



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/498
Jahreswachstumsbericht 2019 (ergänzende Stellungnahme)

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Jahreswachstumsbericht 2019 (ergänzende Stellungnahme)
[COM (2018) 770 final]

Berichterstatte^rin: **Anne DEMELENNE**

Beschluss des Präsidiums	14/05/2019
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 1 der Geschäftsordnung und Artikel 29 Buchstabe A der Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung ergänzende Stellungnahme
Zuständige Fachkommission	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	17/10/2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	30/10/2019
Plenartagung Nr.	547
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	140/3/6

Präambel

Diese Stellungnahme ist Teil eines Pakets von zwei Folgestellungnahmen zum Jahreswachstumsbericht [COM(2018) 770 final] bzw. zur Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets [COM(2018) 759 final]. Die früheren Vorschläge des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)¹ sollen unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen und der Wirtschaftsprognosen für die EU und den Euroraum sowie der verschiedenen Berichte und Empfehlungen im Rahmen des laufenden Europäischen Semesters aktualisiert und weiterentwickelt werden. Dieses Stellungnahmepaket bildet den Gesamtbeitrag der Zivilgesellschaft der EU zur Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik für den nächsten Zyklus des Europäischen Semesters, der im November 2019 beginnt. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und den Rat auf, diesem Beitrag im Rahmen des nächsten „Herbstpakets“ des Europäischen Semesters und des damit verbundenen interinstitutionellen Entscheidungsprozesses Rechnung zu tragen.

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Diese Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) ergänzt seine Stellungnahme zum Jahreswachstumsbericht 2019. Dabei werden die länderspezifischen Empfehlungen², die Mitteilung der Europäischen Kommission zum Europäischen Semester und die entsprechenden Empfehlungen des Rates berücksichtigt. Ausgewählte wirtschaftliche und soziale Fragen zum Europäischen Semester 2019 werden eingehender behandelt.
- 1.2 Die Investitionslücke in der Europäischen Union ist noch nicht geschlossen. Es müssen weiterhin öffentliche und private Investitionen sowie Ausgaben für Bildung (beginnend mit der frühkindlichen Erziehung) und Ausbildung getätigt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu verbessern. Der Schwerpunkt der länderspezifischen Empfehlungen liegt in diesem Jahr erfreulicherweise auf Investitionen. Besondere Aufmerksamkeit muss den Investitionen in Produktionsanlagen und in die soziale Infrastruktur gelten, um dem nachhaltigen Wachstum Vorrang einzuräumen, sowie den Maßnahmen zur Umsetzung der Säule sozialer Rechte.
- 1.3 Die Mitgliedstaaten müssen ihre Anstrengungen für Strukturreformen verstärken. Aus Gründen der wirtschaftlichen und politischen Stabilität in der Europäischen Union und im Euro-Währungsgebiet muss – insbesondere in Bezug auf Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzüberschüssen – dafür Sorge getragen werden, dass die Mitgliedstaaten das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten besser einhalten. Der EWSA bedauert das Ungleichgewicht zwischen den allgemeinen, unspezifischen Empfehlungen in Bezug auf wichtige Bereiche wie Investitionen, Soziales und Klimawandel einerseits und den konkreten quantifizierbaren politischen Zielwerten, die sich aus den Haushaltsvorschriften ergeben, andererseits.

¹ Stellungnahmen des EWSA „Jahreswachstumsbericht 2019“, [ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 24](#) und „Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets“, [ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 49](#).

² [COM\(2019\) 500 final](#).

