

02.12.11

EU - AS - FJ - Fz - G - K - Wi

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Jahreswachstumsbericht 2012

KOM(2011) 815 endg., Ratsdok. 17229/11

Der Bundesrat wurde am 29. November 2011 über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 85/11(neu) = AE-Nr. 110024 und AE-Nr. 110814.

Auf Verlangen des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union in seiner Sitzung am 02. Dezember 2011 erscheint die Vorlage als Drucksache des Bundesrates.



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011
KOM(2011) 815 endgültig

VOL. 1/5

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Jahreswachstumsbericht 2012

EINLEITUNG

Die von der Kommission am 10. November 2011 veröffentlichten Herbstprognosen für 2011-2013 zeigen, dass der Wirtschaftsaufschwung zum Stillstand gekommen ist und das niedrige Vertrauensniveau Investitionen und Konsum negativ beeinflusst. Dieser Vertrauensverlust ist auf die negative Wechselwirkung zwischen der Staatsschuldenkrise und der Situation im Finanzsektor sowie auf die Abschwächung der Weltwirtschaft zurückzuführen. Die Folgen waren im Eurogebiet besonders spürbar. Daher dürfte das BIP im nächsten Jahr stagnieren und das Gesamtwachstum in der EU 2012 bei nur 0,6 % liegen. Die Arbeitslosigkeit dürfte im Jahr 2012 und bis ins Jahr 2013 mit rund 10 % weiterhin auf hohem Niveau verharren und die sozialen Folgen der Krise verschärfen.

Ohne eine überzeugende Reaktion auf die Krise im Eurogebiet werden sich die Wirtschaftsprognosen für die gesamte EU rasch verschlechtern. Die Wachstumsaussichten aller Mitgliedstaaten, ob sie dem Eurogebiet angehören oder nicht, hängen von der entschiedenen Bewältigung der Staatsschuldenkrise und dem Nachweis ab, dass der Euro eine stabile und starke Währung ist, dessen Mitgliedstaaten entschlossen und in der Lage sind, eine solide Wirtschaftspolitik zu führen. Angesichts der geringen Risikobereitschaft der Finanzmärkte sind diese Fragen noch nicht geklärt. Diese anhaltende Phase der Unsicherheit muss beendet werden. Wie die Beschlüsse des Europäischen Rates und die Gipfeltreffen des Euroraums wiederholt gezeigt haben, zuletzt am 26./27. Oktober 2011, sind die Staats- und Regierungschefs der EU bereit, alles zu tun, um die gegenwärtige Krise zu lösen, selbst wenn hierfür eine weitere Vertragsänderung in Betracht kommen sollte. Obwohl es verständlich und notwendig ist, wird zu viel Zeit und Energie für Notmaßnahmen aufgewandt, aber nicht genug Zeit für die Vornahme der politischen Veränderungen, die unsere Volkswirtschaften wieder zu mehr Wachstum führen.

DAS EUROPÄISCHE SEMESTER: DIE FORTSCHRITTE DES LETZTEN JAHRES

Der erste Jahreswachstumsbericht konzentrierte sich auf prioritäre Maßnahmen in drei Schwerpunktbereichen: Haushaltskonsolidierung und Verbesserung der makroökonomischen Stabilität, Arbeitsmarktreformen zur Förderung der Beschäftigung sowie wachstumsfördernde Maßnahmen. Diese Prioritäten wurden von den Mitgliedstaaten in ihren nationalen Reformprogrammen der Strategie Europa 2020 sowie ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen berücksichtigt und in länderspezifische Empfehlungen umgesetzt, die vom Europäischen Rat im Juni gebilligt wurden.

Darüber hinaus haben die Euroländer und sechs nicht dem Euroraum angehörende Mitgliedstaaten im März 2011 den Euro-Plus-Pakt geschlossen, der verlangt, dass diese Länder freiwillige Maßnahmen in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, tragfähige öffentliche Finanzen und Finanzstabilität ergreifen, die über die Vereinbarungen auf EU-Ebene hinausgehen. Ihre nationalen Verpflichtungen sind Teil der nationalen Reformprogramme sowie der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und werden im Rahmen des Europäischen Semesters bewertet.

Obwohl es noch zu früh ist für eine Gesamtbewertung, sind im Bereich der Haushaltskonsolidierung Fortschritte zu verzeichnen. Die sich verschlechternden Konjunkturbedingungen verschärfen die Probleme in diesem Bereich. Bei den Arbeitsmarktreformen sind Fortschritte in den Bereichen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Qualifikationen, des lebenslangen Lernens und der Aus- und Fortbildung zu verzeichnen. Strittig sind nach wie vor die Reformen des Lohnfindungssystems. Fortschritte sind nur in einigen wenigen Ländern zu verzeichnen. Einige wachstumsfördernde Strukturereformen wurden in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation sowie Verkehr und Energie eingeleitet. In den Bereichen Wettbewerb, Dienstleistungen und netzgebundene Wirtschaftszweige wurden die meisten Engpässe noch nicht in Angriff genommen.

Der Jahreswachstumsbericht 2012¹ leitet das Europäische Semester zur wirtschaftspolitischen Steuerung 2012 ein. Hierbei handelt es sich um die Basis, um das notwendige gemeinsame Verständnis für die prioritären Maßnahmen auf einzelstaatlicher und EU-Ebene in den nächsten zwölf Monaten herzustellen, das dann zu wirtschafts- und haushaltshaltspolitischen Beschlüssen auf nationaler Ebene führen soll, bei denen die länderspezifischen Empfehlungen und die etwaigen Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts berücksichtigt werden. Den Sozialpartnern kommt bei der Umsetzung einiger dieser Empfehlungen eine wichtige Rolle zu. Die Kommission nimmt eine detaillierte Bewertung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen und der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen in den Länderanalysen vor, die sie dem Europäischen Rat im Juni vorlegt.

Das nächste Europäische Semester ist das erste, das im Rahmen der stärkeren wirtschaftspolitischen Steuerung innerhalb des Euroraums und der EU insgesamt durchgeführt wird.² Das „Sixpack“ der Rechtsvorschriften wird den Stabilitäts- und Wachstumspakt erheblich stärken und die Haushaltsüberwachung ausweiten. Zum ersten Mal gibt es ein Verfahren zur Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte: Das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht. Die Kommission hat sieben neue Vorschläge³ unterbreitet, um die Überwachung der Haushaltspolitik der Mitglieder des Euroraums weiter zu verstärken, insbesondere für Mitgliedstaaten des Euroraums, deren Finanzstabilität gefährdet ist oder gegen die ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits eingeleitet wurde. Der neue Regulierungsrahmen führt zu mehr Integration und Disziplin.

In diesem Jahr legt der Jahreswachstumsbericht großen Wert auf die Notwendigkeit zur Umsetzung. Nachdem Einigung über ein neues Verfahren der wirtschaftspolitischen Steuerung erzielt wurde, das die Verflechtung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten stärker anerkennt, besteht die Hauptpriorität darin, die bisherigen Vereinbarungen umzusetzen, wobei der eindeutige Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Wachstumsförderung liegt. Die Reihenfolge und die Kohärenz der Maßnahmen – auch in der gesamten EU – ist ebenso entscheidend für den Erfolg wie die Fähigkeit, Führungsstärke zu zeigen, um den Wandel herbeizuführen und die Fairness der ergriffenen Maßnahmen nachzuweisen.

Trotz der Dringlichkeit der Lage bleiben die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Leitlinien des Jahreswachstumsberichts 2011 hinter den Erwartungen zurück. Die radikalen Änderungen, die im Hinblick auf eine künftige wirtschaftspolitische Steuerung beschlossen wurden, wurden sich auf nationaler Ebene noch nicht vollständig zu eigen gemacht. Es gibt manchmal Diskrepanzen zwischen den Beschlüssen auf EU-Ebene und der zeitlichen Umsetzung auf nationaler Ebene. Um dies abzustellen, muss im nächsten Europäischen Semester deutlich auf die Dringlichkeit hingewiesen werden, und die Mitgliedstaaten müssen die Leitlinien der EU rasch und nachweisbar anwenden. Darüber hinaus gibt es auf EU-Ebene eine Umsetzungslücke, da bereits gefasste Beschlüsse von den Mitgliedstaaten, selbst in äußerst wichtigen Bereichen wie dem Binnenmarkt, nicht vollständig oder nicht richtig umgesetzt werden, Vorschläge mit erheblichem Wachstumspotenzial auf das Mitentscheidungsverfahren warten oder Mittel, die den Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Strukturfonds zur Verfügung stehen, nicht genutzt werden.

¹ Eine genauere Bewertung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage ist in den Anhängen zu dieser Mitteilung enthalten.

² Siehe auch KOM(2011) 669 vom 12. Oktober 2011 – Ein Fahrplan für Stabilität und Wachstum.

³ KOM(2011) 821/2 und KOM(2011)819 vom 23.11.11.

Darüber hinaus muss der Schwerpunkt sowohl auf Reformmaßnahmen mit kurzfristigen Wachstumseffekten sowie auf dem mittelfristig richtigen Wachstumsmodell liegen. Die Finanzmärkte bewerten die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten anhand langfristiger Wachstumsaussichten, ihrer Fähigkeit, weitreichende Beschlüsse zur Strukturreform zu fassen, und ihrem Engagement bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

2012 sollten sich die Bemühungen auf nationaler und EU-Ebene auf folgende fünf Bereiche konzentrieren:

- Inangriffnahme einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung
- Wiederherstellung einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft
- Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit für heute und morgen
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folgen der Krise
- Modernisierung der Verwaltungen

1. INANGRIFFNAHME EINER DIFFERENZIERTEN, WACHSTUMSFREUNDLICHEN HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG

Eine entschlossene Haushaltskonsolidierung ist Mittel zum Zweck: Sie ist entscheidend für die Wiederherstellung der makrofinanziellen Stabilität als Wachstumsgrundlage und die Sicherung der Zukunft des europäischen Sozialmodells. Die Staatsverschuldung hat erheblich zugenommen – aufgrund der Krise um durchschnittlich 20 Prozentpunkte zwischen 2007 und 2010 – und dürfte bis 2012 85 % des BIP in der EU und 90 % des BIP im Euroraum erreichen.

Entsprechend dem vereinbarten Vorgehen auf EU-Ebene wurden wichtige Maßnahmen ergriffen, um die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren. Die öffentlichen Defizite dürften bei unveränderter Politik 2013 auf durchschnittlich knapp über 3 % des BIP in der EU sinken. Die Konsolidierungsgeschwindigkeit entspricht somit global den erforderlichen Anstrengungen, sofern die Verpflichtungen eingehalten werden.

Da sich nicht alle Mitgliedstaaten in der gleichen Situation befinden, müssen innerhalb des gemeinsamen Rahmens unterschiedliche Strategien verfolgt werden, wobei den länderspezifischen Haushaltsrisiken und makrofinanziellen Risiken Rechnung getragen werden muss.

- Mitgliedstaaten, für die es ein Finanzhilfeprogramm gibt, bzw. die unter genauer Marktbeobachtung stehen, sollten trotz möglicherweise veränderter makroökonomischer Bedingungen weiterhin die vereinbarten Haushaltsziele anstreben.
- Mitgliedstaaten, die im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit eine beträchtliche Konsolidierungslücke oder ein hohes Defizit aufweisen, sollten ihre Konsolidierungsanstrengungen intensivieren. Mögliche begrenzte Abwärtskorrekturen hinsichtlich des makroökonomischen Szenarios

sollten nicht zu Verzögerungen bei der Korrektur des übermäßigen Defizits führen.

