



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.11.2016
COM(2016) 726 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets

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,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Wirtschaft im Euro-Währungsgebiet erholt sich weiter, doch ist diese Erholung nach wie vor nicht stabil. In den letzten Jahren wurden erhebliche Fortschritte erzielt: Seit 2015 erholt sich das reale BIP im Euro-Währungsgebiet und hat nunmehr wieder seinen Vorkrisenstand erreicht und auch die Arbeitslosigkeit ist so niedrig wie zuletzt in den Jahren 2010-2011. Doch ist die Gesamtnachfrage gedämpft, bleibt die Inflation trotz der ausgesprochen akkomodierenden Geldpolitik der Europäischen Zentralbank deutlich hinter den angestrebten Werten zurück und wird das Wachstum von den Spätfolgen der Krise, wie den anhaltenden makroökonomischen Ungleichgewichten und der hohen Verschuldung in allen Wirtschaftszweigen, gebremst. Diese müssen abgebaut werden, da sie die für Konsum und Investitionen verfügbaren Ressourcen verringern. Auch der beim Wachstumspotenzial des Euro-Währungsgebiets seit langem verzeichnete Abwärtstrend wurde durch die Krise weiter verstärkt. Zwar gibt es Anzeichen für Besserung, doch besteht die Gefahr, dass die anhaltende Investitionslücke und die hohen Arbeitslosenzahlen die Wachstumsaussichten weiter dämpfen. Beim Abbau von Ungleichgewichten kommen die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auch weiterhin nicht gleichgut voran (nur die Nettoschuldner korrigieren ihre Ungleichgewichte), was einen wachsenden Leistungsbilanzüberschuss

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

zur Folge hat. Im Rahmen der auf G20-Ebene getroffenen globalen Vereinbarung sind die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets einzeln und kollektiv dazu aufgerufen, ihr gesamtes politisches Instrumentarium – von der Geld- über die Finanz- bis hin zur Strukturpolitik – einzusetzen, um ein starkes, nachhaltiges, ausgewogenes und inklusives Wachstum zu erreichen.

- (2) Ehrgeizige Strukturreformen dürften die reibungslose und wirkungsvolle Umverteilung von Human- und Kapitalressourcen erleichtern und dazu beitragen, die mit dem anhaltenden technologischen und strukturellen Wandel verbundenen Herausforderungen zu meistern. Erforderlich sind Reformen, die günstige Rahmenbedingungen für Unternehmen schaffen, den Binnenmarkt vollenden und Investitionsschranken beseitigen. Anstrengungen dieser Art sind für die Erhöhung der Produktivität und Beschäftigung, die Stärkung der Konvergenz und die Steigerung des Wachstumspotenzials und der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft des Euro-Währungsgebiets von zentraler Bedeutung. Strukturreformen, die effiziente Märkte mit reagiblen Preismechanismen schaffen, würden die Transmission der Geldpolitik an die Realwirtschaft erleichtern und somit die Geldpolitik stützen. Reformen, die Investitionsengpässe beseitigen und Investitionen fördern, können in zweifacher Hinsicht von Nutzen sein, denn sie stützen einerseits kurzfristig die Konjunktur und schaffen andererseits Kapazitäten für langfristiges Wachstum. Produktivitätssteigernde Reformen sind insbesondere für Mitgliedstaaten mit hoher Auslandsverschuldung und einem dadurch bedingten hohen Bedarf an Schuldenabbau von Bedeutung, denn schnelleres Wachstum trägt zur Verringerung der Schuldenquote bei. Auch die Steigerung der preislichen und nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit würde in diesen Ländern weiter zum Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte beitragen. Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen können zum Abbau der Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet beitragen, indem sie Strukturreformen und andere Maßnahmen einleiten, die es erleichtern, überschüssige Ersparnisse in die Inlandsnachfrage zu lenken, und vor allem ihre Investitionstätigkeit intensivieren. Auch das aktuelle Niedrigzinsumfeld bietet in dieser Hinsicht zusätzliche Möglichkeiten, was insbesondere für Länder mit bedeutendem haushaltspolitischen Spielraum gilt.
- (3) Würde die Umsetzung von Strukturreformen – auch der in den länderspezifischen Empfehlungen genannten und der zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erforderlichen Reformen – besser koordiniert, könnte dies positive Spillover-Effekte zwischen den Mitgliedstaaten bewirken und die positiven kurzfristigen Auswirkungen dieser Reformen verstärken. Themenbezogene Diskussionen in der Eurogruppe haben sich als wertvoll im Hinblick darauf erwiesen, ein gemeinsames Verständnis der Reformprioritäten im Euro-Währungsgebiet zu entwickeln, empfehlenswerte Praktiken auszutauschen und Reformumsetzung und strukturelle Konvergenz zu fördern. Die Eurogruppe sollte diese Diskussionen fortsetzen, sie wenn möglich vertiefen und dabei wirksam auf vereinbarte gemeinsame Grundsätze und Benchmarking zurückgreifen. Auch die auf die Ratsempfehlung vom 20. September 2016³ hin einzusetzenden nationalen Ausschüsse für Produktivität können zur Debatte auf nationaler Ebene und zur Gestaltung der Strukturreformen beitragen, die für die Mitgliedstaaten mit Blick auf die Wirtschaft des Euro-Währungsgebiets erforderlich sind.

