

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

EMPFEHLUNGEN

RAT

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 9. April 2019

zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets

(2019/C 136/01)

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 mäßig ausfallen. Das Potenzialwachstum ist im Vergleich zu den Werten der letzten Jahrzehnte weiterhin niedrig, 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 Nominallohne 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, während in anderen Mitgliedstaaten Arbeitskräftemangel herrscht. 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. Wie im von der Kommission am 21. November 2018 angenommenen Warnmechanismus-Bericht dargelegt, sind ein angemessenes Tempo beim Schuldenabbau, ein förderliches Wachstums- und Inflationsumfeld und fortgesetzte Reformen zur Produktivitätssteigerung für eine erfolgreiche Bekämpfung der Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet unerlässlich. Auch eine günstige Nachfrage-Dynamik ist wichtig; zudem sollten Mitgliedstaaten mit hohen Überschüssen zum Abbau der Ungleichgewichte beitragen, indem sie die Voraussetzungen für ein gesteigertes Lohnwachstum — unter Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner — sowie für öffentliche und private Investitionen optimieren.

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

- (2) Voraussetzungen für die Steigerung des langfristigen Wachstumspotenzials sowie die Überwindung nationaler und regionaler Diskrepanzen sind eine weitere Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, wachstumsfördernde Struktur-reformen sowie materielle und immaterielle Investitionen, um Produktivität und Innovationen anzukurbeln — insbesondere in jenen Mitgliedstaaten, deren Wachstumspotenzial deutlich unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets liegt. Das ist wichtig, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen 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, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum unabdingbar. In den vergangenen Jahren bediente sich die Europäische Zentralbank unkonventioneller geldpoliti-scher Instrumente, um die Inflation wieder auf das mittelfristige Inflationsziel auszurichten und zugleich Wachs-tum und Beschäftigung zu fördern. Angemessen differenzierte haushaltspolitische Maßnahmen und die Konzen-tration auf Strukturformen sind erforderlich, um das Wachstum kurz- und langfristig weiter zu unterstützen.
- (4) Die Stärkung der haushaltspolitischen Tragfähigkeit des Euro-Währungsgebiets und der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets erfordert differenzierte nationale Strategien, die dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in vollem Umfang Rechnung tragen, wobei auch fiskalische Spielräume und Spill-over-Effekte zwischen den Ländern zu berücksichtigen sind. Für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist eine Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken auf der Grundlage der gemeinsamen Haushaltsvorschriften entscheidend. Die gemeinsamen Vorschriften sollen auf nationaler Ebene einen auf Dauer tragfähigen Schul-denstand herbeiführen helfen, bieten aber gleichzeitig Raum für eine gesamtwirtschaftliche Stabilisierung. Der haushaltspolitische Kurs im Euro-Währungsgebiet blieb im Zeitraum 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, in denen sich die öffentlichen Investitionen auf niedrigen Niveaus bewegen, fördern das Wachstum und den Abbau von Ungleichgewichten.
- (5) Haushaltspolitische Strukturformen sind nach wie vor entscheidend, wenn es darum geht, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft zu vermehren. Besser funk-tionierende 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 gewähr-leisten, 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 Mitglied-staaten. 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. Diese Strukturen können die Durchführung der Fiskal- und Geldpolitik erleichtern und Divergenzen eindämmen und so die Voraussetzungen für ein nachhaltiges und inklusives Wachstum schaffen. Würden — insbesondere die in den länderspezifischen Empfehlungen genannten -Strukturformen 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 Geschäfts-umfeld sowie die Qualität der Institutionen, insbesondere die Wirksamkeit des Justizsystems, verbessern, stärken die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten. Der Binnenmarkt, der sich als wichtiger Motor für Wachstum und für Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten erwiesen hat, hat noch immer ein beträchtliches unausgeschöpftes Potenzial, und es müssen Fortschritte bei seiner Vertiefung erzielt werden, insbesondere in den Bereichen Dienstleistungen, digitale Geschäftstätigkeiten sowie Energie und Verkehr, wodurch eine rasche Umsetzung und bessere Durchsetzung der Rechtsvorschriften gewährleistet werden.
- (7) In der europäischen Säule sozialer Rechte sind 20 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) Wengleich 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 auszuhöheln, 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 wirken sich weiterhin nachteilig auf ihre Ertragslage aus. Nachhaltige Fortschritte gab es bei der Risikominderung, insbesondere beim Abbau notleidender Kredite und der Verschärfung der Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten. 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 sowohl die NPL-Altlasten in Angriff nehmen zu können als auch eine künftige Anhäufung zu verhindern. Das Bankenpaket vom November 2016, mit dem etwaige Risiken durch die Umsetzung international vereinbarter Standards zu den Kapitalpuffern, der Nachrangigkeit von Verbindlichkeiten und der Liquidität von Banken — unter Wahrung der Ausgewogenheit des Ratskompromisses — weiter verringert werden sollen, ist wichtig, um weitere Fortschritte bei der Risikominderung und somit in Richtung auf eine Risikoteilung zu erzielen.