- In Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen und bei der Verwirklichung ihrer mittelfristigen Ziele auf einem guten Weg sind, kann die Haushaltspolitik ihre antizyklische und stabilisierende Rolle umfassend erfüllen, solange die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet wird.
- Obwohl es gute Fortschritte im Hinblick auf das Gesamtziel der Haushaltskonsolidierung gibt, verlangt die Verteilungswirkung der Reformen eine genauere Überwachung, um das Risiko der Vernachlässigung gewisser Wachstumselemente und der Verschlimmerung der vorhandenen sozialen Schwierigkeiten zu vermeiden.

Auf der Ausgabenseite sollten die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die öffentlichen Ausgaben unterhalb des mittelfristigen Trends des BIP-Wachstums bleiben. Nach Ansicht der Kommission sollten die Mitgliedstaaten Folgendes besonders berücksichtigen:

- Vorrangige Vornahme wachstumsfreundlicher Ausgaben, z.B. für die Bereiche Bildung, Forschung, Innovation und Energie, bei denen es sich um Investitionen in das künftige Wachstum handelt, und Gewährleistung der Wirksamkeit dieser Ausgaben. Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass es äußerst unterschiedliche Verhaltensmuster in den Mitgliedstaaten gibt. Ferner sollte der Bewahrung oder Verstärkung der Tätigkeitsfelder und der Wirksamkeit der Arbeitsverwaltungen sowie einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, z.B. Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.
- Fortsetzung der Reform und Modernisierung der Rentensysteme unter Beachtung der nationalen Gepflogenheiten in Bezug auf den sozialen Dialog, um die finanzielle Tragfähigkeit und die Angemessenheit der Renten zu gewährleisten, und zwar durch Anpassung des Rentenalters an die steigende Lebenserwartung, Einschränkung des Zugangs zu Vorruhestandsregelungen, Förderung eines längeren Erwerbslebens, Angleichung des Rentenalters für Frauen und Männer und Förderung des Aufbaus privater Sparvermögen zur Aufstockung von Rentenbezügen. Mit dieser Modernisierung sollte eine Reform des Gesundheitswesens einhergehen, die auf Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit abzielt.

Um die Notwendigkeit einer Integration der Steuerpolitik besser zu berücksichtigen, enthält der diesjährige Jahreswachstumsbericht einen neuen Anhang über eine wachstumsfreundliche Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten und eine bessere Steuerkoordinierung in der EU⁴, was ebenfalls von besonderer Bedeutung für den Euro-Plus-Pakt ist. Um den Beitrag der Einnahmenseite zur Haushaltskonsolidierung zu verbessern, sollte der Ausgestaltung und Struktur der Steuersysteme größere Aufmerksamkeit geschenkt werden, um sie wirksamer,

⁴ Dieser Bericht entspricht der Bitte des Europäischen Rates vom 24. Juni 2011 an die Kommission, über die Fortschritte bei den strukturierten Beratungen über steuerpolitische Fragen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts Bericht zu erstatten.

effizienter und gerechter zu machen, und dabei auch zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten eventuell die Steuern erhöhen müssen. In vielen Mitgliedstaaten werden bereits Steuerreformen durchgeführt. Dabei sollte Folgendes berücksichtigt werden:

- Es gibt Spielraum für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bestimmter Steuern und somit für die Erhöhung der Einnahmen oder die Verringerung verzerrend hoher Steuersätze. Beispielsweise führen Abschläge und Ausnahmen von der steuerlichen Standardbemessungsgrundlage häufig zu wirtschaftlichen Verzerrungen und beeinträchtigen die Wirksamkeit des Steuersystems. Dies gilt insbesondere für Ausnahmeregelungen und ermäßigte Sätze bei der Mehrwertsteuer, aber auch die Unternehmen- und Einkommensteuern. Die Abschaffung versteckter Steuererleichterungen könnte die Steuerbemessungsgrundlage verbreitern. Insbesondere sollten umweltschädliche Subventionen abgeschafft werden.
- Größere Bemühungen um eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit sollten mit dem Ziel einer weniger wachstumsschädlichen Besteuerung erfolgen: Beispielsweise könnte eine Anhebung der Besteuerung des Verbrauchs, von Umweltbelastungen oder Vermögen (beispielsweise wertvolle Immobilien) den Faktor Arbeit steuerlich entlasten und somit die Einstellung von Arbeitnehmern attraktiver machen. Bei allen Steueränderungen ist dem Bedarf der besonders schutzbedürftigen Gruppen Rechnung zu tragen.
- In mehreren Mitgliedstaaten kann eine effizientere Steuererhebung und Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu einer Erhöhung der Staatseinnahmen führen. Eine wirksamere Anwendung der Steuervorschriften in allen Bereichen des Steuerrechts leistet in dieser Hinsicht einen wichtigen Beitrag. Maßnahmen, die dazu anhalten, von informeller oder Schwarzarbeit in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis überzugehen, sollten verstärkt werden.
- Neue Quellen der Staatseinnahmen wie Versteigerung von CO₂-Emissionszertifikaten und Frequenzen stehen bald zur Verfügung und könnten zur Förderung der Ausgaben in wachstumsfreundlichen Bereichen⁵, einschließlich des grünen Wachstums, eingesetzt werden, da eine Verpflichtung besteht, einen beträchtlichen Anteil dieser neuen Ressourcen für die Bekämpfung des Klimawandels einzusetzen.
- Um die Auswirkungen ihrer Steuerreformen zu maximieren, sollten die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen durch einen verbesserten Dialog auf EU-Ebene koordinieren. Fortschritte sollten hinsichtlich der von der Kommission in ihrem letzten Jahreswachstumsbericht angekündigten Vorschläge erreicht werden: Bei der gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer, bei der Finanztransaktionsteuer und der Energiesteuer, die dem europäischen Gesetzgeber mittlerweile vorliegen.

⁵ Die jährlichen Einnahmen aus Versteigerungen im Rahmen des Emissionshandelssystems werden ab 2013 auf mindestens 11 Mrd. EUR geschätzt.

2. WIEDERHERSTELLUNG EINER NORMALEN KREDITVERGABE AN DIE WIRTSCHAFT

Ein gesundes Finanzsystem und insbesondere ein solider Bankensektor fördern das Wachstum. Die Bankenexzesse, die zur Krise geführt haben, bewirkten eine allgemeine Schwächung des Sektors und drohen nunmehr den Wirtschaftsaufschwung zu behindern. Die Wiederherstellung des Anlegervertrauens erfordert eine Stärkung der Eigenkapitalpositionen der Banken sowie Maßnahmen zur Förderung des Zugangs der Banken zu Finanzierungsmitteln und hilft, den Zusammenhang zwischen der Staatsschuldenkrise und dem Finanzsektor aufzulösen.

Gegenwärtig findet eine umfassende Reform des Regulierungs- und Aufsichtsrahmens für den Finanzsektor statt. Viele der neuen Beschlüsse werden bereits umgesetzt. Angestrebt wird die Beseitigung der Schwächen des bisherigen Regulierungs- und Aufsichtsrahmens, damit Unternehmen und Privathaushalte normalere Darlehensstrukturen nutzen können, ohne dass es zu den übermäßigen Risiken der Vorkrisenzeit kommt.

Kurzfristig sollten nach Auffassung der Kommission folgende Maßnahmen Priorität haben:

- Stärkung der Eigenkapitalpositionen systemrelevanter Banken, sofern erforderlich, um den größeren Risiken auf den Märkten für Staatsanleihen Rechnung zu tragen. Maßnahmen in diesem Zusammenhang stützen sich auf den Vorschlag der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde. Es wird entscheidend sein, sicherzustellen, dass die Banken ihre Eigenkapitalquoten in erster Linie durch eine Erhöhung ihrer Eigenkapitaldecke stärken und nicht durch eine unangemessene Beschränkung der Kreditvergabe an die Realwirtschaft. Ferner sollten die Banken die vereinbarten Vorschriften über Bonuszahlungen und Bezügen einhalten.
- Erleichterung des Zugangs der Banken zu einer langfristigen Refinanzierung durch die Umsetzung zeitlich begrenzter Maßnahmen (z.B. staatliche Bürgschaften) zur Begrenzung der Auswirkungen der Reform des Bankensektors auf den Kreditfluss an die Realwirtschaft, um die Gefahr einer weiteren Verschärfung der Kreditkonditionen zu vermeiden. Sowohl eine Kapitalisierung (in Fällen, wo dies nur mit öffentlichen Mitteln erreicht werden kann) als auch eine Bereitstellung öffentlicher Garantien sollten in völligem Einklang mit den Beihilfevorschriften erfolgen.
- Schaffung einer speziell an die KMU-Wachstumsmärkte angepassten Regelung, die eine größere Transparenz der KMU für Anleger ermöglicht und für KMU verhältnismäßige Börsenzulassungskriterien vorschreibt. Die Aufsichtsregeln sollten ebenfalls überprüft werden, um zu gewährleisten, dass sie die Kreditvergabe an KMU nicht unzulässig bestrafen.
- Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank zur Beibehaltung und Verstärkung ihrer nachhaltigen Kreditvergabe für KMU bei gleichzeitiger Entwicklung von Synergieeffekten mit dem Europäischen Investitionsfonds durch Finanzierungen mit Risikoteilung sowie Schaffung eines Dachfonds⁶,

⁶ Dies wäre eine von der EIB auf europäischer Ebene verwaltete gemeinsame Anlage, um auf nationaler Ebene in andere Fonds als in Aktien, Anleihen usw. zu investieren.

um Fonds mit Kapital für Investitionen in mehr als einem Mitgliedstaat zu versorgen.

- Einführung einer neuen europäischen Regelung für Risikokapital, die es EU-Risikokapitalfonds ermöglicht, ihre Fonds zu vermarkten und Kapital gesamteuropäisch im Binnenmarkt aufzunehmen. Der „Europäische Pass“ wird durch eine einmalige Registrierung im Heimatmitgliedstaat gewährt, wobei eine Vereinfachung von Berichtspflichten, eine angepasste Organisation und Wohlverhaltensregeln vorausgesetzt werden.
- Abschluss der Umsetzung eines neuen Regelungsrahmens für die EU-Finanzmärkte entsprechend den G-20-Verpflichtungen und die Ausweitung der neuen EU-Vereinbarungen zur Finanzaufsicht Priorität haben sollten.

3. KRÄFTIGER ANSCHUB FÜR DAS WACHSTUM VON HEUTE UND MORGEN

Haushaltskonsolidierung und Finanzreformen sind notwendig, reichen aber alleine nicht aus, um zu Wachstum zu führen. Angesichts der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung müssen Strukturreformen eine zentrale Rolle bei der Verbesserung der Gesamteffizienz und der Anpassungsfähigkeit der EU-Wirtschaft spielen. Während die wachstumsfördernden Effekte von Strukturreformen ihre Ergebnisse im Laufe der Zeit zum Tragen kommen, kann die Schaffung einer Perspektive für mehr Wachstum durch eine Stärkung des Vertrauens positive kurzfristige Auswirkungen auf das Wachstum haben und allen Mitgliedstaaten helfen, insbesondere denjenigen unter Marktdruck.

Wie in den Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters hervorgehoben, befinden sich die meisten Wachstumshebel in den Händen der Mitgliedstaaten. Beispielsweise sollten nationale Reformen bei Dienstleistungen, netzgebundenen Wirtschaftszweigen und im öffentlichen Sektor beschleunigt werden, um das Wachstumspotenzial der EU zu verbessern. Die Konzentration auf Ressourceneffizienz, beispielsweise in Bereichen wie Energieeffizienz und Abfallreduzierung, kann die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, neue Arbeitsplätze schaffen und zum Umweltschutz beitragen. Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und der Wettbewerbsfähigkeit sollten ebenfalls Priorität erhalten.

