EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.11.2018
COM(2018) 759 final

Empfehlung für eine

# EMPFEHLUNG DES RATES

## zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets

{SWD(2018) 467 final}

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 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 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

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 variierenden 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. Infolge der Dynamik der Exporte aus dem Euroraum und der verbesserten Wettbewerbsposition hat das Euro-Währungsgebiet 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, verzeichnen nach wie vor hohe negative Nettoauslandsvermögenspositionen; diese

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

stellen Schwachstellen dar, da sie in der Regel einem hohen Stand an privater oder öffentlicher Verschuldung entsprechen. Ein angemessenes Tempo beim Schuldenabbau, ein förderliches Wachstums- und Inflationsumfeld und fortgesetzte Reformen zur Produktivitätssteigerung sind für eine erfolgreiche Neugewichtung im Euro-Währungsgebiet unerlässlich.[3] Auch eine günstige Nachfrage-Dynamik ist wichtig; zudem tragen Länder mit hohen Überschüssen zur Neuausrichtung bei, wenn sie die Voraussetzungen für ein gesteigertes Lohnwachstum sowie für öffentliche und private Investitionen optimierten.

(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 räumlichen Zusammenhalt im Euro-Währungsgebiet zu stärken.

(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 das uneingeschränkte Greifen automatischer Stabilisatoren beim nächsten Abschwung ermöglichen. 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, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern und das wirtschaftliche Wachstumspotenzial zu steigern. Funktionalere haushaltspolitische Rahmen auf nationaler Ebene, eine gute Ausgabenüberprüfung und ein effektives, transparentes öffentliches Auftragswesen können die Effizienz und Wirksamkeit öffentlicher

[3] Europäische Kommission (2018), Warnmechanismusbericht 2019.

Ausgaben und die Glaubwürdigkeit haushaltspolitischer Strategien verbessern. 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 erhöhen. 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 ein wichtiger Faktor 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, digitaler Geschäftstätigkeiten sowie Energie und Verkehr, wobei eine zeitnahe Umsetzung und eine 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, Übergänge ermöglichen und der Segmentierung entgegenwirken, können dazu beitragen, das Wachstum anzukurbeln, die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit und automatische Stabilisierung zu verbessern, Ungleichheiten zu verringern 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 ist von entscheidender Bedeutung und erfordert eine angemessene Investition 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 soziale Inklusion und Mobilität innerhalb der Mitgliedstaaten und im

gesamten Euroraum. 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 soziale Schutzsysteme sind ebenfalls entscheidend, um 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 Einbindung der Sozialpartner in arbeitsmarktspezifische, soziale und damit verbundene wirtschaftliche Reformen ist entscheidend.

(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. Infolge 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.

(9) Damit die WWU-Architektur gestärkt werden kann, muss die Vollendung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion Priorität erhalten; 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 der Eurogruppe im 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 bestand 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 Ländern 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 Euroraum-Mitgliedstaaten 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 Bildungssysteme und Investitionen in den Erwerb von Kompetenzen und Qualifikationen sowie die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktstrategien, die Übergänge unterstützen, fördern; Maßnahmen gegen die Segmentierung des Arbeitsmarktes ergreifen und adäquate soziale Schutzsysteme 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*