³

ABl. C 349 vom 24.9.2016, S. 1.

- (4) Zur Erreichung eines insgesamt angemessenen fiskalischen Kurses und für das ordnungsgemäße Funktionieren der Währungsunion ist eine starke, auf gemeinsame Regeln gestützte Koordinierung der Finanzpolitik der Euro-Mitgliedstaaten von grundlegender Bedeutung. Die gemeinsamen Haushaltsvorschriften sollen auf nationaler Ebene einen auf Dauer tragfähigen Schuldenstand herbeiführen helfen, bieten aber gleichzeitig Raum für gesamtwirtschaftliche Stabilisierung. Beim fiskalischen Kurs der einzelnen Euroländer und des Euro-Währungsgebiets als Ganzem muss deshalb die Balance zwischen dem zweifachen Ziel gefunden werden, sowohl die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf nationaler Ebene sicherzustellen als auch für kurzfristige gesamtwirtschaftliche Stabilisierung auf Länderebene wie auf Ebene des Euro-Währungsgebiets zu sorgen. Angesichts der hohen Unsicherheit im Hinblick darauf, wie stabil die Erholung ist und über wieviel freie Kapazitäten die Wirtschaft verfügt, muss nun, nachdem die Geldpolitik einen wesentlichen akkomodierenden Beitrag geleistet hat, auch auf Ebene des Euro-Währungsgebiets Fiskalpolitik betrieben werden, um die Geldpolitik bei der Stützung der Nachfrage, insbesondere der Investitionen, und der Beendigung der Niedriginflationsperiode zu ergänzen. Die Wirksamkeit der Fiskalpolitik, auch der Spillover-Effekte zwischen den einzelnen Ländern, wird durch das aktuelle Niedrigzinsumfeld erhöht. Es spricht deshalb einiges dafür, für das Euro-Währungsgebiet insgesamt einen positiveren fiskalischen Kurs zu empfehlen. Für 2017 hält die Kommission unter den gegenwärtigen Umständen eine fiskalische Lockerung um bis zu 0,5 % des BIP auf Ebene des Euroraums für wünschenswert.⁴ Innerhalb einer Bandbreite möglicher Zielsetzungen mit 0,3 % als Unter- und 0,8 % als Obergrenze kann dieser Wert angesichts des Ziels, die richtige Balance zwischen makroökonomischer Stabilisierung und tragfähigen Finanzen zu finden, als vorsichtig und pragmatisch angesehen werden. Gleichzeitig ist in einigen Mitgliedstaaten die Staatsverschuldung nach wie vor hoch und muss in diesen Ländern auf mittlere Sicht für tragfähige öffentlichen Finanzen gesorgt werden. Aus diesem Grund muss bei den Konsolidierungsanstrengungen angemessen zwischen den Mitgliedstaaten differenziert werden, wobei dem haushaltspolitischen Spielraum und den Spillover-Effekten zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets Rechnung zu tragen ist. Mitgliedstaaten, die ihre Haushaltsziele übererfüllen, sollten ihren finanzpolitischen Spielraum zur Ankurbelung von Binnennachfrage und Qualitätsinvestitionen nutzen – Letzteres auch grenzüberschreitend im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa. So stellen beispielsweise Garantien an den Europäischen Fonds für strategische Investitionen für Mitgliedstaaten mit haushaltspolitischem Spielraum eine besonders wirksame Möglichkeit dar, größtmögliche Auswirkungen auf die Realwirtschaft und die Erholung im Euro-Währungsgebiet zu erzielen. Mitgliedstaaten, die im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts weitere Haushaltsanpassungen vornehmen müssen, sollten dafür sorgen, dass sie die Anforderungen des Pakts im kommenden Jahr weitgehend erfüllen. Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente des Pakts unterliegen, müssen eine fristgerechte Korrektur ihrer übermäßigen Defizite sicherstellen und hierzu u. a. finanzielle Puffer für unvorhergesehene Umstände vorsehen. Strukturreformen, insbesondere solche, die die Produktivität steigern, würden das Wachstum fördern und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erhöhen. Auch eine deutliche Verbesserung der Zusammensetzung und Verwaltung der nationalen Haushalte auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite, die durch Verschiebung der Mittel hin zu materiellen und