Lange vor Eintreten der gegenwärtigen Krise war die EU-Gesamtleistung schlechter als die der Hauptwettbewerber. Trotz einiger Fortschritte an der Beschäftigungsfront hinkt die EU bei der Produktivität hinterher, und diese Produktivitätslücke vergrößert sich. Es gibt viele Faktoren, die eine solche Lücke erklären. Es gibt jedoch zwei Haupthemmnisse für die EU im Vergleich zu einer Reihe wichtiger Wettbewerber: Erstens ist der europäische Markt nach wie vor zu zersplittert und erlaubt es den Unternehmen nicht, zu wachsen und die gleichen Größenvorteile zu nutzen; zweitens behindern mehrere Rahmenbedingungen, z.B. der Zugang zu Finanzmitteln, die Innovationskapazitäten oder Regelungshemmnisse, die Kreativität und die Investitionsbereitschaft der Unternehmen.

Mittelfristige Voraussagen deuten darauf hin, dass die EU ohne die notwendigen Strukturreformen weiterhin nur ein schwaches Wachstum verzeichnen wird. Prioritäre Reformbereiche für die einzelnen Mitgliedstaaten wurden in den länderspezifischen Empfehlungen der EU festgelegt. Die EU-Ebene kann die nationalen Maßnahmen

unterstützen und ergänzen, beispielsweise durch die von der Kommission vorgeschlagene Binnenmarktinitiative, die auch vom Europäischen Parlament und vom Rat unterstützt wird. Eine Reihe von Wachstumshebeln könnte im Jahre 2012 zu raschen Ergebnissen führen, falls sie von jedem einzelnen Mitgliedstaat und im Rahmen EU-weiter Maßnahmen eingesetzt werden.

Drei Beispiele für Wachstumspotenzial

- Die digitale Binnenmarkt der EU kann gefördert werden durch
 - Entwicklung eines EU-Marktes für sichere mobile und Online-Zahlungssysteme bei gleichzeitiger Verbesserung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen und verstärkter Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors.
 - Umfangreichere Bereitstellung von Frequenzen, insbesondere für den rasch wachsenden Markt für mobile Datendienste. Gleichzeitig müssen Investitionen in Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen gefördert werden.
 - Verringerung der Kosten und Verbesserung der Qualität bei der Zustellung von über das Internet erworbenen Waren und Dienstleistungen, auch durch einen ausreichenden Verbraucherschutz.
 - Beseitigung von Verkaufsbeschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnorts. Die Kommission wird hierzu Leitlinien zur Umsetzung von Artikel 20 der Dienstleistungsrichtlinie veröffentlichen.
 - Entwicklung von Online-Streitbeilegungssystemen, um Verbrauchern und Unternehmen bei Streitigkeiten ein rasches und zuverlässiges Schlichtungsverfahren zur Verfügung zu stellen.
 - Nutzung der IKT, um intelligente Energie- und Verkehrssysteme zu schaffen, die alle Gebiete der EU verbinden. Intelligente Stromnetze, ein hoher Grad an Energieeffizienz und die umfassende Nutzung erneuerbarer Energien, die durch den intelligenten Einsatz von IKT und Logistikleistungen auf Weltniveau im Dienste des Binnenmarktes ermöglicht werden, sind unverzichtbare Bestandteile einer modernen, wettbewerbsfähigen Wirtschaft und entscheidend für die Entwicklung der EU in den kommenden Jahren
- Ein echter Binnenmarkt für Dienstleistungen
 - In vielen Mitgliedstaaten sind den Wirtschaftsakteuren die Möglichkeiten, die die Dienstleistungsrichtlinie bietet, kaum bekannt. In einigen Mitgliedstaaten gibt es die „einheitlichen Ansprechstellen“, bei denen sich Unternehmen informieren oder über die Formalitäten erledigt werden können, noch nicht. Die Kommission ergreift Maßnahmen, um eine Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, die die Richtlinie noch nicht umgesetzt haben. Es werden sektorale

Leistungsprüfungen durchgeführt und bis Ende 2012 Folgemaßnahmen verabschiedet, um eine vollständige Umsetzung zu gewährleisten.

- Ankurbelung des Wettbewerbs im Einzelhandel und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors, Abbau der Hemmnisse für den Marktzutritt und -austritt von Unternehmen sowie Beseitigung ungerechtfertigter Beschränkungen für Unternehmen und Freiberufler, die Rechtsberufe, die buchhalterische und technische Beratung und den Gesundheits- und Sozialbereich.
- Beseitigung technischer, verwaltungstechnischer und gesellschaftlicher Hemmnisse für innovative Technologien und Produktionsprozesse, auch bei der Entwicklung von Schlüsseltechnologien.
- Außenbeitrag zum Wachstum
 - Ausschöpfung des Außenhandelspotenzials: 90 % des weltweiten Verbrauchs werden in den kommenden Jahren außerhalb der EU stattfinden. Es kann viel getan werden, um den EU-Unternehmen, insbesondere KMU⁷, zu helfen, von diesem Wachstum zu profitieren. Schon während der Krise trug der Handel dazu bei, den Schock abzufedern: 2010 kam ein Viertel des EU-Wachstums durch Handel mit Nicht-EU-Ländern zu Stande. Kürzlich geschlossene Handelsübereinkommen mit an die EU angrenzenden Staaten und das vor kurzem geschlossene Freihandelsabkommen mit Südkorea bieten viele wirtschaftliche Chancen, über die die Unternehmen in angemessener Form informiert werden sollten.

Mobilisierung des EU-Haushalts für mehr Wachstum und Beschäftigung

- Angesichts der gegenwärtigen Sparkurse ist der Spielraum für fiskalische Anreize sehr eng. Allerdings können die vorhandenen Mittel genutzt werden, um die Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu verstärken. Im Zeitraum 2007-2013 stehen im Rahmen der Kohäsionspolitik 347 Mrd. EUR für Investitionen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung. In einigen Ländern können EU-Mittel bis zu 4 % des BIP ausmachen. Nach einem langsamen Anlauf werden die Mittel für Verpflichtungen wie für Zahlungen inzwischen etwas besser abgeschöpft – wenn auch im zwischenstaatlichen Vergleich noch uneinheitlich. Das Potenzial der Strukturfonds kann und muss Teil einer neuen Wachstumsorientierung sein:
 - Zur Ausschöpfung oder Umwidmung verfügbarer Mittel gibt es immer noch beträchtlichen Spielraum, um Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und die länderspezifischen Empfehlungen des ersten Europäischen Semesters umzusetzen. Es gibt viele Beispiele für erfolgreiche Programme mit sofortiger Wirkung – wie aus dem Europäischen Sozialfonds unterstützte Ausbildungsprogramme für

⁷ Siehe KOM(2011) 702 „Kleine Unternehmen – große Welt: Eine neue Partnerschaft, um KMU zu helfen, ihre Chancen im globalen Kontext zu nutzen“.

Jugendliche oder Investitionsprogramme zur Förderung der Energieeffizienz in Haushalten und Unternehmen. Diese Programme sind ein sehr wirkungsvolles und intelligentes Instrument zur Arbeitsplatzschaffung vor Ort, insbesondere in diesen für die Bauwirtschaft schwierigen Zeiten.

- Die Kommission hat vorgeschlagen, die Kofinanzierungssätze für Mitgliedstaaten, die Finanzhilfen erhalten, zu erhöhen, damit die notwendigen Investitionen trotz extrem angespannter Haushaltslage jetzt vorgenommen werden. Sie fordert das Europäische Parlament und den Rat dringend auf, diese Vorschläge bis Ende 2011 anzunehmen.
- Zur Unterstützung des Aufbaus der erforderlichen Verkehrs-, Energie- und IKT-Infrastruktur hat die Kommission ferner den Einsatz von Projektanleihen vorgeschlagen, um die Finanzierung wichtiger Infrastrukturvorhaben mit Einnahmepotenzial aus privater Hand zu stimulieren. Für Projektanleihen soll es eine Pilotphase geben, um den gegenwärtigen EU-Haushalt mit den künftigen zu verknüpfen und die Finanzierung einiger dieser Schlüsselvorhaben vorzuziehen.

Ein Programm, das auf schnelle Wachstumserfolge abzielt

Zur Unterstützung dieser Bemühungen hat die Kommission eine Reihe von Beschlüssen auf EU-Ebene benannt, die bei rascher Annahme zu sofortigen Wachstumsimpulsen führen könnten⁸:

- Verstärkte Ausschöpfung der bereits auf EU-Ebene erzielten Vereinbarungen.
- Beschleunigte Annahme der noch im Europäischen Parlament und im Rat anhängigen Beschlüsse.
- Beschleunigte Behandlung der Vorschläge, die die Kommission in den kommenden Monaten unterbreiten wird.

Die Einzelheiten können dem beigefügten Anhang entnommen werden. Die Kommission sieht den baldigen Gesprächen mit Parlament und Rat zu diesem Paket für beschleunigtes Wachstum erwartungsvoll entgegen.

4. BEKÄMPFUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT UND BEWÄLTIGUNG DER SOZIALEN FOLGEN DER KRISE

Die sozialen Auswirkungen der Krise reichen weit. Seit der Mitte der 1990er Jahre konnte die EU Millionen von Arbeitsplätzen schaffen und die Beschäftigungsquote erhöhen; diese Fortschritte sind seit 2008 zum Stillstand gekommen. Die Arbeitslosigkeit hat seither beträchtlich zugenommen. Heute sind in der EU 23 Millionen Menschen ohne Beschäftigung.

⁸ Hierzu gehören die zwölf Maßnahmen im Rahmen der Binnenmarkinitiative, denen das Europäische Parlament und der Rat bereits im beschleunigten Verfahren zugestimmt haben.

Die Krise beschleunigt große wirtschaftliche Umwälzungen. Unternehmen müssen sich schnell umstrukturieren, viele Beschäftigungsverhältnisse fallen weg oder entstehen neu, und die Arbeitsbedingungen werden den sich wandelnden Rahmenbedingungen angepasst. Angesichts der sich verschlechternden Beschäftigungsaussichten läuft ein erheblicher Teil der Bevölkerung Gefahr, diesen Wandel nicht zu bewältigen. Der Anteil der langfristig Arbeitslosen hat zugenommen, und auch die Gefahr, dass Menschen auf Dauer den Anschluss an den Arbeitsmarkt verlieren. Ausgewogene Flexicurity-Maßnahmen können den Arbeitnehmern beim Wechsel der Stelle und bei der Anpassung an die Arbeitsmarktlage helfen. Gleichzeitig beschleunigt sich aufgrund des Alterungsprozesses der Bevölkerung der Abgang erfahrener Arbeitskräfte, und in mehreren Mitgliedstaaten wird die Erwerbsbevölkerung in Kürze stagnieren oder zurückgehen.

Ausmaß und Geschwindigkeit dieser Veränderungen drohen zu einem strukturellen Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften zu führen, das die wirtschaftliche Erholung und das langfristige Wachstum behindert. Während die Arbeitslosigkeit ein hohes Niveau erreicht hat, ist auch die Zahl unbesetzter Stellen seit Mitte 2009 angestiegen. Die Ursache dafür sind unangemessene Lohnbedingungen, fehlende Qualifikationen oder geringe räumliche Mobilität.

Schon vor der Krise schwankten die Erfolge bei der Einbindung sämtlicher Altersgruppen in den Arbeitsmarkt sowie bei allgemeiner und beruflicher Bildung und lebenslangem Lernen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträchtlich, und fielen im EU-Durchschnitt im internationalen Vergleich zurück.