- 1.4 Die derzeit sehr niedrigen Zinssätze haben dank der dadurch gesunkenen Zinsaufwendungen für Staatsanleihen zur Freisetzung von Mitteln in den nationalen Haushalten geführt. Die Mitgliedstaaten sollten diese Mittel zur Aufstockung ihrer materiellen, digitalen und ökologischen Investitionen sowie ihrer Ausgaben für Ausbildung und Entwicklung von Kompetenzen und Qualifikationen nutzen, die als Investitionen in die Humanressourcen und nicht als Kosten angesehen werden sollten.
- 1.5 Was die sozialen länderspezifischen Empfehlungen anbelangt, wird das stärkere Gewicht der europäischen Säule sozialer Rechte und des sozialpolitischen Scoreboards begrüßt. Der EWSA hält die Kommission dazu an, diesen Ansatz in den nächsten Zyklen des Europäischen Semesters weiterzuentwickeln und auszubauen. Bei einem eventuellen Konjunkturabschwung in den nächsten Jahren ist es wichtig, dass positive sozialpolitische Ziele im Rahmen des Europäischen Semesters eine zentrale Rolle spielen und den makroökonomischen und haushaltspolitischen Zielen gleichgestellt werden.
- 1.6 Der Klimawandel ist im vergangenen Jahr zu einem zentralen Thema geworden und sollte im Europäischen Semester stärker zum Ausdruck kommen. Die Empfehlungen für den nächsten Zyklus sollten mehr länderspezifische Empfehlungen – zumindest eines pro Mitgliedstaat – zur Bekämpfung der existenziellen Bedrohung durch den Klimawandel enthalten.
- 1.7 Es bedarf steuerlicher Anreize für produktive Investitionen und Ausgaben in die Realwirtschaft. Steuereinnahmen sollten auf andere Quellen als Arbeit und nachhaltigen Verbrauch verlagert werden.
 - 1.7.1 Die Finanzialisierung bestimmter Teile der europäischen Wirtschaft hat die Unternehmen, die Arbeitsplätze schaffen, Mehrwert generieren und den realen Kapitalstock erhöhen – und ihre Arbeitnehmer – übermäßig belastet. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeit der Nutzung des Europäischen Semesters zu prüfen, um der Förderung der gesamten Wertschöpfung für alle Partner (Stakeholder Value) Vorrang zu geben vor der Wertsteigerung nur für die Anteilseigner (Shareholder Value).
 - 1.7.2 Mehreren Mitgliedstaaten wurde in den diesjährigen länderspezifischen Empfehlungen nahegelegt, den sozialen Dialog zu stärken. Um die Beteiligung der Sozialpartner zu fördern, sollten Mindeststandards bezüglich der Konsultation der nationalen Sozialpartner durch einzelstaatliche Regierungsstellen in den verschiedenen Phasen des Europäischen Semesters eingeführt werden.
 - 1.7.3 Die Politik der Kommission in Sachen Staatsvermögen sollte dem Grundsatz folgen, dass Einrichtungen von strategischer Bedeutung und Dienste, die besser vom öffentlichen Sektor erbracht werden, von der Privatisierung auszunehmen sind, und diese nicht durch den Verkauf in schlechten wirtschaftlichen Zeiten zu Nettoverlusten für den Staat führen darf.

2. **Hintergrund: Die Prioritäten der Europäischen Kommission im Europäischen Semester 2019 und in den länderspezifischen Empfehlungen**

- 2.1 Laut Europäischer Kommission haben die Mitgliedstaaten zumindest bei 40 % der an sie gerichteten länderspezifischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt. In mehrjähriger Perspektive wurden bei der Umsetzung von mehr als zwei Dritteln der länderspezifischen Empfehlungen „einige Fortschritte“ erzielt.³ Große Fortschritte wurden vor allem bei Finanzdienstleistungen erzielt, aber auch bei der Förderung der Schaffung von unbefristeten Arbeitsplätzen und bei der Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentierung sind Fortschritte zu verzeichnen. In den für die Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte wichtigen Bereichen ist die Umsetzung jedoch nach wie vor begrenzt und zu langsam.⁴
- 2.2 Die länderspezifischen Empfehlungen 2019 basieren auf den Ergebnissen der Länderberichte 2019. Investitionen rücken stärker in den Fokus, für jeden Mitgliedstaat wird zumindest eine investitionsbezogene Empfehlung ausgesprochen.
- 2.3 Bezüglich der makroökonomischen Aussichten haben sich die Unsicherheiten nicht verringert. Vom erwarteten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und den globalen, von den Vereinigten Staaten ausgelösten „Handelskriegen“ gehen nach wie vor ernsthafte Bedrohungen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der nahen Zukunft aus. Trotz einer im Unterschied zu den vergangenen zwei Jahrzehnten niedrigen gesamtwirtschaftlichen, aggregierten Arbeitslosenquote haben mehrere Mitgliedstaaten noch nicht das Beschäftigungsniveau der Vorkrisenzeit erreicht. Die Wachstumsrate des BIP liegt in der gesamten EU voraussichtlich bei nur 1,4 % und im Euro-Währungsgebiet bei 1,2 %.⁵ Der Rat der Europäischen Zentralbank hat festgestellt⁶, dass die Inflation im Euro-Währungsgebiet nach wie vor unter der Zielvorgabe (unter, aber nahe an 2 %) liegt und dass zur Stützung des Wachstums im Euro-Währungsgebiet und in der EU haushaltspolitische Maßnahmen ergriffen werden sollten.

3. **Allgemeine Bemerkungen zu den Empfehlungen der Europäischen Kommission**

3.1 *Investitionen*

Der EWSA begrüßt und unterstützt nachdrücklich den besonderen Schwerpunkt, den die Europäische Kommission in den diesjährigen Länderberichten und den länderspezifischen Empfehlungen auf die Erhöhung der Investitionen legt. In der Vergangenheit hat der Ausschuss die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission wiederholt dazu aufgefordert, der Erhöhung öffentlicher und privater Investitionen mehr Gewicht zu geben. Er ist erfreut, dass eine seiner Empfehlungen umgesetzt wird. Im Einklang damit müssen Investitionen produktiv

³ [COM\(2019\) 500 final, S. 3.](#)

⁴ K. Efstathiou und G. Wolff (2018), „[Is the European Semester effective and useful?](#)“.

⁵ [Europäische Wirtschaftsprognose.Sommer 2019](#), Europäische Kommission.

⁶ Mario Draghi, Präsident der EZB, [Pressekonferenz – Einleitende Bemerkungen](#), Frankfurt am Main, 12. September 2019.

und nachhaltig sein, während spekulative Finanz- und Immobilieninvestitionen zu vermeiden sind.

