen, da für die Beratungen des Europäischen Rates am 20./21. Juni ein substanzieller Beitrag erforderlich ist. Dieser Ansatz wurde vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten) am 19. März 2019 gebilligt³, ohne dass er einen Präzedenzfall darstellt.

¹ Dok. 9879/18.

² Dok. 9956/19.

³ Dok. 12451/2/18.

II. Die Vorschläge der Europäischen Kommission für die länderspezifischen Empfehlungen 2019

Es wird davon ausgegangen, dass die europäische Wirtschaft in diesem und im nächsten Jahr weiter wachsen wird, wenn auch mit geringerem Tempo. Die private Investitionstätigkeit hat wieder ihr Vorkrisenniveau erreicht und dürfte weiter ansteigen, wiewohl langsamer als bisher, während die öffentlichen Investitionen noch unter ihrem Vorkrisenniveau liegen. Die Beschäftigung hat ein nie dagewesenes Rekordniveau erreicht, wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den Ländern. Die Gesamtstaatsverschuldung ist zurückgegangen, liegt jedoch weiterhin deutlich über ihrem Vorkrisenniveau.

Die Kommission stellt fest, dass zwar eine Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte erfolgt, dass jedoch weitere politische Maßnahmen erforderlich sind. Die hohen Zahlungsbilanzdefizite wurden zwar korrigiert, doch bestehen in mehreren Ländern nach wie vor hohe Leistungsbilanzüberschüsse, trotz einiger moderater Anzeichen für eine Anpassung. Der Bewertung der Kommission zufolge müssen Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten oder einer hohen Auslandsverschuldung weitere Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit unternehmen, während Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen bessere Voraussetzungen für Lohnwachstum und Investitionen schaffen müssen.

Auch acht Jahre nach Einführung des Europäischen Semesters bestehen bei der Umsetzung von Reformen weiterhin große Unterschiede. Die Kommission stellt fest, dass in über zwei Dritteln der bis 2018 ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen zumindest "einige Fortschritte" bei der Umsetzung verzeichnet wurden. Die jährlichen Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 sind geringer als in den Vorjahren. Angesichts der anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen und der Gefahr einer Abschwächung des Wirtschaftswachstums sind eine konsequentere Priorisierung und Durchführung der Reformen von entscheidender Bedeutung, um die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaften der EU zu steigern, ein nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum zu fördern, makroökonomische Ungleichgewichte zu beseitigen und nachhaltige wirtschaftliche und soziale Konvergenz zu erreichen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten in den Vorschlägen für länderspezifische Empfehlungen 2019 dazu auf, durch die Modernisierung ihrer Volkswirtschaften und die Stärkung ihrer Widerstandsfähigkeit das Wachstumspotenzial zu steigern. In den Vorschlägen wird erneut die Bedeutung des sogenannten magischen Dreiecks hervorgehoben, nämlich i) die Förderung von Investitionen, ii) die Durchführung wirksamer Reformen, die ein nachhaltiges und integratives Wachstum fördern, und iii) eine solide Finanzpolitik. Die Kommission betont, dass sowohl eine stärkere Reformdynamik als auch die Priorisierung von Reformen, die auf ein nachhaltiges und integratives Wachstum abzielen, erforderlich sind. Dazu gehört, dass die Wirkung und der Umfang von Innovationen erhöht und die Qualität von Qualifikationen sowie deren Relevanz für den Arbeitsmarkt sichergestellt werden. Die Förderung der sozialen Inklusion und des Sozialschutzes, der Schutz und die Förderung von Investitionen sowie die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen sind Grundvoraussetzungen, um die Auswirkungen eines langsameren Wachstums auf Beschäftigung und Ungleichheit abzumildern.

Die vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen stellen dieses Jahr insbesondere auf die Erleichterung von Investitionen ab. Alle Mitgliedstaaten erhielten einen Entwurf einer Empfehlung mit Bezug zur Investitionstätigkeit. Der Rat hat bereits anerkannt, dass Investitionen eine Grundvoraussetzung für die Verwirklichung des Ziels der EU sind, eine emissionsarme Kreislaufwirtschaft aufzubauen⁴, und hat bekräftigt, dass weitere Strukturreformen Vorrang haben sollten, um Investitionsengpässe zu beseitigen, das Wachstumspotenzial zu stärken, das institutionelle Umfeld und die Rahmenbedingungen für Unternehmen weiter zu verbessern und sowohl die Verwaltungseffizienz als auch die Regulierungsqualität zu erhöhen⁵.