Mobilisierung der Arbeitskräfte für mehr Wachstum:

Damit Arbeitsplätze geschaffen und eine beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung gewährleistet werden, sollten die Mitgliedstaaten nach Auffassung der Kommission nachstehenden Punkten besondere Priorität beimessen:

- Befolgung der vereinbarten Empfehlungen zur Überprüfung der Lohnfindungsmechanismen im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten des sozialen Dialogs im Interesse einer besseren Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung, und weitere Anpassung der Leistungen für Arbeitslose in Verbindung mit wirksameren Aktivierungsmaßnahmen sowie angemessenen Ausbildungs- und Förderregelungen, um die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern.
- Förderung der Mobilität von Arbeitskräften durch Beseitigung verbleibender rechtlicher Hindernisse, Erleichterung der Anerkennung von Berufsabschlüssen und Berufserfahrung, verstärkte Zusammenarbeit staatlicher Arbeitsverwaltungen, Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Immobilienmärkte und Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur.
- Einschränkung von Vorruhestandsregelungen und anderen Möglichkeiten für einen frühen Ausstieg aus dem Erwerbsleben bei gleichzeitiger Förderung eines längeren Verbleibs in letzterem, durch besseren Zugang zu lebenslangem Lernen, Anpassung des Arbeitsumfelds an eine vielfältigere Belegschaft, Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer, auch durch Anreize.

- Förderung der Unternehmensgründung und der Selbständigkeit, auch in der Sozialwirtschaft, durch bessere Fördersysteme und die Förderung unternehmerischer Qualifikationen.
- Einleitung von Initiativen, die die Entwicklung der Wirtschaftszweige mit dem höchsten Beschäftigungspotenzial erleichtern, wie emissionsarme, ressourceneffiziente Branchen („grüne Arbeitsplätze“), Gesundheit und Soziales („weiße Arbeitsplätze“) und digitale Branchen.

Förderung der Beschäftigung insbesondere junger Menschen:

Besonderes Augenmerk muss auf die Jugendlichen gerichtet werden. Zwischen 2008 und 2010 nahm die Zahl der jungen Menschen unter 25 ohne Arbeitsplatz in der EU um eine Million zu – damit ist diese Gruppe zu einer der am stärksten von der Krise betroffenen geworden. EU-weit hat die Arbeitslosenquote auf über 20 % zugenommen und in einigen Mitgliedstaaten sogar mehr als 40 % erreicht. Auch andere strukturelle Probleme erschweren die Integration dieser Gruppe in den Arbeitsmarkt. 40 % der Jugendlichen mit einer Stelle befinden sich beispielsweise lediglich in einem befristeten Arbeitsverhältnis. Mehr als jeder Siebte (14,4 %) verlässt das Bildungssystem lediglich mit einem unteren Sekundarschulabschluss und schließt weder einen weiteren allgemeinen noch einen beruflichen Bildungsgang an.

Unter diesen Umständen sollten die Mitgliedstaaten folgenden Punkten Priorität einräumen:

- Ermittlung der dringendsten Bedürfnisse und Vorschlag konkreter, insbesondere auf Jugendliche ohne Arbeits- oder Ausbildungsplatz ausgerichtete Aktionen und engagierte Förderung von qualitativ hochwertigen Ausbildungs- und Praktikumsplätzen sowie unternehmerischen Qualifikationen. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf die Aspekte der beruflichen Bildung in tertiären Bildungssystemen und auf den Erwerb von Berufserfahrungen gerichtet werden.
- Einbeziehung der Sozialpartner in die Förderung von qualitativ hochwertigen Ausbildungs- und Praktikumsplätzen, insbesondere in Wirtschaftszweigen mit Beschäftigungsengpässen, damit Jugendliche echte Berufserfahrung sammeln und schnell in den Arbeitsmarkt eintreten.
- Reform des Beschäftigungsschutzes in Abstimmung mit den Sozialpartnern, Abbau der übermäßigen Inflexibilität unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse sowie Schutz und leichter Zugang zum Arbeitsmarkt von bisher ausgeschlossenen Gruppen und insbesondere Jugendlichen zu verbessern.
- Weitere Anpassung der allgemeinen und beruflichen Bildung an die Bedingungen und Qualifikationsbedürfnisse des Arbeitsmarktes bei Verbesserung von Effizienz und Qualität, und Konzentration auf Wirtschaftszweige, in denen die stärkste Nachfrage nach Qualifikationen und Arbeitskräften herrscht; beispielsweise hat die Zahl der Hochschulabsolventen in IT-Fachrichtungen seit 2008 nicht zugenommen, und der EU könnten bis 2015 700 000 IT-Fachkräfte fehlen, wenn dieser Trend anhält.

- Überprüfung der Qualität und der Finanzierung der Hochschulen sowie der Einführung von Hochschulgebühren, verknüpft mit Darlehens- und Stipendienregelungen oder alternativen Finanzierungsquellen, einschließlich öffentlicher Mittel zur Stimulierung privater Investitionen.

Schutz der Schwächsten:

Nicht nur die Wirtschaft, sondern auch das Sozialgefüge der EU wird auf die Probe gestellt. Die Krise hat bereits gefährdete Gruppen unverhältnismäßig hart getroffen und neue Kategorien von Armutgefährdeten geschaffen. Zudem gibt es klare Anzeichen für eine Zunahme der Einkommensarmut, insbesondere der Kinderarmut, und der sozialen Ausgrenzung, gepaart mit akuten gesundheitlichen Problemen der Betroffenen und Obdachlosigkeit im extremsten Fall. Die Menschen mit wenigen oder gar keinen Verbindungen zum Arbeitsmarkt – wie Rentner oder auf Sozialleistungen angewiesene Personen, beispielsweise Alleinerziehende – sind zudem besonders von Änderungen betroffen, die sich auf die Bemessungsgrundlage ihrer Einkommensansprüche auswirken.

Die Mitgliedstaaten sollten folgenden Punkten Priorität beimessen:

- Weitere Verbesserung der Wirksamkeit ihrer sozialen Schutzsysteme und Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der automatischen sozialen Stabilisatoren, um zu vermeiden, dass vorhergehende Ausweitungen von Sozialmaßnahmen vorzeitig zurückgenommen werden, bevor der Arbeitsmarkt wieder nachhaltig anzieht.
- Durchführung aktiver Integrationsstrategien mit Maßnahmen zur aktiven Integration in den Arbeitsmarkt und angemessenen, erschwinglichen sozialen Dienstleistungen, um die Marginalisierung gefährdeter Gruppen zu verhindern.
- Gewährleistung des Zugangs zu Dienstleistungen, die die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft unterstützen, z.B. zu Girokonten, Elektrizität (für gefährdete Kunden) und erschwinglichem Wohnraum.

5. MODERNISIERUNG DER VERWALTUNGEN

Die Qualität der öffentlichen Verwaltung auf europäischer, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene ist ein entscheidender Wettbewerbs- und ein wichtiger Produktivitätsfaktor. Der anhaltende Druck auf die öffentlichen Finanzen treibt die umfassende Veränderung und Umstrukturierung des öffentlichen Sektors voran. Es gilt, Herausforderungen in Chancen zu verwandeln. Auch wenn eine Reform des öffentlichen Sektors nicht über Nacht verwirklicht werden kann, müssen ihr angesichts der aktuellen Umstände neue Impulse verliehen werden.

Die Interdependenz und Komplexität der vielfältigen Verwaltungsebenen und –strukturen in der EU lässt insbesondere unter dem Druck der Krise Raum für Verbesserungen erkennen. Die Mitgliedstaaten brauchen leistungsfähige Verwaltungen, um ihre Rolle in der EU vollständig ausüben, ihren Verpflichtungen nachkommen und die Vorteile der EU-Mitgliedschaft für ihre Bürger zur Geltung bringen zu können. Die erfolgreiche Durchführung der EU-Politik in wichtigen Bereichen von der Zollkontrolle bis zur Qualität statistischen Materials hängt von der Fähigkeit eines jeden Mitgliedstaates ab, die vereinbarten Ergebnisse

zu liefern. Die anhaltenden Unterschiede bei der Anwendung der EU-Vorschriften oder der Ausschöpfung von Strukturfondsmitteln sind vielfach das Ergebnis unzureichender Verwaltungskapazitäten.

In vielen Mitgliedstaaten gibt es Spielräume für mehr Effizienz bei staatlichen Dienstleistungen und mehr Transparenz und Qualität in der öffentlichen Verwaltung und im Justizwesen. Vor allem an einer größeren Leistungsfähigkeit der Zivilgerichtsbarkeit besteht Bedarf, damit über Forderungen binnen einer angemessenen Zeit entschieden wird, da Verzögerungen die Unternehmen Geld kosten und letztere deswegen oft von neuen Geschäften Abstand nehmen müssen. Deshalb hat die Kommission angekündigt, Vorschläge zur Verbesserung der Behandlung von grenzüberschreitenden Insolvenzfällen vorzulegen. Ein weiterer Bereich, in dem unterschiedliche Politikziele miteinander in Einklang gebracht werden müssen, ist die Ausstellung von Baugenehmigungen. Hierzu hat die Kommission neulich einen Vorschlag vorgelegt, der die Energieinfrastruktur betrifft (Vorschlag für eine Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur)⁹. Dabei handelt es sich lediglich um einige wenige Beispiele. Fraglos wird die Bewältigung dieser und anderer bestehender Probleme es ermöglichen, die Ziele der Haushaltskonsolidierung und der Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsperspektiven miteinander in Einklang zu bringen.

Die Kommission hat sich für ein Programm der intelligenten Regulierung eingesetzt, um zu gewährleisten, dass die EU dort, wo Bedarf besteht, über eine hochwertige Regulierung verfügt, und entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip nur dann tätig wird, wenn eine Maßnahme auf EU-Ebene mehr bewirkt als auf nationaler Ebene. Die Vereinfachung des EU-Rechts und seine ständige Überprüfung auf Aktualität und Zweckmäßigkeit ist integraler Bestandteil dieser Politik. Ebenso wichtig ist das Programm der Kommission zum Bürokratieabbau. Die Kommission hat mit ihren Vorschlägen das gesteckte Ziel von 25 % bereits übertroffen; im Falle ihrer Annahme durch den Gesetzgeber würden die Verwaltungslasten sogar um 31 % zurückgehen. Vor kurzem hat die Kommission eine neue Regelung¹⁰ vorgeschlagen, mit der Kleinst- und Kleinunternehmen praktisch von neuen EU-Regulierungen ausgenommen werden, solange kein zwingender Grund besteht, sie einzubeziehen. Selbst bei Einbeziehung der KMU in eine neue Rechtsvorschrift wird geprüft werden, ob für sie eine einfachere Regelung möglich ist. Die ständige Verbesserung der Konsultationsverfahren, faktengestützte Folgenabschätzungen und eine Konzentration auf die Umsetzung der EU-Vorschriften vor Ort werden weiterhin ein zentrales Anliegen der Kommission bleiben.

Die Mitgliedstaaten sollten folgenden Punkten Priorität beimessen:

- Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen durch Abbau von Verwaltungslasten, u.a. durch Vermeidung zusätzlicher Anforderungen bei der Umsetzung von EU-Recht und Abbau überflüssiger Regulierungen und Genehmigungsverfahren, und durch Einführung einfacherer und schnellerer Verfahren insbesondere im Justizwesen. In ihrem Vorschlag über die Befreiung von Kleinstunternehmen von neuen Regulierungen hat die Kommission einen Anzeiger angekündigt, mit dem der Weg ihrer

⁹ KOM(2011) 658 vom 19.10.2011..