- 3.1.1 Die Investitionsziele der länderspezifischen Empfehlungen sind gemäß der Praxis der Kommission, allgemeine Ziele vorzugeben, nicht sehr konkret. Dies führt jedoch zu einer Asymmetrie, weil die Haushaltsziele nach Maßgabe des Vertrags sehr konkret sind. Es bleibt unklar, wie die Investitionsziele in Ländern erreicht werden können, die strengen Auflagen des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterliegen. Wie in vorherigen Stellungnahmen⁷ empfiehlt der EWSA daher, Investitionen mehr Bedeutung beizumessen und in den europäischen fiskalpolitischen Rahmen eine goldene Regel aufzunehmen.
- 3.1.2 Im Europäischen Semester muss das nachhaltige Wachstum auf der Grundlage der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung stärker betont werden, wie dies in der Forderung des EWSA nach einem „Jahresbericht über das nachhaltige Wachstum“ zum Ausdruck kommt.⁸ Infrastrukturinvestitionen müssen ökologisch und sozial ausgerichtet sein und sich auf erneuerbare Energien konzentrieren, wie das übrigens auch von der neuen Kommission vorgesehen ist. Dies sollte sich im Europäischen Semester noch stärker widerspiegeln. Der EWSA begrüßt den Investitionsschwerpunkt der diesjährigen länderspezifischen Empfehlungen und schlägt der Europäischen Kommission und dem Rat vor zu prüfen, ob diese Empfehlungen nicht zumindest ein konkretes ehrgeiziges Ziel pro Mitgliedstaat enthalten sollten, um die Treibhausgasemissionen zur Bewältigung des möglicherweise katastrophalen Klimawandels drastisch zu senken. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA, dass die EZB im Rahmen ihrer Programme zum Ankauf von Vermögenswerten (*asset purchase programme*, APP) des Privatsektors in grüne Anleihen investiert hat, und ist der Auffassung, dass sie dies bei Wiederaufnahme der Nettokäufe sowie während der Reinvestitionsphase weiterführen und noch ausweiten sollte.
- 3.1.3 In Bezug auf den tatsächlichen Investitionsbedarf fordert der EWSA die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, einen konkreten Plan zur Erhöhung der öffentlichen und privaten Investitionen vorzulegen, um die in wichtigen Bereichen festgestellten Investitionslücken zu schließen. So würde die wirtschaftliche und soziale Zukunft der EU sichergestellt und ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber China und den USA gewahrt. Hierzu zählen Investitionen in die Informationstechnologie und künstliche Intelligenz (Forschung und Entwicklung, einschließlich der IT-Infrastruktur). Zudem gilt es, in diese Investitionen die notwendigen Ausgaben in folgenden Bereichen einzubeziehen: allgemeine und berufliche Bildung, Verbesserung von Kompetenzen und Mobilität sowie Förderung von Energieeinsparungen in der Industrie und im Verkehr, z. B. durch Ausbau und Nutzung des Schienennetzes. Diese Ausgaben sollten stärker über die Strukturfonds unterstützt werden, wodurch sich die Wettbewerbsfähigkeit fördern und der in der gesamten EU als Investitionshemmnis anerkannte Mangel an qualifizierten Arbeitskräften beheben ließe.⁹

⁷ Stellungnahme des EWSA „Jahreswachstumsbericht 2019“, Ziffer 3.9.8, [ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 24](#).

⁸ Stellungnahme des EWSA „Jahreswachstumsbericht 2019“, Ziffer 1.7, [ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 24](#).

⁹ [„European Investment Bank Investment report 2018/2019 – Retooling Europe’s economy“](#).

3.1.4 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass es mehr konkrete Ziele und strategische Prioritäten geben sollte, um die allgemeinen Ziele des Europäischen Rates zu erreichen. Während die EU-2020-Indikatoren zu kurz greifen, müssen die vom Rat vereinbarten allgemeinen Prioritäten konkretisiert und auf andere Politikbereiche ausgeweitet werden. Der EWSA fordert daher den Rat und die Kommission auf, eine langfristige Strategie für 2030 auszuarbeiten, die in den länderspezifischen Empfehlungen 2020 berücksichtigt wird.¹⁰ Diese langfristige Strategie sollte eine Vision für eine Ökonomie des Wohlbefindens in der Europäischen Union umfassen, die einhergeht mit mehr Investitionen in Produktionsaktivitäten, bessere Bildung, Qualifikationen, Kompetenzen und Ausbildung, Sozialschutz, Gesundheit, Energieeinsparung, erschwinglichen Wohnraum sowie die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

3.2 *Leistungsbilanzungleichgewichte*

3.2.1 Der Ausschuss begrüßt, dass die Europäische Kommission die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen als ein größeres makroökonomisches Problem des Euroraums und der Europäischen Union ansieht. Während die ehemaligen Länder mit Leistungsbilanzdefizit ihre Defizite abgebaut haben, sind die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen nach wie vor nicht gewillt, zum Abbau ihrer Überschüsse wesentliche Maßnahmen zur Steigerung der Binnennachfrage zu ergreifen wie z. B. eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen, höhere Löhne, höhere Staatsausgaben oder niedrigere Steuern. Steuersenkungen werden am besten durch die Verlagerung der Steuerlast von der Arbeit und der MwSt. auf andere Steuerquellen umgesetzt. Gleichwohl sollte jedwede mögliche Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit nicht die Sozialversicherungsbeiträge betreffen, die sind ein wichtiges finanzielles Element für die Gesundheitsversorgung, Versorgungsbezüge, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung und andere Sozialschutzzwecke.