Öffentliche Finanzen und Besteuerung: In den vorgeschlagenen Empfehlungen werden Mitgliedstaaten mit hohen öffentlichen Schuldenständen aufgefordert, wieder fiskalische Puffer aufzubauen, und diejenigen Mitgliedstaaten, in denen haushaltspolitischer Spielraum vorhanden ist und in denen das Investitionsniveau als gering eingestuft wird, werden aufgefordert, die öffentlichen Investitionen zu erhöhen. Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung stellen eine Herausforderung für die Tragfähigkeit und Angemessenheit der Renten- und Gesundheitssysteme dar und erfordern Reformen dieser Systeme, wie in den länderspezifischen Empfehlungen für eine Reihe von Mitgliedstaaten vorgeschlagen.

⁴ Dok. 5601/19.

⁵ Dok. 9021/19.

Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik: Obwohl sich die Arbeitsmarktbedingungen stetig verbessern, bestehen weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen Ländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen, wobei in einigen Ländern ein Mangel an Arbeitskräften und in anderen wiederum immer noch eine hohe Arbeitslosenquote zu verzeichnen sind. Das Lohnwachstum nimmt in unterschiedlichem Tempo wieder zu, während die Entwicklung der Reallöhne im Euro-Währungsgebiet insgesamt moderat bleibt. Die vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen stellen auf gezielte Investitionen zur Verbesserung der Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Strategien ab. Daneben wurde einigen Mitgliedstaaten empfohlen, gegen den hohen Anteil an Beschäftigten mit befristeten oder atypischen Arbeitsverhältnissen anzugehen, unter anderem indem der Übergang in unbefristete Arbeitsverhältnisse gefördert wird. Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern bestehen fort, häufig aufgrund mangelnder bezahlbarer Kinderbetreuung und Langzeitpflege, wie auch in einer Reihe von Empfehlungen hervorgehoben wird.

In den vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen wird die Verbesserung der Aus- und Weiterbildungssysteme in vielen Mitgliedstaaten angeregt, unter anderem indem der Arbeitsmarktbezug der Kompetenzentwicklung verbessert wird, etwa durch Förderung der Erwachsenenbildung und durch Erhöhung der Kapazitäten der Berufsbildungsprogramme. Es sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die Qualität und Inklusivität von Aus- und Weiterbildungssystemen zu verbessern.

Die Armut geht zurück, ist in einigen Mitgliedstaaten allerdings immer noch hoch und schließt auch Armut trotz Erwerbstätigkeit ein. Zudem bestehen die Herausforderungen für einige gefährdete Gruppen fort; dies betrifft etwa Kinder, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Menschen mit Migrationshintergrund. In zahlreichen länderspezifischen Empfehlungen wird vorgeschlagen, den Anwendungsbereich, die Angemessenheit oder die Wirksamkeit der Sozialschutzsysteme einschließlich effizienterer Mindesteinkommenssysteme zu verbessern und für einen besseren Zugang zu integrierten Sozialschutzsystemen von guter Qualität zu sorgen. Empfehlungen zur Verbesserung der Angemessenheit und Tragfähigkeit der Rentensysteme sowie zur Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit und Qualität eines tragfähigen Gesundheitswesens für alle Menschen spielen eine zentrale Rolle in den länderspezifischen Empfehlungen 2019.

Investitionen, Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und ein besseres Unternehmensumfeld zugunsten von mehr Produktivität: Die vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen legen einen zusätzlichen Schwerpunkt auf Investitionen in der Absicht, die Investitionsprioritäten mit hoher volkswirtschaftlicher Rendite hervorzuheben, und berücksichtigen dabei regionale und territoriale Unterschiede. Die Kommission hebt ferner hervor, dass EU-Mittel dazu genutzt werden sollten, den in den vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigten Investitionsbedarf zu decken. Angesichts der vorgeschlagenen stärkeren politischen Verbindung zwischen dem Europäischen Semester und der EU-Finanzierung für den Zeitraum 2021-2027 ist die Programmplanung für den nächsten Kohäsionsfonds von entscheidender Bedeutung. Der Dialog mit den nationalen Behörden wurde unlängst aufgenommen und die Kommission betont, dass die vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen einen analytischen Rahmen bieten, der für die Programmierung der EU-Mittel herangezogen werden kann.