¹⁰ KOM(2011) 803 vom 23.11.2011.

Vereinfachungsvorschläge durch das Gesetzgebungsverfahren und die einzelstaatliche Umsetzung nachverfolgt werden soll, damit erkennbar wird, ob der Gesetzgeber im Verlauf des Verfahrens zusätzliche Verwaltungslasten beschließt.

- Gewährleistung der Möglichkeit zum digitalen Informationsaustausch zwischen Verwaltungen, Unternehmen und Bürgern im Interesse von mehr Verwaltungseffizienz, Transparenz und Dienstleistungsqualität. Öffentliche Dienstleistungen im Internet können gerade für KMU besonders nützlich sein und sollten auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sein.
- Erleichterung von Unternehmensgründungen durch Verwirklichung der Zusage des „Small Business Acts“, die Vorlaufzeit für die Gründung eines Unternehmens auf drei Tage zu verringern. Die fünfundzwanzig Mitgliedstaaten, die die erforderlichen Veränderungen noch nicht vorgenommen haben, sollten dies bis Ende 2012 nachholen.
- Im Falle einer geringen Ausschöpfung der EU-Strukturfondsmittel sollten Verwaltungskapazitäten aufgebaut werden (u.a. fachliches Know-how und Kontinuität in der Mittelverwaltung), um die schnellere Auszahlung ungenutzter Mittel und ihren Einsatz für wachstumsfördernde Projekte zu gewährleisten und die hierzu verfügbare technische Unterstützung in Anspruch nehmen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die EU-Wirtschaft steht vor Herausforderungen, die in ihrer Geschichte beispiellos sind. Im Jahreswachstumsbericht 2012 wird der Schwerpunkt daher auf die Umsetzung der im Zuge der neuen Ordnungspolitik und der Strategie Europa 2020 vereinbarten Prioritäten gelegt. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit berücksichtigt, unseren Ehrgeiz und unsere Prioritäten an die sich verschlechternde Wirtschaftslage anzupassen. Folgende Schritte müssen nach Auffassung der Kommission jetzt unternommen werden:

- Der Europäische Rat wird aufgefordert, den Jahreswachstumsbericht zur Kenntnis zu nehmen und die Fachräte zu beauftragen, ihn zu prüfen und an den Europäischen Rat zu berichten, damit dieser im März entsprechende Leitlinien für das Europäische Semester 2012 beschließen kann.
- Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die vom Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung vereinbarten Orientierungen in ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme bzw. in ihre nationalen Reformprogramme des Frühjahrs 2012 aufzunehmen. Diese werden von der Kommission bei der Ausarbeitung der länderspezifischen Empfehlungen im kommenden Jahr geprüft. Bei dieser Gelegenheit wird auch berücksichtigt, inwieweit die Empfehlungen von 2011 einschließlich der auf der Grundlage des Euro-Plus-Pakts gemachten Zusagen umgesetzt wurden.
- Außerdem werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Durchführung ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme bzw. ihrer nationalen

Reformprogramme sowie der länderspezifischen Empfehlungen von 2011 zu beschleunigen.

- Das Europäische Parlament und der Europäische Rat werden aufgefordert, sich auf die beschleunigte Behandlung der im Anhang zu dieser Mitteilung aufgeführten Vorschläge zu einigen, damit sie bis Ende 2012 angenommen werden können.

Anhang: EU-Vorschläge mit großem Wachstumspotenzial und vorläufiger Zeitplan

I. VERSTÄRKTE AUSSCHÖPFUNG DER BEREITS AUF EU-EBENE ERZIELTEN VEREINBARUNGEN

- **Vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie**

ERFORDERLICHE MASSNAHMEN:

- Umsetzung durch sämtliche Mitgliedstaaten bis Ende 2011 (Umsetzungsbericht Ende 2011/Anfang 2012)
- Einrichtung sämtlicher einheitlicher Ansprechstellen bis Ende 2011
- Veröffentlichung der Ergebnisse des Praxistests im zweiten Quartal 2012 und Annahme etwaiger Folgemaßnahmen vor Ende 2012
- Vorschlag der Kommission über Durchführungsbestimmungen nach Artikel 20 der Richtlinie zwecks Beseitigung von Verkaufsbeschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohn-/Niederlassungsortes im ersten Halbjahr 2012

- **Vollendung des Energiebinnenmarkts**, damit die Verbraucher ihren Anbieter frei wählen können und die Energielieferanten uneingeschränkten Zugang zu den Märkten erlangen

ERFORDERLICHE MASSNAHMEN:

- Unverzögliche Umsetzung des zweiten und dritten Energie-Pakets durch sämtliche Mitgliedstaaten (Frist war Mitte 2011)
- Rasche Annahme der Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur durch Rat und Parlament
- Kommissionsvorschlag über erste Durchführungsbestimmungen und Netzcodes im kommenden Jahr (wie im dritten Paket angekündigt), um die Arbeiten bis 2014 abzuschließen
- **Vorziehen der Umsetzung der Richtlinie über Zahlungsverzug von März 2013 auf März 2012, um die KMU zu unterstützen**

ERFORDERLICHE MASSNAHME: (faktisches oder rechtsverbindliches) Vorziehen des Umsetzungstermins durch sämtliche Mitgliedstaaten

- **Vollständige Umsetzung des Freihandelsabkommens mit Korea**

ERFORDERLICHE MASSNAHMEN:

- Informationskampagnen in sämtlichen Mitgliedstaaten über die neuen wirtschaftlichen Möglichkeiten in Korea im Laufe des Jahres 2012
- Umsetzungskontrolle durch die Kommission und Bericht über die Verbesserungen beim Marktzugang Ende 2012

II. BESCHLEUNIGTE ANNAHME DER NOCH IM RAT UND IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT ANHÄNGIGEN BESCHLÜSSE.

- **Das vorgeschlagene einheitliche Europäische Patent würde bei Geltung in 25 Mitgliedstaaten die Kosten für Unternehmen um schätzungsweise 80 % senken (Vorschlag aus der Binnenmarktakte)**

ERFORDERLICHE MASSNAHMEN:

- Politische Einigung auf das einheitliche Patent durch die Minister von 25 Mitgliedstaaten bis Ende 2011
- Annahme der Durchführungsverordnungen und Einigung auf politischer Ebene/Unterzeichnung des Patent-Übereinkommens nach der Abstimmung im Europäischen Parlament im Februar 2012
- **Einigung über die Neufassung der Roaming-Verordnung, die den Unternehmen neue Entfaltungsmöglichkeiten und den Verbrauchern niedrigere Preise bringen wird**

ERFORDERLICHE MASSNAHME: Einigung in Rat und EP über den Kommissionsvorschlag (KOM(2011) 402) im ersten Semester 2012 (geltende Verordnung läuft am 30. Juni 2012 aus)

- **Die anhängige Neufassung der Richtlinien über die Jahresabschlüsse würde die Berichtspflichten insbesondere durch die Befreiungen für Kleinunternehmen und den Bürokratieabbau für kleine Unternehmen vereinfachen**

ERFORDERLICHE MASSNAHMEN:

- Politische Einigung über den Kommissionsvorschlag betreffend den Jahresabschluss von Kleinunternehmen (KOM(2009) 83) bis Ende 2011
- Annahme des Vorschlags über die Neufassung der Rechnungslegungsrichtlinien (KOM(2011) 684) bis Ende 2012 (Vorschlag aus der Binnenmarktakte)
- **Die vorgeschlagene Anhebung der Kofinanzierungssätze für die Strukturfonds würde die rasche Mobilisierung von EU-Mitteln für Wachstumsmaßnahmen ermöglichen**

ERFORDERLICHE MASSNAHME: Annahme des Kommissionsvorschlags (KOM(2011) 482) bis Ende 2011

- **Die vorgeschlagene Richtlinie über Energieeinsparungen würde einen effizienteren Energieverbrauch fördern**

ERFORDERLICHE MASSNAHMEN:

- Annahme der Richtlinie durch Rat und Europäisches Parlament im ersten Halbjahr 2012
- Sämtliche Mitgliedstaaten legen Energieeffizienz-Ziele fest und legen Ende 2012 (nach Erlass der Richtlinie) ihre ersten Berichte vor
- **Abschluss weiterer Handelsabkommen, die gerade mit wichtigen strategischen Partnern ausgehandelt werden**

ERFORDERLICHE MASSNAHMEN:

- Rechtzeitiger Abschluss der Verhandlungen mit Indien und Ukraine vor den nächsten Gipfeltreffen mit diesen Ländern, vorbehaltlich der Position unserer Partner
- Abschluss der Verhandlungen mit Kanada, Singapur und Malaysia spätestens 2012, vorbehaltlich der Position unserer Partner
- Förmlicher Abschluss der Abkommen mit Peru und Kolumbien Anfang 2012; die Verhandlungen sind bereits abgeschlossen
- **Neufassung der Vorschriften über das Europäische Normungssystem (IKT und Dienstleistungen) (Vorschlag aus der Binnenmarktakte)**

ERFORDERLICHE MASSNAHME: Einigung in Rat und EP über den Kommissionsvorschlag (KOM(2011) 315) bis Ende 2012

- **Einigung über die Vorschläge zur Besteuerung von Zinserträgen**

ERFORDERLICHE MASSNAHME: Abschluss der bereits fortgeschrittenen Verhandlungen im Rat zum Kommissionsvorschlag (KOM(2008) 727) vor Ende 2011

- **Beauftragung der Kommission zur Aushandlung von Besteuerungsabkommen mit Drittländern im Namen der gesamten EU, um Steuerflucht wirksam zu bekämpfen und Doppelbesteuerung zu vermeiden**

ERFORDERLICHE MASSNAHMEN:

- Einigung auf Verhandlungsrichtlinien bis März 2012

- Einigung auf das Betrugsbekämpfungs-Abkommen mit Liechtenstein bis Ende 2011
- Vorschlag der Kommission zu Steueroasen bis Ende 2012
- **Annahme des fakultativen Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts**
ERFORDERLICHE MASSNAHME: Einigung in Rat und EP über den Kommissionsvorschlag (KOM(2011) 636) bis Ende 2012

III. BESCHLEUNIGTE BEHANDLUNG DER VORSCHLÄGE, DIE DIE KOMMISSION IN DEN KOMMENDEN MONATEN UNTERBREITEN WIRD, Z. B.:

- **Zwölf Vorschläge aus der Binnenmarktakte, insbesondere:**
 - Erleichterung des europaweiten Zugangs zu Wagniskapital mittels eines EU-Passes – Kommissionsvorschlag am 30. November 2011, Einigung in Rat und EP bis Ende 2012
 - Gemeinsame Rechtsgrundlage für die gegenseitige grenzübergreifende Anerkennung der elektronischen Authentifizierung und der elektronischen Unterschrift – Kommissionsvorschlag zweites Quartal 2012, Einigung in Rat und EP bis Ende 2012
 - Neufassung des Rechtsrahmens für das öffentliche Auftragswesen, Vereinfachung der Regeln und Straffung der Verfahren – Kommissionsvorschlag 13. Dezember 2011, Einigung in Rat und EP bis Ende 2012
 - Gesetzgebung zur Modernisierung des Systems der Anerkennung beruflicher Qualifikationen

ERFORDERLICHE MASSNAHME: Annahme im Rat und im Europäischen Parlament bis Ende 2012

- Sonstige Vorschläge:
 - Eine **Initiative „Chancen für die Jugend“** zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen und insbesondere des Zugangs zu einem ersten Beschäftigungsverhältnis sowie zu Ausbildungs- und Praktikumsplätzen