3.2.2 Aufgrund der anhaltenden mangelnden Bereitschaft der Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen, ihre Binnennachfrage entsprechend zu erweitern, leiden die Länder mit Leistungsbilanzdefizit unter mangelnder Nachfrage. Mit dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht kann das Problem zwar verdeutlicht, allerdings nicht abgestellt werden. Daher ist die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen bezüglich der Empfehlungen im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht besonders schwach.¹¹ Der EWSA fordert den Europäischen Rat auf, eine makroökonomische Strategie zu koordinieren, um die Binnennachfrage in Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen zu erhöhen. Damit sollen die nationalen Leistungsbilanzüberschüsse, die den Leistungsbilanzüberschuss des Euro-Währungsgebiets ausmachen, abgebaut werden. Im Rahmen dieser Strategie müssen sich die Leistungsbilanzüberschussländer glaubhaft verpflichten, ihre Überschüsse dauerhaft und nachhaltig zu verringern.

¹⁰ Siehe Stellungnahme des EWSA „Das Europäische Semester und die Kohäsionspolitik – Plädoyer für eine neue europäische Strategie nach 2020“, [ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 39](#).

¹¹ [„What drives national implementation of EU policy recommendations?“](#), *Bruegel working paper*, Issue 04.

3.2.3 Als der Haushalt für das Euro-Währungsgebiet in jüngsten Verhandlungen konkrete Gestalt angenommen hat, wurde deutlich, dass es dem Europäischen Rat nicht gelungen war, sich auf einen sinnvollen Haushalt für das Euro-Währungsgebiet mit einer Stabilisierungsfunktion zu einigen. Der EWSA befürchtet, dass der makroökonomische Rahmen auf europäischer Ebene zur Bewältigung einer künftigen Krise nicht ausreichen wird, falls die Gefahr einer Abschwächung des Wirtschaftswachstums tatsächlich eintreten sollte. Der EWSA fordert den Europäischen Rat auf, wirksame fiskalpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegen eine mögliche Rezession vorzubereiten, zusammen mit geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank.

3.3 *Fiskalpolitik, öffentliche Schulden und Steuern*

3.3.1 Die Neubewertung des Staatsanleihenrisikos während der Krise des Euro-Währungsgebiets hat zu einem weiteren Unterschied geführt. Staaten mit niedrigeren Wachstumsraten und höheren ursprünglichen Schuldenständen müssen aufgrund mitunter ziemlich unangemessener Einschätzungen ihrer Haushaltslage durch die Finanzmärkte höhere Schuldzinsen zahlen. Der vorzeitige Aufbau von Haushaltspuffern – oder einfacher gesagt, die Senkung der Ausgaben und die Erhöhung der Steuern –, wie dies die Kommission den Mitgliedstaaten mit höherem Schuldenstand empfiehlt, riskiert wiederum, positive Entwicklungen im Privatsektor und das noch schwache Wachstum in einigen Mitgliedstaaten abzuschwächen. Die Festlegung zwingender fiskalischer Konsolidierungspfade für Länder mit geringerem haushaltspolitischen Spielraum, aber nur Empfehlungen für Länder mit mehr haushaltspolitischen Spielraum birgt die Gefahr, dass der finanzpolitische Kurs des Euro-Währungsgebiets insgesamt nicht expansiv genug ist, um den enormen Leistungsbilanzüberschuss des Euro-Währungsgebiets einzugrenzen.

3.3.2 Angesichts der Neubewertung der Rolle der öffentlichen Schulden in Niedrigzinszeiten durch namhafte Fachleute¹² fordert der EWSA den Europäischen Rat auf zu überlegen, ob der derzeitige Finanzrahmen die notwendigen öffentlichen Investitionen sowie die Staatsausgaben zur Produktivitätssteigerung, die z. B. in Bildung, Stärkung von Qualifikationen, lebenslanges Lernen, Gesundheitswesen und Sozialschutz fließen, behindert hat.¹³ Wie in ihrem Maßnahmenpaket vom September angekündigt, wird die EZB die Zinssätze in naher Zukunft weiterhin sehr niedrig halten. Durch diese Politik sind die Zinsausgaben der Regierungen in den letzten Jahren bereits gesunken. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, mit den so freigesetzten Mitteln die Investitionen aufzustoßen.