Weitere Prioritäten bei den Strukturreformen betreffen der Kommission zufolge die Stärkung der Finanzstabilität und die Verringerung notleidender Kredite, die Beseitigung von Engpässen beim Angebot an Wohnimmobilien, die Behandlung sektorspezifischer Regelungen und die Verringerung des Verwaltungsaufwands.

*

Der Rat hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, das relativ günstige wirtschaftliche Klima zu nutzen, um Strukturreformen voranzutreiben und so ein nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum zu stärken, makroökonomische Ungleichgewichte zu beseitigen und nachhaltige wirtschaftliche und soziale Konvergenz zu erreichen⁶.

Die Delegationen haben bereits ihre Unterstützung für die Analyse der Kommission in Bezug auf die sozioökonomischen Herausforderungen in Europa zum Ausdruck gebracht und sind sich allgemein darin einig, dass diese Herausforderungen durch konkrete politische Maßnahmen angegangen werden könnten. Die Delegationen nehmen die politischen Leitlinien in den Entwürfen länderspezifischer Empfehlungen zur Kenntnis.

⁶ Dok. 5601/19.

III. Investitionen, Finanzmärkte und haushaltspolitische Prioritäten in den EU-Mitgliedstaaten

Die Delegationen begrüßen generell, dass der Schwerpunkt auf dem Investitions- und Reformbedarf liegt. Es bestehen zahlreiche Hindernisse für Investitionen, von der Schwierigkeit, Arbeitnehmer mit den richtigen Kompetenzen zu gewinnen, bis hin zu Hemmnissen für das Geschäftsumfeld wie sektorspezifische Vorschriften, ineffektive Insolvenzrahmen usw. Die derzeitige Phase des Wirtschaftswachstums sollte daher genutzt werden, um Investitionen zu fördern, unter anderem Investitionen in die Modernisierung und den Übergang zur Klimaneutralität der europäischen Industrie-, Verkehrs- und Energiesysteme sowie in die allgemeine und berufliche Bildung und Kompetenzen. Europäische Mittel können für eine Reihe von Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, den Investitionsbedarf zu decken. Die vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen enthalten Leitlinien, die für die Programmplanung der EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 herangezogen werden können; gleichzeitig wird hervorgehoben, dass ausreichende Flexibilität beibehalten werden muss, damit die Mitgliedstaaten die Finanzierung auf die länderspezifischen Besonderheiten abstimmen können.

Finanzmärkte: Wenngleich sich der Finanzsektor seit der Krise stabilisiert hat, müssen noch Schwachstellen beseitigt werden. Insbesondere die Durchsetzung und die Überwachung des Rahmens zur Bekämpfung der Geldwäsche müssen weiter gestärkt werden.

Stärkung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Die Verbesserung der Qualität und der Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen ist ebenfalls ein wichtiges Element der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Die Kommission zeigt den Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, in ihren vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen auf, welche Bemühungen um eine Haushaltskorrektur im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erforderlich sind. Mitgliedstaaten mit ausreichendem haushaltspolitischen Spielraum und einem geringen Investitionsniveau empfiehlt die Kommission, die öffentlichen Investitionen zu erhöhen, um das Wachstum zu fördern und den Abbau von Ungleichgewichten in der Wirtschaft zu erleichtern.

IV. Das Europäische Semester und die Beschäftigungs- und Sozialpolitik - Lehren aus der Vergangenheit und weiteres Vorgehen

Die Mitgliedstaaten sind sich allgemein darin einig, dass das Semester insbesondere für die Koordinierung der politischen Maßnahmen und das Lernen voneinander ein nützliches Instrument darstellt und angemessene Leitlinien für die Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 bietet. Die soziale Dimension des Semesters hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und sollte in Anbetracht der Verflechtung der sozialen und wirtschaftlichen Aspekte weiter ausgebaut werden. Da die gesellschaftlichen Auswirkungen von Reformen als ausschlaggebend für die Verwirklichung eines echten Wachstums erachtet werden, betonten einige Mitgliedstaaten, dass innerhalb des Semesters ausgehend vom neuesten Stand eine angemessenere Überwachung gewährleistet und mehr Zeit für die Durchführung und Bewertung sozialer und beschäftigungspolitischer Reformen eingeräumt werden sollte.