⁴

Siehe COM(2016) 727 final vom 16.11.2016.

immateriellen Investitionen erzielt werden könnte, würde den kurzfristigen Einfluss der öffentlichen Haushalte auf die Nachfrage und ihren längerfristigen Einfluss auf die Produktivität erhöhen. Um die Glaubwürdigkeit der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu erhöhen und zur richtigen Balance zwischen kurzfristiger gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung, einem auf Dauer tragfähigen Schuldenstand und langfristigem Wachstum beizutragen, sind wirkungsvolle haushaltspolitische Rahmen auf nationaler Ebene erforderlich.

- (5) Die allmähliche Erholung an den Arbeitsmärkten im Euro-Währungsgebiet setzt sich fort und die Arbeitslosigkeit nimmt weiter stetig ab. Bei der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit sind die Quoten allerdings nach wie vor hoch, während die Armut in einigen Mitgliedstaaten auf hohem Stand verharrt. Trotz gewisser Fortschritte bei den Reformen zur Erhöhung der Widerstands- und Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte bestehen im Euro-Währungsgebiet nach wie vor erhebliche Unterschiede, die dessen reibungsloses Funktionieren auch weiterhin gefährden. Um eine reibungsfreie und konstante Umverteilung der Arbeitskräfte auf produktivere Tätigkeiten zu erreichen, die (Wieder)Eingliederung von Arbeitnehmern zu fördern, die sich in einem solchen Übergang befinden oder vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, die Segmentierung zu verringern und die soziale Gerechtigkeit zu fördern und hierfür auch die Chancen auf einen qualitativ hochwertigen Arbeitsplatz zu erhöhen, bedarf es wohldurchdachter, fairer und inklusiver Systeme für den Arbeitsmarkt, die soziale Sicherung, Steuern und Leistungen. Diese werden auch eine wirkungsvollere automatische Stabilisierung und ein stärkeres Wachstum sowie mehr Beschäftigung bewirken – allesamt wichtige Faktoren zur Bewältigung der sozialen Herausforderungen im Euro-Währungsgebiet. Zu den notwendigen Reformen zählen: i) eine Änderung der Beschäftigungsschutzgesetze zur Erreichung verlässlicher vertraglicher Vereinbarungen, die Arbeitnehmern und Arbeitgebern Flexibilität und Sicherheit bieten, Arbeitsmarktübergänge begünstigen, einen zweigeteilten Arbeitsmarkt verhindern und bei Bedarf eine Anpassung der Arbeitskosten ermöglichen – ein Bereich, in dem die Reformanstrengungen in den vergangenen Jahren besonders intensiv waren; ii) die Erhöhung der Kompetenzen durch Verbesserung der Ergebnisse und der Effizienz von Bildungssystemen und umfassenden Strategien für lebenslanges Lernen, wobei der Schwerpunkt auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts gelegt werden sollte; iii) eine wirksame aktive Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosen, auch Langzeitarbeitslosen, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtert, sowie die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und iv) moderne, angemessene Sozialschutzsysteme, die Bedürftigen – einschließlich Arbeitslosen und Menschen außerhalb des Arbeitsmarktes – helfen und Anreize für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt bieten. Auch die steuerliche Entlastung der Arbeit, insbesondere bei Geringverdienern, und die Gewährleistung gerechter Steuersysteme können die Arbeitsmarktbilanz verbessern. Alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die solche Reformen durchgeführt haben, sind widerstandsfähiger und schneiden in den Bereichen Wirtschaft und Soziales besser ab.
- (6) Die Schaffung der Bankenunion ist zwar vorangekommen, aber noch nicht zur Gänze vollzogen. Das Fehlen eines gemeinsamen Einlagenversicherungssystems und einer gemeinsamen Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds schränken die Fähigkeit der Bankenunion ein, die Verknüpfung zwischen Banken und Staaten zu lösen. Zwar hat die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors im Euro-Währungsgebiet seit der Krise insgesamt zugenommen, doch hat sich aufgrund einer Reihe von Faktoren, wie der großen Zahl notleidender Kredite, ineffizienten Geschäftsmodellen