3.3.3 Die zur Bestimmung des angemessenen haushaltspolitischen Kurses von der Europäischen Kommission verwendeten Messgrößen der Produktionslücke werden von den Experten zunehmend als zu prozyklisch angesehen.¹⁴ Anstatt unabhängig die maximale potenzielle Produktion einer Volkswirtschaft durch die Zahl der Arbeitslosen und den Mangel

¹² O. Blanchard, „[Public Debt and Low Interest Rates](#)“, Januar 2019, und die von Michael Hüther begonnene Debatte in Deutschland über den Wert der nationalen Schuldenbremse [IW-Policy Paper 3/19](#).

¹³ „[Germany’s even larger than expected fiscal surpluses: Is there a link with the constitutional debt brake?](#)“, Bruegel.

¹⁴ „[The campaign against “nonsense” output gaps](#)“, Bruegel.

an Kapital zu messen, stützt sich der Ansatz der Europäischen Kommission zu stark auf die bisherige Leistung.¹⁵ In der Folge ist es unmöglich, dass die Staaten eine antizyklische Haushaltspolitik bei guter bzw. schlechter Konjunkturlage betreiben, wenn sie die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts befolgen. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, anhand dieser Erkenntnisse gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ihre Verfahren zur Berechnung der Produktionslücken zu überprüfen.

- 3.3.4 Bei Ländern, die in den letzten Jahren nicht so sehr vom Wirtschaftswachstum profitieren konnten, wie dies zu erwarten gewesen wäre, hat eine mangelnde Gesamtnachfrage zusammen mit einer ungünstigen Entwicklung der Produktionsstruktur der Wirtschaft im Hinblick auf die Ausfuhren zum schwachen Wachstum beigetragen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und den Europäischen Rat auf, die industriepolitische Strategie und industriepolitische Erwägungen in der Europäischen Union für den nächsten Zyklus des Europäischen Semesters zu berücksichtigen.
- 3.3.5 Wie in früheren Stellungnahmen des EWSA dargelegt, müssen aggressive Steuerplanung und Steuerhinterziehung durch die Mitgliedstaaten verhindert werden. Der Schwerpunkt muss dabei auf Steuergerechtigkeit und der Finanzierung der Staatsausgaben liegen.
- 3.3.6 Die Finanzialisierung der Wirtschaft hat wenigen ausgewählten Finanzakteuren einen ungebührlichen Einfluss auf Großunternehmen und den öffentlichen Sektor verliehen. Dabei wurde eher nach kurzfristigen Gewinnen und Bonuszahlungen gestrebt, anstatt auf die langfristigen Bedürfnisse bestimmter Unternehmen, ihrer Beschäftigten sowie der Regionen zu schauen, in denen diese tätig sind.¹⁶ Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeit der Nutzung des Europäischen Semesters zu prüfen, um die Wertschöpfung für alle Partner (Stakeholder Value) anstelle der Wertsteigerung nur für die Anteilseigner (Shareholder Value) zu fördern. Wo dies in den Mitgliedstaaten möglich ist, sollte das Steuersystem neu ausgerichtet werden, um echte physische, digitale und nachhaltige Investitionen sowie Investitionen in die Humanressourcen zu fördern und keine Anreize für rein finanzielle und spekulative Zwecke zu bieten. Insbesondere sollten im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen Verzerrungen des Steuersystems, die das Shareholder Value-Prinzip ungebührlich fördern und finanziell belohnen, hervorgehoben und entsprechende Reformen empfohlen werden.

3.4 *Europäische Säule sozialer Rechte*

- 3.4.1 Der EWSA begrüßt und unterstützt die Verlagerung des Schwerpunkts der politischen Empfehlungen hin zu sozialem Dialog, Bildung, Kompetenzen und Schulungen, Gesundheit und Sozialschutz. Der EWSA legt der Kommission nahe, diese Schwerpunktverlagerung in den nächsten Zyklen des Europäischen Semesters fortzusetzen und zu verstärken, insbesondere in Bezug auf das Thema ausreichende Mindestlöhne, die von den Sozialpartnern

¹⁵ [„Why Hysteria Over the Italian Budget Is Wrong-Headed“](#).

¹⁶ Eric Vatteville in der Zeitschrift „*Management & Avenir*“ 2008/4 (Nr. 18), S. 88-103.

verantwortungsvoll ausgehandelt und durch Rechtsvorschriften und nationale Tarifverträge sichergestellt werden.