ERFORDERLICHE MASSNAHME: Kommissionsvorschlag am bis Ende 2011, Einigung in Rat und EP bis Ende Juni 2012

- **Kollektive Rechteverwertung** – einen Binnenmarkt für Online-Musik möglich machen und die Verwertung von Urheberrechten in der EU modernisieren

ERFORDERLICHE MASSNAHME: Kommissionsvorschlag im ersten Quartal 2012, Einigung in Rat und EP bis Ende 2012

- **Vorschlag über Online-Zahlungen** zur Förderung des Vertrauens in den Online-Geschäftsverkehr und des Wettbewerbs

ERFORDERLICHE MASSNAHME: Konkrete Kommissionsvorschläge im kommenden Jahr, um die im Grünbuch identifizierten Probleme anzugehen (das Ende 2011 angenommen werden soll)



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011
KOM(2011) 815 endgültig

VOL. 2/5 - ANHANG I

ANHANG

FORTSCHRITTSBERICHT ZUR STRATEGIE EUROPA 2020

zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Jahreswachstumsbericht 2012

1. EINLEITUNG

2010 verständigte sich der Europäische Rat auf eine ausführliche Reaktion auf die Herausforderungen, den sich Europa derzeit gegenüber sieht. In dem gegenwärtigen Klima ist die Bedeutung dieser Strategie gar nicht hoch genug einzuschätzen. Verzeichnete das BIP der EU im ersten Quartal 2011 noch einen Anstieg, so ist sein Wachstum seither deutlich geringer ausgefallen. Den jüngsten Prognosen zufolge soll das Wirtschaftswachstum zum Ende des Jahres hin völlig zum Erliegen kommen¹. Dazu kommt im Euroraum noch die weiterhin schwelende staatliche Schuldenkrise und die Anfälligkeit des Bankensektors. In Zeiten wie diesen halten sich Verbraucher und Unternehmen mit ihrem privaten Verbrauch beziehungsweise mit Investitionen zurück, weil es ihnen an Vertrauen mangelt. Wegen der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte bleibt zudem wenig Raum für weitere umfangreiche finanzpolitische Maßnahmen zur Wachstumsförderung.

Die jetzige Situation dämpft künftige Wachstumsaussichten spürbar und hat weitreichende negative Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit, auf den Arbeitsmarkt – wobei Jugendliche und Geringqualifizierte besonders betroffen sind – sowie auf die öffentlichen Finanzen, sowohl was die Einnahmen- als auch was die Ausgabenseite betrifft. Da nun auch die Schwellenländer technologisch aufrüsten, nimmt der weltweite Wettbewerb gleichzeitig weiter zu.

Die EU erlebt die schwerste Wirtschaftskrise seit ihrer Gründung und muss daher ihre Anstrengungen verdoppeln, um das Wachstum zu beschleunigen, die Produktivität zu steigern und die Beschäftigungssituation zu verbessern. Mittlerweile erübrigt es sich, in kurz- und langfristigen Kategorien zu denken, da die längerfristigen Wirtschaftsaussichten sich unmittelbar auf die kurzfristigen Kapitalbeschaffungskosten von Staaten auswirken. Längerfristige Reformen müssen parallel zu kurzfristigeren Maßnahmen angegangen werden.

Die Strategie Europa 2020 verweist zu Recht auf die Notwendigkeit eines neuen Wachstumspfad, an dessen Ende eine wissensbasierte, nachhaltige und integrative Wirtschaft steht, eines Pfades, der in der Lage ist, die strukturellen Schwächen der europäischen Wirtschaft zu beseitigen, deren Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu steigern und eine feste Basis für eine nachhaltige soziale Marktwirtschaft zu schaffen.

Mit fünf Kernzielen, die in der Strategie näher ausgeführt werden, macht die EU deutlich, wo sie 2020 stehen will: Bis 2020 sollen 75 % der EU-Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren über einen Arbeitsplatz verfügen, 3 % des BIP der EU für FuE aufgewendet und die „20-20-20“-Klimaschutz- und Energieziele erreicht werden. Der Anteil der Schulabbrecher soll auf unter 10 % abgesenkt werden und mindestens 40 % der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss oder eine vergleichbare tertiäre Ausbildung aufweisen können. Die Zahl der in Armut lebenden oder sozial ausgegrenzten Personen sollte um mindestens 20 Millionen gesenkt werden. All diese Ziele sind miteinander verknüpft und wichtig für unser aller Erfolg und erfordern daher

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2011_autumn_forecast_en.htm.

konzertierte Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die von Maßnahmen auf EU-Ebene begleitet werden müssen.

Die Strategie Europa 2020 ist Teil des Europäischen Semesters. Der Prozess der verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung wurde Anfang 2011 eingeleitet. Anhand der nationalen Reformprogramme sowie der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme schloss der Rat den ersten Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung im Juli mit einer Einigung auf eine Reihe länderspezifischer Empfehlungen ab, die zeigen, wo für die Mitgliedstaaten noch weiterer Handlungsbedarf besteht². Dem zufolge müssen, um Europas Wachstumspotenzial freizusetzen, strukturelle Reformen beschleunigt werden, wobei der Schwerpunkt auf der Öffnung der Dienstleistungsmärkte, der Verbesserung des ordnungspolitischen Umfelds, der Sicherung der Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten und der Förderung der Energieeffizienz liegt³. Die Umsetzung dieser länderspezifischen Empfehlungen sollte jetzt Vorrang haben.

2. FORTSCHRITTE BEI DEN KERNZIELEN DER STRATEGIE EUROPA 2020

Die Europa 2020-Ziele können das Wachstumspotenzial der Mitgliedstaaten deutlich erhöhen. Die von den Mitgliedstaaten in ihren Nationalen Reformprogrammen vom Frühjahr 2011 eingegangenen Verpflichtungen reichen jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht aus, um die EU-Ziele – ganz besonders was die Energieeffizienz betrifft – zu erreichen⁴. Ein Blick auf die neuesten Statistiken zeigt außerdem, dass bisher lediglich in Bezug auf die EU-Ziele im Bildungsbereich gewisse Fortschritte erzielt wurden.

- **Ziele im Bildungsbereich:** Die für die gesamte EU angestrebte Senkung der Schulabbrecherquote lässt sich mit den derzeitigen nationalen Vorgaben nicht erreichen. Danach würde bis 2020 die Quote der Schulabbrecher auf 10,5 % sinken, womit das gemeinsame europäische 10 %-Ziel verfehlt würde. 2010 lag die durchschnittliche Schulabbrecherquote in der EU noch bei 14,1 % gegenüber 14,4 % im Jahr 2009. Die Zahlen verdecken jedoch, dass es zwischen den Ländern und innerhalb eines Landes größere Abweichungen gibt. Im tertiären Bildungsbereich (gemessen an der Altersgruppe der 30-34-Jährigen) würde unter Prämisse, dass alle Mitgliedstaaten ihre nationalen Zielvorgaben erfüllen, im Jahr 2020 die Quote derjenigen, die über einen Hochschul- oder vergleichenden Abschluss verfügen, lediglich bei 37 % liegen. Allerdings ist die Quote der tertiären Bildungsabschlüsse auf EU-Ebene von 32,3 % im Jahr 2009 auf 33,6 % im Jahr 2010 gestiegen; bei einer Fortsetzung des aktuellen Trends könnte das Kernziel von 40% Inhabern von tertiären Bildungsabschlüssen unter den 30-34-Jährigen doch noch erreicht werden.
- **Beschäftigungsziel:** Wenn alle Mitgliedstaaten ihre nationalen Vorgaben umsetzen würden, würde die EU als Ganzes ihr Ziel, in der EU eine Beschäftigungsquote von 75 % zu erreichen, immer noch um 1,0 - 1,3 Prozentpunkte verfehlen. 2011 gab es keine erkennbaren Fortschritte. Nachdem im ersten Halbjahr der wirtschaftliche Aufschwung ins Stocken geriet und die

² KOM(2011) 400 vom 7.6.2011.

³ Siehe Übersicht in Anlage 1.

⁴ Siehe Übersicht in Anlage 2.

Beschäftigungsquote nur geringfügig anstieg, dürfte die EU-27-Beschäftigungsquote für 2011 nur knapp über dem Vorjahresniveau von 68,6 % und damit unter dem Vorkrisen-Hoch von 70,3 % liegen. Die Herausforderung, bis zum Jahr 2020 weiteren 17,6 Millionen Menschen einen Arbeitsplatz zu verschaffen, bleibt somit bestehen.

- **Ziel im Bereich Forschung und Entwicklung:** Selbst bei Erreichen der nationalen Ziele würde die EU das 3 %-Ziel immer noch um ca. 0,3 Prozentpunkte verfehlen. Die Investitionsquote im FuE-Bereich lag 2009 bei 2,01 % und dürfte 2011 nur geringfügig steigen.
- **Armutsbekämpfung:** Das Ziel der EU, mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszuführen, lässt sich mit den gegenwärtigen nationalen Zielvorgaben nicht verwirklichen. Nach ersten vorläufigen Schätzungen könnten bis 2020 insgesamt rund 12 Millionen Menschen vor weiterer Armut und sozialer Ausgrenzung bewahrt werden. Bezieht man die in diesen Bereich hineinwirkenden Strategien beispielsweise zur Bekämpfung von Kinderarmut oder Langzeitarbeitslosigkeit mit ein, so lässt sich diese Zahl nochmals um 25% steigern, aber trotzdem läge man damit immer noch um mindestens 5 Millionen bzw. 25 % unter dem erklärten EU-Ziel.
- **„20-20-20“-Ziele:** In Bezug auf die „20-20-20“-Ziele lassen jüngste Projektionen⁵ den Schluss zu, dass die EU als Ganzes ihr Ziel einer 20 %igen Senkung der Treibhausgasemissionen erreichen wird, dass aber eine Reihe von Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen ergreifen müssen, um ihre verbindlichen nationalen Ziele zu erfüllen. Im Bereich der Energieeffizienz werden die nationalen Ziele der Mitgliedstaaten derzeit einer Prüfung unterzogen. Ein entsprechender Bericht soll Anfang 2012 vorliegen. Ausgehend von den rechtlich verbindlichen Zielvorgaben der Mitgliedstaaten dürfte bei den erneuerbaren Energien das 20 %-Ziel bis 2020 jedoch erreicht werden, wenn die Mitgliedstaaten ihre entsprechenden Aktionspläne konsequent umsetzen. Im EU-Durchschnitt stieg der Anteil von 10,34% im Jahr 2008 auf 11,6%⁶ im Jahr 2009.

Durch die Festlegung konkreter Ziele soll jeder einzelne Mitgliedstaat stärker in die Pflicht genommen werden, um messbare Fortschritte in den genannten Schlüsselbereichen und bei der Umsetzung der fünf Kernziele zu machen. Angesichts der derzeitigen schwierigen Wirtschaftslage und der fortdauernden Haushaltskonsolidierung werden weitere Anstrengungen nötig sein, um sicherzustellen, dass die EU-Ziele bis 2020 erreicht werden.

⁵ KOM(2011) 1151 vom 7.10.2011.

⁶ Vorläufige Zahlen.