und Überkapazitäten, die allesamt eine geringe Rentabilität und eine Gefahr für die Überlebensfähigkeit mit sich bringen, in einigen Mitgliedstaaten der Druck auf die Banken erhöht. Dieser Druck schränkt die Banken in ihrer Fähigkeit ein, die Wirtschaft mit Krediten zu versorgen. Die Risiken setzen sich bis in die Realwirtschaft fort, wo die Verschuldung der öffentlichen Hand und nicht finanzieller Kapitalgesellschaften in einigen Mitgliedstaaten noch immer hoch ist. Im privaten Sektor bedarf es eines kontinuierlichen geordneten Schuldenabbaus; zu diesem Zweck sollten Konditionen für tragfähige Kredite ausgearbeitet, tragfähige Schulden bedient und erforderlichenfalls umstrukturiert werden sowie Bestände an nicht tragfähigen Schulden aufgelöst werden, damit das freiwerdende Kapital rascher und effizienter neu zugeteilt werden kann. Für einen erfolgreichen und wachstumsfreundlichen Schuldenabbau ist es in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung, die nach wie vor zahlreichen notleidenden Kredite anzugehen und bei der Ausgestaltung von Insolvenzrahmen für Unternehmen und private Haushalte gemeinsame Grundsätze zu befolgen und dabei auch die Insolvenzverfahren und Rahmenregelungen für die außergerichtliche Streitbeilegung zu verbessern.

- (7) Bei den im Fünf-Präsidenten-Bericht zur Vollendung der WWU dargelegten Initiativen wurden im vergangenen Jahr einige Fortschritte erzielt, was beispielsweise für die verstärkte Einbeziehung der Euroraum-Dimension in das Europäische Semester, die Empfehlung zur Einsetzung nationaler Ausschüsse für Produktivität und die Errichtung des Europäischen Fiskalausschusses innerhalb der Kommission gilt. Auch an erhöhter Transparenz und weniger komplexen Haushaltsvorschriften wird weiter gearbeitet. Bei anderen, für die WWU äußerst bedeutsamen Initiativen, wie der von der Kommission im November 2015 vorgeschlagenen europäischen Einlagenversicherung, steht eine Einigung aber noch aus. Auch gibt es größere Herausforderungen, die es im Lichte des Fünf-Präsidenten-Berichts in Angriff zu nehmen gilt. So hat die Kommission für März 2017 ein Weißbuch zur Zukunft Europas angekündigt, in dem es auch um die Zukunft der WWU gehen wird. Doch können Vereinbarungen über die weiteren Schritte nur dann funktionieren, wenn alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und die EU-Organe sich diese zu eigen machen und an einem Strang ziehen; Gleiches gilt aber auch für die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, denn eine starke WWU wird helfen, die Herausforderungen, vor denen die EU steht, energischer anzugehen und sich auch auf die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten positiv auswirken –

EMPFIEHLT, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Rahmen der Euro-Gruppe für sich genommen und kollektiv im Zeitraum 2017 bis 2018