- 3.4.2 Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission besonderes Augenmerk darauf gelegt hat, wie die Mitgliedstaaten die verschiedenen Aspekte der europäischen Säule sozialer Rechte umsetzen. Der EWSA erkennt den besonderen Mehrwert an, der durch die Einführung der Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards geschaffen wurde. Diese beleuchten die sozialen Entwicklungen und die Konvergenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten als notwendiges Gegengewicht zum traditionellen Schwerpunkt auf Wirtschafts- und Finanzfragen. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Säule weiterhin und verstärkt im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen und neue Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards zu prüfen, beispielsweise neue Indikatoren für Tarifverhandlungen.
- 3.4.3 Die Tatsache, dass sich die Lohnkonvergenz zwischen den Ländern viel langsamer vollzieht als von den europäischen Staats- und Regierungschefs angenommen, hat zu einer Zunahme der Migrationsströme in Länder und Regionen mit mehr Arbeitsplätzen und höheren Löhnen geführt. Im Prinzip ist dieser Zustrom von Arbeitnehmern in wirtschaftlich leistungsstärkere Regionen ein grundlegender Anpassungsmechanismus innerhalb der europäischen Währungsunion. Aufgrund der schleppenden Konvergenz der Löhne und Lebensbedingungen waren die Migrationsströme jedoch größer als erwartet. In einigen Fällen ist ein erheblicher Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ausgewandert, was mittelfristig ein Problem für die betroffenen Länder darstellen kann, wenn die Emigranten nicht zurückkehren. Deshalb ist eine schnellere reale Konvergenz der Löhne und Lebensbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und denen der europäischen Währungsunion erforderlich. Der EWSA ersucht die Kommission, einen ausführlichen Bericht über die reale Konvergenz vorzulegen und ihre strategischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und die Union als Ganzes anzupassen, um eine tatsächliche Konvergenz sicherzustellen.
- 3.4.4 In der Einleitung zum Jahreswachstumsbericht 2019 stellt die Europäische Kommission erfreut fest, dass das Wachstum in allen Mitgliedstaaten wieder angezogen hat. Positive Wachstumsraten des BIP bedeuten jedoch nicht unbedingt eine soziale Aufwärtskonvergenz. Ein Instrument zur Erreichung dieses Ziels sind Tarifverhandlungen. Daher fordert der Ausschuss die Kommission auf, die Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards um Maßnahmen für Tarifverhandlungen zu erweitern.
- 3.4.5 Für die Umsetzung der Empfehlungen, die sich aus der europäischen Säule sozialer Rechte ergeben, ist eine angemessene Finanzierung nötig. Es sollte präzisiert werden, wie die Ziele der europäischen Säule sozialer Rechte insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten erreicht werden können, die strengen Auflagen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterliegen. Auf der Grundlage der in einer früheren Stellungnahme unterbreiteten Vorschläge¹⁷ empfiehlt der EWSA der Europäischen Kommission und dem Rat, dafür zu sorgen, dass insbesondere im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und anderer EU-Fonds Ressourcen

¹⁷ [ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1.](#)

zur Verfügung stehen, um die auf nationaler Ebene bereitgestellten öffentlichen und privaten Mittel zu ergänzen. Höhere öffentliche Investitionen innerhalb der Mitgliedstaaten können unter Anwendung einer goldenen Regel für öffentliche Investitionen mit einer sozialen Zielsetzung erleichtert werden, die mehr Flexibilität bei den Haushaltsregeln ermöglichen würde. Jegliche Kürzung des EU-Haushalts, die weniger Mittel für die Verwirklichung der Ziele der europäischen Säule sozialer Rechte bedeuten würde, ist ebenso abzulehnen. Zudem muss die über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFISI) unterstützte Investitionsoffensive für Europa angesichts der vom Europäischen Rechnungshof im Januar 2019 formulierten Kritik verbessert werden. Der Rechnungshof betonte, dass ihre angeblichen Auswirkungen auf das Investitionsniveau zu hoch angesetzt wurden.¹⁸

3.5 Was den Inhalt der länderspezifischen Empfehlungen im sozialen Bereich insgesamt seit der Einführung des Europäischen Semesters betrifft, so wurde Mitgliedstaaten mit geringem Wachstum und höherer öffentlicher Verschuldung Empfehlungen gegeben, die eine soziale Abwertung zur Folge haben.¹⁹ Makroökonomischen Zielen wurde im Allgemeinen Vorrang eingeräumt.²⁰ Angesichts ungewisser wirtschaftlicher Aussichten drängt der EWSA den Europäischen Rat sicherzustellen, dass positive sozialpolitische Ziele in den nächsten Jahren ein höheres Gewicht und somit gleiche Priorität erhalten, auch in Zeiten wirtschaftlicher Krisen.

3.5.1 Die Gewährleistung einer guten Beschäftigungsqualität ist nach wie vor eine Herausforderung. Atypische Beschäftigungsverhältnisse wie Zeitarbeit, Minijobs, Leiharbeit oder Arbeit auf Plattformen haben sich in den letzten zehn Jahren in mehreren Mitgliedstaaten ausgebreitet. Die Fähigkeiten der Arbeitnehmer und der Bildungsstand sind zwar gestiegen, die Qualität der angebotenen Arbeitsplätze ist jedoch in mehreren Ländern gesunken. So steigt beispielsweise laut den von Eurostat erhobenen Daten²¹ in bestimmten Ländern die Zahl der Arbeitnehmer, die gezwungenermaßen befristete Verträge oder Teilzeitverträge annehmen, da keine unbefristeten Vollzeitstellen verfügbar sind. Manchmal entsprechen diese Beschäftigungsformen den Wünschen der Arbeitnehmer, aber häufig ist das nicht der Fall. Darüber hinaus werfen die neuen Beschäftigungsformen Fragen bezüglich des lebensbegleitenden Lernens von Arbeitnehmern in befristeten und prekären Beschäftigungsverhältnissen auf. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, rasch innerhalb eines europäischen Rahmens Maßnahmen zum Arbeitsschutz und zum Schutz der sozialen Sicherheit zu ergreifen – als Anpassung an neue Beschäftigungsformen und eine zunehmend unsichere Arbeitswelt.