3. FREISETZUNG VON EUROPAS WACHSTUMSPOTENZIAL

Zur Förderung des Wachstums müssen die Leitinitiativen der Strategie 2020 wie auch sonstige einschlägige EU-Instrumente voll zum Tragen kommen. Nachdem inzwischen alle sieben Leitinitiativen auf den Weg gebracht sind⁷, steht nun ihre Umsetzung im Mittelpunkt. Insgesamt sind die Fortschritte zufriedenstellend. Jede Leitinitiative ist im Verlauf der Jahre 2010 und 2011 bereits mit einer Reihe wichtiger Maßnahmen angegangen worden. Viele Maßnahmen befinden sich jedoch noch im Vorschlagsstadium und müssen noch vom Rat und vom Europäischen Parlament angenommen werden. Da die Zeit drängt, hat die Kommission eine Reihe von Vorschlägen mit größerem Wachstumspotenzial herausgefiltert, die relativ schnell verabschiedet werden sollten, damit das Wachstum angekurbelt wird⁸.

3.1. Leitinitiative 2020 „Innovationsunion“

Europas Forschungs- und Innovationsleistungen haben in den letzten Jahren kein zufriedenstellendes Niveau erreicht, so dass der bereits bestehende nicht unerhebliche Rückstand gegenüber den USA und Japan noch größer geworden ist. Eine Reihe anderer wichtiger Mitbewerber wie China und Brasilien stehen der EU in punkto Innovationsleistung inzwischen nicht mehr viel nach⁹. Die Innovationsleistung der EU insgesamt verdeckt das Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten, von denen einige (vor allem Schweden, Dänemark, Finnland und Deutschland) im weltweiten Vergleich durchaus bestehen können.

Um den Innovationsrückstand Europas zu erklären, wurden viele Gründe angeführt. So heißt es, europäische Firmen seien vielfach in traditionelleren, weniger FuE-intensiven Bereichen verhaftet („Pfadabhängigkeit“); Investitionen in innovativere Wachstumssektoren (z.B. Biotechnologie, Internet) würden durch einen unvollendeten Binnenmarkt, unter anderem im Dienstleistungssektor, durch geringere Marktchancen für innovative Produkte und durch einen zunehmenden Mangel an Arbeitskräften mit dem richtigen Mix an Qualifikationen gebremst; die Kapitalbeschaffung sei schwieriger; die Politik würde keine innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen schaffen und die Nachfrage nicht stärken und die Verzahnung des „Wissensdreiecks“ sei in der EU relativ lose.

Die der Innovationsunion gewidmete Leitinitiative will diesen Herausforderungen mit 34 Selbstverpflichtungen begegnen, die innerhalb genauer zeitlicher Vorgaben umzusetzen sind. Die bisherigen Fortschritte sind insgesamt gesehen gut und bei 30 der 34 Selbstverpflichtungen wurde der Zeitplan bisher genau eingehalten. Es wurden konkrete Initiativen und Pilotprogramme auf den Weg gebracht. Bis Ende 2011 wird die

⁷ Digitale Agenda für Europa (KOM(2010) 245 endg./2 vom 19.5.2010), Jugend in Bewegung (KOM(2010) 477 vom 15.9.2010), Innovationsunion (KOM(2010) 546 vom 6.10.2010), Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung (KOM(2010) 614 vom 27.10.2010), Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung. (KOM(2010) 682 vom 23.11.2010), Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt (KOM(2010) 758 vom 15.12.2010), Ressourcenschonendes Europa (KOM(2011) 21 vom 26.1.2011).

⁸ Anhang zum Jahreswachstumsbericht 2012 „EU-Vorschläge mit großem Wachstumspotenzial“ .

⁹ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/iu-scoreboard-2010_en.pdf

Kommission auf der Grundlage ausführlicher Gespräche mit den verschiedenen Akteuren die in der Leitinitiative angekündigten sechs Legislativvorschläge vorlegen (einheitlicher Patentschutz, Normungspaket, „Horizon 2020“, neue Kohäsionsmaßnahmen, Modernisierung der Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und EU-Pass für Risikokapitalfonds).

Europa benötigt ein schnelleres und moderneres Normungssystem, kostengünstigere Patente, ein öffentliches Beschaffungswesen, das mehr auf innovative Produkte und Dienstleistungen setzt, einen leichteren Zugang zu Kapital und einen echten europäischen Wissensmarkt. Die Kommission hat bereits Vorschläge für die Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes vorgelegt, um die Erteilung eines Patents weniger aufwendig und kostspielig zu machen. Bis Ende 2011 sollte möglichst eine Einigung über diese Vorschläge sowie über das Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichts erzielt werden. Ein Normungspaket wurde ebenfalls vorgelegt mit dem Ziel, die Normungsverfahren zu modernisieren und den Zeitaufwand um 50% zu reduzieren.

Zu den Schlüsselaktionen des Jahres 2011 zählte der Start eines europäischen Innovationspartnerschafts-Pilotprojekts zum Thema aktives und gesundes Altern, dessen Ziel es ist, die bei guter Gesundheit verbrachten Lebensjahre um zwei Jahre zu steigern, um so die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und den Verlust an Arbeitskräften einzudämmen, wobei sektorübergreifend alle Akteure über den gesamten Innovationszyklus hinweg mobilisiert werden sollen, um schneller innovative Lösungen für die gesellschaftlichen Herausforderungen zu finden. Im Rahmen der Vorschläge für eine GAP-Reform ist eine europäische Innovationspartnerschaft im Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung ins Leben gerufen worden. Mit ihrer Hilfe soll die relativ große Lücke, die zwischen der Forschung und der Verbesserung der landwirtschaftlichen Methoden klafft, geschlossen werden. Fortschritte wurden auch beim Aufbau der 48 prioritären europäischen Forschungsinfrastrukturen erzielt, die im Fahrplan 2010 des Europäischen Strategieforums für Forschungsinfrastrukturen aufgelistet sind. Zehn davon sind bereits in Arbeit und für weitere 16 könnte der Startschuss 2012 erfolgen.

Das öffentliche Beschaffungswesen bietet mit einem geschätzten Anteil von 19,9 % am BIP der EU (Stand 2009) ein großes Potenzial, um europäischen Innovationen auf dem Markt zum Durchbruch zu verhelfen. Die Kommission arbeitet derzeit gemeinsam mit den Mitgliedstaaten daran, dass dieses Potenzial besser genutzt wird. Bis zum Ende des Jahres wird die Kommission einen Vorschlag zur Vereinfachung der Vergabevorschriften und für ein effizienteres und umweltfreundlicheres Beschaffungswesen vorlegen. Der Vorschlag wird ein neues besonderes Vergabeverfahren für die Entwicklung und anschließende Beschaffung von neuen innovativen Produkten, Arbeiten und Dienstleistungen beinhalten.

Des Weiteren prüft die Kommission, welche Möglichkeiten es gibt, um das geistige Eigentum von Unternehmen auf EU-Ebene besser zu verwerten. Für 2012 sind ausführliche Gespräche mit den Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung weiterer Maßnahmen geplant. Um das Band zwischen Forschung und Wissenschaft enger zu knüpfen, wurde 2008 das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) ins Leben gerufen. Es soll Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen durch

neue Formen der Partnerschaft – die so genannten Wissens- und Innovationsgemeinschaften - zusammenführen. Derartige Gemeinschaften wurden bislang in den Bereichen nachhaltige Energie, Klimawandel und IKT gegründet, und zwar mit positivem Ergebnis. Die Kommission wird die Arbeit der bisher aktiven Wissens- und Innovationsgemeinschaften des EIT aufmerksam beobachten und evaluieren und ab 2014 im Rahmen von „Horizon 2020“ Vorschläge für eine Ausweitung der Tätigkeiten des EIT vorlegen.

Die Kommission wird die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Hochschulen auch durch die Gründung von „Wissensallianzen“ zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen fördern, die neue interdisziplinäre Lehrpläne entwickeln sollen, um unternehmerische und innovatorische Defizite zu beheben. Ein diesbezügliches Pilotprojekt wurde 2011 auf den Weg gebracht. Dem soll 2012 ein Vorschlag folgen, der den Rahmen für einen Europäischen Forschungsraum absteckt und Begleitmaßnahmen vorsieht, um Hindernisse für die Mobilität und die grenzübergreifende Zusammenarbeit zu beseitigen. Die konkrete Umsetzung soll bis Ende 2014 erfolgen. 2012 wird die Kommission auch den Startschuss für „U-Multirank“ geben, ein leistungsorientiertes Ranking- und Informationsinstrument zur Erstellung des Profils von Hochschulen. Erste Ergebnisse werden 2013 erwartet.

Zwei Mitgliedstaaten wurden in den an sie gerichteten länderspezifischen Empfehlungen aufgefordert, ihre Forschungs- und Innovationsstrukturen und speziell ihre Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation zu verbessern. Soweit sich dies bisher sagen lässt, sind erste bescheidene Fortschritte in diesem Bereich zu verzeichnen.

3.2. Leitinitiative 2020 „Eine Digitale Agenda für Europa“

IKT sind ein wichtiger Wachstumsmotor; moderne Volkswirtschaften erzeugen damit die Hälfte ihres Produktivitätszuwachses. Im Vergleich zu seinen Hauptkonkurrenten **ist Europa** jedoch sowohl **bei den Investitionen in IKT** als auch beim Ausbau von schnellen Breitband-Kommunikationsnetzen **im Rückstand** und schöpft damit das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial von im Grunde boomenden Wirtschaftssektoren nur unzureichend aus.

Die „Digitale Agenda“ macht Fortschritte, wie aus dem Anzeiger zur Digitalen Agenda (Scoreboard) hervorgeht¹⁰, aber die Anstrengungen müssen verstärkt werden, wenn die dazugehörigen Ziele erreicht werden sollen. Von den 101 Aktionen, die im Rahmen der sieben Säulen der Digitalen Agenda geplant sind, wurden vierzehn bereits 2010 beziehungsweise 2011 umgesetzt; weitere 50 sind in Arbeit und sollen in den nächsten 12 Monaten abgeschlossen werden. Der Abbau von Hindernissen beim schnellen Internet-Zugang und die Zerstreung von Vorbehalten gegenüber der Welt des Internets könnte mit dazu beitragen, das BIP-Wachstum anzukurbeln, die Wettbewerbsvorteile Europas zu vergrößern, neue Arbeitsplätze zu schaffen und neue Unternehmen hervorzubringen. Die digitale Agenda für Europa legt den Schwerpunkt auf die

¹⁰ http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/index_en.htm.

Verwirklichung des digitalen Binnenmarktes, durch den das BIP in den nächsten zehn Jahren zusätzlich um 4 % wachsen könnte¹¹.

Zur Veranschaulichung sei gesagt, dass die weltweite Nachfrage nach **Breitbandanschlüssen** jährlich um 50-60 % gestiegen ist. In Japan laufen mittlerweile über 50 % der Breitbandanschlüsse über hochleistungsfähige Glasfaserkabel, in Korea sind es 40 %, in Europa dagegen nur 5 %. Bei einem 10 %igen Zuwachs bei der Breitbandversorgung wird mit einem Anstieg des BIP um 0,9-1,5 Prozentpunkte gerechnet. Investitionen in die Breitbandtechnologie könnten damit zu einer Schlüsselkomponente der EU-Wachstumsstrategie werden; dazu müssten die auf nationaler und regionaler Ebene verfügbaren Mittel ausgeschöpft werden; die Verlegung der Leitungen müsste prinzipiell in die Stadtplanung miteinbezogen werden und es müsste verstärkt auf Synergien mit Energieinfrastruktureinrichtungen gesetzt werden, um den Ausbau intelligenter Netze zu beschleunigen. 2010 gab die Kommission eine Mitteilung¹² heraus, die gemeinsame Regeln für die Konzipierung von Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene enthält, um die Ziele im Bereich der Breitbandnetze zu erreichen. Damit soll die Entwicklung von ultra-schnellen Internetverbindungen beschleunigt werden. Zusammen mit der Mitteilung wurde auch eine Empfehlung zu Zugangsnetzen der nächsten Generation angenommen, die zur Förderung von Investitionen auf klare und effektive Regulierungsmaßnahmen setzt.