1. durch ihre politischen Maßnahmen sowohl kurz- als auch langfristig das Wachstum fördern, die Anpassungsfähigkeit erhöhen und den Abbau von Ungleichgewichten und die Konvergenz vorantreiben; produktivitätssteigernden Reformen Priorität einräumen, die Rahmenbedingungen für Institutionen und Unternehmen verbessern, Investitionseingänge beseitigen und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern; Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten oder hoher Auslandsverschuldung sollten ihre Produktivität steigern und gleichzeitig die Lohnstückkosten dämpfen; Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen sollten die Umsetzung von Maßnahmen beschleunigen, die zur Stärkung der Binnennachfrage, insbesondere der Investitionen beitragen.
2. einen positiven fiskalischen Kurs verfolgen, der zu einem ausgewogenen Policy-Mix beiträgt, um durch eine fiskalische Lockerung um bis zu 0,5 % des BIP 2017

Reformen zu fördern und die Erholung zu stärken; die Anstrengungen, die auf nationaler Ebene im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen unternommen wurden, unter Ausnutzung des im Rahmen des Pakts insgesamt verfügbaren Spielraums mit einer kurzfristigen makroökonomischen Stabilisierung kombinieren; die Konsolidierungsanstrengungen stärker danach differenzieren, wo der jeweilige Mitgliedstaat gemessen an den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts steht, in welcher Lage sich das Euro-Währungsgebiet insgesamt befindet und welche Spillover-Effekte zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu erwarten sind: i) Mitgliedstaaten, die ihre Haushaltsziele übererfüllen, sollten ihren finanzpolitischen Spielraum zur Ankurbelung von Binnennachfrage und Qualitätsinvestitionen nutzen – Letzteres auch grenzüberschreitend im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa; ii) Mitgliedstaaten, die im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts weitere Haushaltsanpassungen vornehmen müssen, sollten dafür sorgen, dass sie die Anforderungen des Pakts weitgehend erfüllen; iii) Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente des Pakts unterliegen, sollten eine fristgerechte Korrektur ihrer übermäßigen Defizite sicherstellen und hierzu u. a. finanzielle Puffer für unvorhergesehene Umstände vorsehen; die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen verbessern und zu diesem Zweck mehr Raum für materielle und immaterielle Investitionen schaffen, und reibungslos funktionierende nationale Haushaltsrahmen sicherstellen.

3. ausgehend von einem wirkungsvollen sozialen Dialog Reformen durchführen, die der Schaffung von Arbeitsplätzen, der sozialen Gerechtigkeit und der Konvergenz förderlich sind. Sie sollten abzielen auf: i) verlässliche Arbeitsverträge, die Arbeitnehmern und Arbeitgebern Flexibilität und Sicherheit bieten; ii) qualitativ hochstehende und effiziente Systeme für die allgemeine und die berufliche Bildung sowie umfassende Strategien für lebenslanges Lernen, die auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts abstellen; iii) eine wirksame aktive Arbeitsmarktpolitik, die die Erwerbsbeteiligung fördert; iv) moderne, angemessene Sozialschutzsysteme, die Bedürftigen helfen und Anreize für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt bieten; den Faktor Arbeit steuerlich entlasten, insbesondere bei Geringverdienern und in Mitgliedstaaten, in denen die Kostenwettbewerbsfähigkeit unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets liegt, und dabei in Ländern, die nicht über haushaltspolitischen Spielraum verfügen, Haushaltsneutralität gewährleisten.
4. sich ausgehend von dem von der Kommission im November 2015 vorgelegten Vorschlag auf ein europäisches Einlagenversicherungssystem einigen und mit den Arbeiten an der gemeinsamen Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds beginnen, damit dieser vor Ablauf der Übergangsphase voll einsatzfähig ist; eine wirksame, das gesamte Euro-Währungsgebiet umfassende Strategie ausarbeiten und umsetzen, um die Risiken für den Bankensektor, auch die hohe Zahl notleidender Kredite, ineffiziente Geschäftsmodelle und Überkapazitäten, anzugehen; in Mitgliedstaaten, in denen der Privatsektor hoch verschuldet ist, einen geordneten Schuldenabbau vorantreiben.
5. die Initiativen zur Vollendung der WWU unter uneingeschränkter Achtung des EU-Binnenmarkts offen und transparent vorantreiben; die auf Stufe 1 des Fünf-Präsidenten-Berichts über die Vollendung der WWU verbleibenden Maßnahmen umsetzen;

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*