3.5.2 Die Sozialwirtschaft spielt in der Wirtschaft eine immer wichtigere Rolle.²² Aufgrund ihrer Vielfalt (Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereinigungen, Stiftungen, Sozialunternehmen) verfügen sie über erhebliche Möglichkeiten, zum Wirtschafts- und

18 [Sonderbericht Nr. 03/2019: Europäischer Fonds für strategische Investitionen: Damit der EFISI ein voller Erfolg wird, muss noch einiges unternommen werden.](#)

19 P. Copeland und M. Daly (2018), „[The European Semester and EU Social Policy](#)“.

20 C. Degryse und P. Pochet (2018), „[European social dynamics: a quantitative approach](#)“.

21 Eurostat-Datenbanken, „[lfsa_eppgai](#)“ und „[lfsa_etgar](#)“.

22 Die Sozialwirtschaft in Europa umfasst über 2,8 Mio. Einrichtungen und Unternehmen, in denen 13,6 Mio. Menschen beschäftigt sind. Ihr Anteil am EU-BIP beträgt 8 %.

Beschäftigungswachstum in Europa beizutragen und den sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union maßgeblich zu fördern. Leider hat die Union keinen geeigneten Rechtsrahmen zur Ausschöpfung dieses Potenzials im Binnenmarkt geschaffen. Der EWSA fordert die Kommission auf, dieses Thema in ihre Agenda für die nächste Mandatsperiode aufzunehmen.

- 3.5.3 Mehr öffentliche und privatwirtschaftliche Ausgaben für Bildung können dabei behilflich sein, Arbeitslosigkeit in der heutigen und künftigen digitalen Gesellschaft sowie der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, die hoch qualifiziertes Personal benötigen, zu vermeiden. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die EU-Fonds für die Umschulung ihrer Arbeitskräfte mit Blick auf das digitale Zeitalter zu nutzen.
- 3.5.4 Wo dies im nationalen Kontext gerechtfertigt ist, kann eine qualitative Neuausrichtung hin zu einer hochwertigen beruflichen Bildung außerhalb des Hochschulbereichs sinnvoll sein. Eine zu enge Ausrichtung auf einen Hochschulabschluss wie in den Bildungsindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards kann das Gesamtbild verzerren. Der EWSA legt der Kommission und den Mitgliedstaaten nahe, darüber nachzudenken, ob der Bildungserfolg im sozialpolitischen Scoreboard nicht besser gemessen werden kann, wenn diese Tatsache entsprechend berücksichtigt wird.

3.6 *Einbeziehung der Sozialpartner*

- 3.6.1 Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, den Dialog mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft (einschließlich der Solidarwirtschaft, Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen und Verbraucherorganisationen) zu vertiefen, um die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu fördern. Dafür sollen auch Besuche in den Mitgliedstaaten sowie bilaterale und multilaterale Diskussionen organisiert werden.
- 3.6.2 In diesem Zusammenhang können der regelmäßige informelle Informationsfluss und -austausch verbessert werden. Werden die Sozialpartner bei Fragen des Arbeitsmarkts und der sozialen Inklusion im Allgemeinen vor wichtigen Sitzungen mit den notwendigen Vorab-Informationen versorgt, um einen produktiven Meinungs austausch sicherzustellen, ist dies bei Haushalts- und Steuerfragen nicht der Fall. Der EWSA fordert die Kommission auf, mit den Sozialpartnern außerhalb der vorgeschriebenen förmlichen Verfahren zeitnah einen fundierten Dialog aufzunehmen.
- 3.6.3 Die rechtzeitige und sinnvolle Einbeziehung der Sozialpartner in das Europäische Semester kann noch optimiert werden, wie die Europäische Kommission zu Recht bemerkt hat.²³ Das Europäische Semester funktioniert gut auf europäischer Ebene und in einigen – aber nicht in allen – Mitgliedstaaten. Der EWSA begrüßt die länderspezifischen Empfehlungen an verschiedene Mitgliedstaaten, den sozialen Dialog zu stärken. Er fordert diese Mitgliedstaaten auf, dies auch umzusetzen.

²³ [Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts der Kommission und des Rates, S. 11.](#)

3.6.4 Rechtzeitiger Zugang zu aussagekräftigen Informationen und rechtzeitige Konsultationen, ernsthaftes staatliches Engagement und die Kapazitäten der Sozialpartner sind Aspekte, die die Konsultation der Sozialpartner auf nationaler Ebene im Rahmen des Europäischen Semesters behindert haben. Der EWSA empfiehlt die Einführung von Mindeststandards bezüglich der Konsultation der nationalen Sozialpartner durch einzelstaatliche Regierungsstellen in den verschiedenen Phasen des Europäischen Semesters. Dies umfasst auch, dass die Regierungen erklären müssen, ob und warum sie von den Vorschlägen der Sozialpartner abgewichen sind. Die Beteiligung der Sozialpartner an jedweder Folgemaßnahme zur Bewertung der Umsetzung der Vorschläge ist ebenfalls sicherzustellen.