Im Rahmen der multilateralen Überwachung 2018-2019 müssen die Mitgliedstaaten ihre Reformanstrengungen dringend erneuern und beschleunigen, um eine soziale Aufwärtskonvergenz und eine größere Widerstandsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu erreichen. Die Europäischen Strukturfonds sollten effizient zur Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen eingesetzt werden, und die meisten Mitgliedstaaten begrüßen eine engere Verknüpfung zwischen dem Einsatz der Europäischen Fonds und dem Europäischen Semester. Außerdem sollte eine weitergehende Einbeziehung der europäischen Säule sozialer Rechte in den Zyklus des Semesters in diesem Rahmen als Richtungsweiser für die umfassenderen Anstrengungen während des Europäischen Semesters dienen, bei denen es darum geht, durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Europas ein integrativeres und nachhaltigeres Wachstumsmodell zu entwickeln und Europa attraktiver für Investoren zu machen, Arbeitsplätze zu schaffen und den sozialen Zusammenhalt zu fördern, wobei zugleich die nationalen Zuständigkeiten und Besonderheiten gewahrt werden.

Die Delegationen stimmen überein, dass Bemühungen, arbeitsmarktfernere Gruppen und die Bedürftigsten zu erreichen, sowie ein Schwerpunkt auf kontinuierlichen Investitionen in hochwertige Bildung, Berufsausbildungen und Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten die Teilhabe der Menschen am Arbeitsmarkt und an der Gesellschaft sowie ihre diesbezügliche Inklusion begünstigen und ihnen die Chance bieten würden, sich an die sich wandelnde Arbeitswelt anzupassen, und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten verbessern würden. Die zunehmende Ungleichheit, die Erwerbstätigenarmut, Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, die Alterung der Bevölkerung sowie die Notwendigkeit, die Generationengerechtigkeit zu gewährleisten, stellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten oft ähnliche, wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägte Herausforderungen dar.

Alle Menschen sollten ein Recht auf Zugang zu Sozialschutz und Sozialleistungen haben, zugleich müssen aber auch für alle Menschen, die arbeiten können, die Arbeitsanreize erhalten werden. Neben hochwertigen Arbeitsplätzen sind angemessene und tragfähige Rentensysteme, inklusive und hochwertige Bildungs- und Ausbildungssysteme sowie Investitionen in Kinderbetreuungs-, Gesundheits- und Langzeitpflegesysteme, die den zeitnahen Zugang zu diesen Diensten garantieren, erforderlich, sodass das Wohlergehen aller Europäerinnen und Europäer sichergestellt und der demografische Druck aufgefangen werden kann. Als bestes Mittel, um diese Ziele zu erreichen, gelten zielgerichtete und maßgeschneiderte Maßnahmen, bei denen der Mensch im Mittelpunkt steht und die auf die sozialen, bildungs- und beschäftigungsbezogenen Bedürfnisse eingehen.

Um eine größere Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für das Semester zu erreichen, muss zu guter Letzt der Dialog zwischen ihnen und der Europäischen Kommission in allen Phasen des Semesters intensiviert werden. Zugleich ist eine echte Beteiligung der Sozialpartner und aller einschlägigen Akteure von wesentlicher Bedeutung. Die Sozialpartner sollten sich aktiv an der Ermittlung und Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen beteiligen, was zur Effizienz der Reformen beitragen würde. Nicht zuletzt sollte beim Semester nach einem ganzheitlichen Ansatz vorgegangen werden, indem nicht nur Wirtschafts- und Sozialpolitiken und -reformen, sondern auch andere einschlägige Politikbereiche einbezogen werden, und zwar insbesondere Bildung, Geschlechtergleichstellung, bezahlbarer Wohnraum und der Klimawandel.