Angesichts schwerwiegender Verstöße gegen die Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung hat die Kommission Maßnahmen zur Stärkung der Europäische Bankenaufsichtsbehörde und der Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung vorgeschlagen, um die Durchsetzung des Regelwerks in diesem Bereich zu verbessern. Bei der Schaffung der Bankenunion wurden erhebliche Fortschritte erzielt, unter anderem durch die jüngste Einigung über die Herstellung der Einsatzfähigkeit der gemeinsamen Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds, doch noch ist die Bankenunion nicht vollendet. Es gibt Einschränkungen bei der derzeitigen Ausgestaltung der Liquiditätsbereitstellung bei der Abwicklung, und es fehlen ein gemeinsames Einlagenversicherungssystem und eine gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds, was die Fähigkeit der Bankenunion einschränkt, 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 anderen Elementen der Erklärung des Euro-Gipfels vom 14. Dezember 2018. 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 Investitionsstabilisierungsfunktion 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. Auf dem Euro-Gipfel vom 13./14. Dezember 2018 wurden Entscheidungen zur Bankenunion und zur Weiterentwicklung des ESM getroffen; es bestand unter den Staats- und Regierungschefs auf dem Euro-Gipfel Einigkeit, dass dieser spätestens ab Ende des Übergangszeitraums die gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) gewährleisten soll.

Die Vorarbeiten für die notwendigen Änderungen des ESM-Vertrags (einschließlich der gemeinsamen Letztsicherung für den SRF) werden auf der Grundlage der von den Staats- und Regierungschefs auf dem Euro-Gipfel gebilligten Modalitäten („Term Sheet“) fortgesetzt werden. Die Letztsicherung wird bereits zu einem früheren Zeitpunkt eingeführt werden, sofern bei der Risikominderung ausreichende Fortschritte erzielt worden sind; eine

entsprechende Bewertung soll 2020 vorgenommen werden. Die Arbeiten werden im ersten Halbjahr 2019 weitergehen, insbesondere durch die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe für das europäische Einlagenversicherungssystem (EDIS) und die weitere Ausgestaltung der Liquiditätsbereitstellung bei der Abwicklung. Fortgesetzt wird auch die Arbeit an der Konzeption, den Durchführungsmodalitäten und dem Zeitplan für ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet und — auf freiwilliger Basis — für die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die am Wechselkursmechanismus (WKM II) teilnehmen. Die Merkmale des Instruments werden im Juni 2019 vereinbart. Das Instrument wird nach dem in den Verträgen festgelegten Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage des einschlägigen Kommissionsvorschlags, der erforderlichenfalls zu ändern ist, angenommen. All diese Reformen könnten 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 — unter uneingeschränkter Achtung des Binnenmarkts der Union — 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 und die Qualität der Institutionen verbessern und Reformen der Produkt- und Dienstleistungsmärkte verfolgen, die die Widerstandsfähigkeit steigern; die Auslandsschulden verringern, Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere durch Produktivität in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit Leistungsbilanzdefiziten oder hoher Auslandsverschuldung angehen sowie unter Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner die Voraussetzungen für eine Förderung des Lohnwachstums optimieren; Maßnahmen umsetzen, die Investitionen in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen fördern;
2. unter uneingeschränkter Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bei der Verfolgung ihrer Politik öffentliche und private Investitionen fördern und die Qualität und Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen verbessern; erneut Haushaltspuffer aufbauen, insbesondere in Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, in denen die Staatsverschuldung hoch ist; die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung unterstützen und umsetzen;
3. den Faktor Arbeit steuerlich entlasten und die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung und Investitionen in den Erwerb von Kompetenzen und Qualifikationen stärken; die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktstrategien fördern, die erfolgreiche Arbeitsmarktübergänge unterstützen; die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze fördern und Maßnahmen gegen die Segmentierung des Arbeitsmarktes ergreifen; adäquate und tragfähige Sozialschutzsysteme im gesamten Euro-Währungsgebiet gewährleisten;
4. die Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds einsatzfähig und vorzeitig nutzbar machen, sofern ausreichende Fortschritte bei der Risikominderung erzielt wurden; die Arbeit am EDIS fortsetzen, insbesondere durch die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe; den europäischen Regulierungs- und Aufsichtsrahmen stärken; weiter an Lösungen zur Überwindung der Einschränkungen in der aktuellen Ausgestaltung der Liquiditätsbereitstellung bei der Abwicklung arbeiten; einen geordneten Abbau hoher privater Schuldenstände fördern; die Bestände an notleidenden Krediten im Euro-Währungsgebiet zügig weiter verringern und die Anhäufung derartiger Kredite verhindern — auch durch die Beendigung einer verschuldungsfreundlichen Besteuerung; bei der Kapitalmarktunion ambitionierte Fortschritte machen;
5. unter uneingeschränkter Achtung des Binnenmarkts der Union und in einer offenen und transparenten Weise gegenüber den Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, rasche Fortschritte bei der Vertiefung der WWU aufbauend auf der Erklärung des Euro-Gipfels vom 14. Dezember 2018, auch mit Blick auf eine stärkere internationale Rolle des Euro, erzielen und dabei die Vorschläge der Kommission und die Initiativen der Mitgliedstaaten berücksichtigen.

Geschehen zu Luxemburg am 9. April 2019.

Im Namen des Rates

Der Präsident

G. CIAMBA