4. **Besondere Empfehlungen**

4.1 Bezüglich der Diskussionen im Rat darüber, ob eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Europäischen Semesters auf Fragen des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts sinnvoll ist, unterstützt der EWSA nachdrücklich die Entscheidung, diese Fragen in das Semester aufzunehmen.²⁴ Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, diesen Weg in den nächsten Jahren fortzusetzen und diesen Ansatz auszubauen. Dabei sollte auch eine Antwort auf die Herausforderungen des Klimawandels gefunden werden. Der EWSA begrüßt ferner, dass der Europäische Rat die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert hat, sich in ihren Konvergenzbemühungen auf das sozialpolitische Scoreboard, den Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und den Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes zu stützen.

4.2 *Wohnungswesen*

4.2.1 In einigen Mitgliedstaaten sind die Wohnimmobilienpreise in den letzten Jahren gestiegen. Die Mieten sind in einigen großen und mittelgroßen Städten so stark gestiegen, dass sie einen immer höheren Einkommensanteil binden. Wenngleich nicht die einzige Ursache, ist dies doch mit den niedrigen Zinssätzen verbunden, da sich die Geldpolitik am unmittelbarsten auf den Wohnungsmarkt niederschlägt. Die Leitzinsen der EZB bleiben auf ihrem aktuellen (bzw. einem niedrigeren) Niveau, bis sich die Inflation nachhaltig dem Zielniveau annähert (hinreichend nahe, aber unter 2 % im Projektionszeitraum).²⁵ Zudem verschärfen steigende Mieten das Problem der Obdachlosigkeit. Mangelnde Daten machen es schwierig, die Entwicklung der Obdachlosigkeit in der Europäischen Union genau zu verfolgen. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission auf, die Datenerhebung über Obdachlose zu verbessern. Ziel ist es, die Zahl, Verteilung und Lebensbedingungen der Obdachlosen in der Europäischen Union besser zu überwachen.

4.2.2 Zur Verbesserung der Energie- und Klimabilanz von Wohn- und anderen Gebäuden können über Änderungen des Steuersystems und andere staatliche Anreize in den Mitgliedstaaten die energetische Sanierung sowie Neubaumaßnahmen gefördert werden.

²⁴ [„Schlussfolgerungen des Rates zum Jahreswachstumsbericht und zum Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2019“](#), 15. März 2019, S. 7.

²⁵ Mario Draghi, Präsident der EZB, [Pressekonzferenz – Einleitende Bemerkungen](#), Frankfurt am Main, 12. September 2019.

4.3 *Sonstige Reformen*

- 4.3.1 Die in den länderspezifischen Empfehlungen für mehrere Mitgliedstaaten erwähnten individuellen Reformen bergen die Gefahr verschärfter sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit. Rentenreformen dürfen nicht zu Altersarmut führen.
- 4.3.2 Die Privatisierung von Staatseigentum sollte Einrichtungen von strategischer Bedeutung und Dienste, die besser vom öffentlichen Sektor erbracht werden, ausnehmen. Sie sollte bei einem Verkauf in schlechten wirtschaftlichen Zeiten nicht zu Nettoverlusten für den Staat führen. Prinzipiell werden grundlegende öffentliche Dienstleistungen am wirksamsten durch den Staat erbracht, da keine Gewinne erzielt werden müssen, die die Kosten in die Höhe treiben würden. Wenn die Qualität und die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen nicht den von den Bürgern gewünschten Standards entsprechen, sollte die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zur wirksamen Erbringung dieser Dienstleistungen verbessert und die dafür erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden. Dies schließt nicht aus, dass einzelne Länder in einer bestimmten Situation maßgeschneiderte öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) für spezifische Dienstleistungen beschließen können. Dabei müssen diese ÖPP dem öffentlichen Interesse dienen. Insbesondere auf Monopol- oder Oligopolmärkten muss verhindert werden, dass ÖPP durch besondere Interessengruppen dazu missbraucht werden, aus Profitgründen höhere Preise als erforderlich in Rechnung zu stellen oder die zur Qualitätssicherung erforderlichen Investitionen zu umgehen.
- 4.3.3 Durch eine gut konzipierte Industriepolitik, die dem Wohle des Landes dient, kann Wachstum, Produktivität, Wohlstand und Beschäftigung gesteigert werden. Der EWSA unterstreicht, dass umfassende Diskussionen und konkrete Maßnahmen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene notwendig sind, um eine industriepolitische Strategie zu entwickeln, die auf ausreichenden Finanzmitteln basieren und über eine einfache Anpassung des europäischen Wettbewerbsrechts zur Genehmigung von mehr internationalen Zusammenschlüssen hinausgehen muss.

Brüssel, den 30. Oktober 2019

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