Durch den Aufwärtstrend beim mobilen Internet ist der Bedarf an **Frequenzbändern** größer geworden. Mit ein Grund dafür sind die starke Verbreitung der Smartphones (es könnte sein, dass bis 2020 jeder Mensch auf der Welt im Besitz eines Smartphone ist) und die explosionsartig gestiegene Nutzung von Tablett-PCs (im Jahr 2011 sind es geschätzte 62 Millionen Stück¹³). Die vermehrte Übertragung von Videoinhalten, die bereits zwei Drittel des gesamten Mobilfunkverkehrs ausmachen, erfordern mehr Kapazitäten. Auf die Nutzung des Funkfrequenzspektrums angewiesene Dienste machen 2-2,5 % des BIP der EU (ca. 250 Mrd. EUR) aus, und vom Wirtschaftszweig der drahtlosen elektronischen Kommunikation hängen in der EU 3,5 Millionen Arbeitsplätze ab; darüber hinaus erzeugt der Sektor ein jährliches Steueraufkommen von 130 Mrd. EUR und trägt direkt 140 Mrd. EUR zum europäischen BIP bei. Das auf fünf Jahre angelegte Funkfrequenz-Programm, über das die EU-Organe grundsätzlich Einigung erzielt haben, sollte vom Rat und vom Europäischen Parlament möglichst schon Anfang 2012, verabschiedet werden.

Das Wachstumspotenzial, das der elektronische Handel (**E-Commerce**) bietet, bleibt in der EU noch weitgehend ungenutzt. Eine relativ große Rolle spielt der elektronische Handel im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen: 27 % der Unternehmen beziehen Waren und 13 % verkaufen Waren über das Internet. Dagegen entfallen im Einzelhandel nur 3,4 % aller Geschäfte auf den Internethandel. 2010 kauften 40,4 % der Bevölkerung im Internet ein, davon entfielen aber nur 9 % auf grenzüberschreitendes Online-Shopping (Eurostat). Neuesten Erkenntnissen zufolge lassen sich die preis- und sortimentbedingten Vorteile des Online-Shopping derzeit auf schätzungsweise 11,7 Mrd. EUR beziehungsweise 0,12 % des BIP der EU beziffern. Bei einem Anstieg des Anteils des

¹¹ http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_de.pdf

¹² KOM(2010) 472 endg. vom 20.9.2010.

¹³ IDC-Bericht, September 2011.

Internethandels am gesamten Einzelhandel auf 15 % und einem Wegfall noch bestehender Binnenmarkthemmnisse wird der Verbrauchervorteil auf rund 204 Mrd. EUR oder 1,7 % des BIP der EU geschätzt¹⁴. Der Unterschied zu den USA beim Erwerb digitaler Musik und Bücher ist enorm. 2010 entfielen auf den Verkauf digitaler Musik in der EU 19 % des gesamten Tonträgermarktes, in den USA dagegen 49 %. Es gibt nur zwei Online-Musikanbieter, die in allen 27 Mitgliedstaaten aktiv sind, die meisten Online-Musikdienste sind nur in einem oder einigen wenigen Mitgliedstaaten tätig. In den USA übertrafen die Verkaufszahlen für E-Books im ersten Quartal des Jahres 2011 die Zahl der verkauften Massenunterhaltungsliteratur im Taschenbuchformat, während der E-Book-Markt in Europa dagegen ein Schattendasein führt.

2011 präsentierte die Kommission einen Legislativvorschlag zur Verbesserung der alternativen Streitbeilegungsverfahren zwischen Verbrauchern und Unternehmen in der Union, zu dem auch ein Vorschlag für ein EU-weites Online-Rechtsschutzinstrument gehört, um Streitigkeiten bei grenzüberschreitenden Online-Geschäften wirksam lösen zu können. 2012 sollen Vorschläge folgen, die den elektronischen Geschäftsverkehr erleichtern sollen, unter anderem durch die grenzübergreifende gegenseitige Anerkennung elektronischer Authentifizierungen und Signaturen und durch Vorschriften zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels mit digitalen Inhalten im Wege der Modernisierung des europäischen Urheberrechtsschutzes. Die Kommission wird im Anschluss an eine Grünbuch-Konsultation auch prüfen, wie die Integration des Marktes für Zahlungen per Karte, Internet oder Mobiltelefon weiter vorangetrieben kann. Außerdem sollen neue Regelungen vorgeschlagen werden, die einen besseren Schutz personenbezogener Daten bieten, sowie Maßnahmen im Bereich der Vollstreckung und der Verbraucherinformation, um das Vertrauen der Verbraucher in den elektronischen Handel zu stärken.

Deutliche Effizienzgewinne ließen sich auch durch einen flächendeckenden Rückgriff auf **elektronische Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen** erzielen: Schätzungen zufolge wären dadurch Einsparungen in Höhe von jährlich 50 bis 70 Mrd. im Jahr möglich. Die Kommission geht davon aus, dass 2009 lediglich 5 % aller Verfahren elektronisch abgewickelt wurden. Ihr für Dezember 2011 geplanter Vorschlag einer Modernisierung der Vergaberichtlinien soll daher Maßnahmen enthalten, die dazu führen, dass die Verwendung elektronischer Verfahren zur Regel wird und nicht länger die Ausnahme bleibt.

Zur Unterstützung fortschrittlicher Digitalgeräte ist beim **Cloud Computing** ein europäischer Ansatz erforderlich, um für europäische Unternehmen und Behörden so viel Rechtssicherheit zu schaffen, dass sie cloud computing-fähige Dienste anbieten und nutzen können, die mehr und mehr zu wichtigen Komponenten für Effizienz und Unternehmertum in der heutigen digitalen Wirtschaft werden. Der durchschnittliche Beitrag des Cloud Computing zum BIP dürfte zwischen kurzfristig 0,1 % und mittelfristig 0,4 % liegen und in Europa annähernd 300 000 neue Arbeitsplätze schaffen¹⁵. Die Kommission wird bis 2013 einen europäischen Ansatz zum Cloud

¹⁴ Civic Consulting (2011) "Consumer market study on the functioning of e-commerce".

¹⁵ F. Etro (2010), "The economic impact of cloud computing" Review of Business and Economics.

Computing entwickeln, um für europäische Anbieter und Nutzer die nötige Rechtssicherheit zu schaffen.

Entschlossenes Handeln ist auch nötig, um das Internet sicherer zu machen und die Kosten der steigenden Zahl von Angriffen auf eine Infrastruktur zu senken, die für den Binnenmarkt von zentraler Bedeutung ist. Für 2012 plant die Kommission daher die Vorlage einer ambitionierten EU-Strategie für mehr Sicherheit im Internet.

3.3. Leitinitiative 2020 „Ressourcenschonendes Europa“

Europa kann wirtschaftlich profitieren, wenn es die Herausforderungen im Energie-, Klima- und Rohstoffsektor konsequent angeht. Das Ziel der Union, bis 2020 den Energieverbrauch um 20 % zu senken, könnte für die Verbraucher Einsparungen von jährlich bis zu 1000 EUR pro Haushalt bedeuten, Europas Industrie wettbewerbsfähiger machen und bis zu zwei Millionen neue Arbeitsplätze schaffen. Mit Blick auf ein effizientes Ressourcenmanagement haben erste Ergebnisse von für die Kommission vorgenommenen Modellrechnungen ergeben, dass eine Senkung des Globalen Materialaufwands der Wirtschaft (Total Material Requirement) um 15 % das BIP um bis zu 3,6 % steigern und der EU rund zweieinhalb Millionen neue Arbeitsplätze beschern könnte. Jede Senkung des GMA um nur einen Prozentpunkt würde Unternehmen um rund 25 Mrd. EUR entlasten und bis zu 150 000 neue Arbeitsplätze schaffen¹⁶. Durch ressourcenschonende Maßnahmen, die nichts oder nur wenig kosten, beispielsweise durch den effizienteren Einsatz von Rohstoffen oder durch Abfallreduzierung, könnte die Wirtschaft viel Geld sparen (allein im Vereinigten Königreich rund 25 Mrd. EUR jährlich). Die Wirtschaftssektoren mit dem größten Einsparpotenzial sind die Chemie, der Bergbau, die Metallverarbeitung, die Strom-, Energie- und Wasserwirtschaft, das Baugewerbe und die Abfallbewirtschaftung¹⁷. Trotz der Senkung des CO₂-Ausstoßes infolge der Wirtschaftskrise dürften Projektionen zufolge in einigen Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen erforderlich werden, um die nationalen CO₂-Reduktionsziele zu erreichen. Auch im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz wird es wirksamer Maßnahmen bedürfen, um die verbleibenden Ziele zu erreichen. Vor diesem Hintergrund wird eine deutliche Steigerung der Investitionen in die Energieinfrastruktur, in Energietransportnetze, in erneuerbare Energien und in die Energieeffizienz von Gebäuden nicht ausbleiben können.

Die Kommission hat 14 der 20 geplanten strategischen Maßnahmen im Rahmen der Leitinitiative durchgeführt. Um die Umsetzung der Leitinitiative weiter auf Kurs zu halten, legte die Kommission einen Fahrplan fest, in dem die künftig anstehenden konkreten Maßnahmen aufgelistet sind und die Wirtschaftssektoren genannt werden, die die meisten Ressourcen verbrauchen und die Umwelt am stärksten belasten; außerdem werden Instrumente und Indikatoren für das weitere Vorgehen in Europa und auf internationaler Ebene vorgeschlagen. Ferner wurde ein Legislativvorschlag für eine EU-Richtlinie zur Energieeffizienz vorgelegt, in dem verschiedene Maßnahmen aufgeführt

¹⁶ Hinter dem GMA-Wert verbirgt sich der Gesamtverbrauch an Primärstoffen, die aus der Natur gewonnen werden und in die Wirtschaftstätigkeit eines Landes fließen. Der GMA zeigt die Rohstoffbasis einer Volkswirtschaft an. Darin inbegriffen ist sowohl die Extraktion von Rohstoffen aus heimischer Erde wie auch der durch Importe gedeckte Rohstoffbedarf.

¹⁷ "Further Benefits of Business Resource Efficiency", Oakdene Hollins, 2011.

sind, mit denen sich weitere Energieeinsparungen erreichen lassen. Ebenfalls beschlossen wurde eine Mitteilung zur Energieversorgungssicherheit und internationalen Zusammenarbeit, in der zum ersten Mal eine ausführliche Außenstrategie für den Energiebereich dargelegt wird. Die Kommission veröffentlichte einen Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050, in dem Zwischenziele festgelegt werden, um wie geplant eine kosteneffiziente Senkung der Treibhausgasemissionen um 80- 95 % bis 2050 zu erreichen. Der allmähliche Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft würde die Energiesicherheit erhöhen und die durchschnittlichen Brennstoffkosten um jährlich 175 bis 320 Mrd. EUR senken. Andere Vorteile wären eine Verbesserung der Luftqualität und der Volksgesundheit, womit sich Kosten von bis zu 27 Mrd. EUR bis zum Jahr 2030 einsparen ließen. Die Kommission legte ebenfalls ein neues Weißbuch „Verkehr“ für ein wettbewerbsfähiges, ressourceneffizientes Verkehrssystem vor. Im Vordergrund des Weißbuchs steht das ehrgeizige Ziel, eine Senkung des verkehrsbedingten Kohlendioxidausstoßes, einen echten einheitlichen Verkehrsraum und eine Verringerung der Abhängigkeit vom Öl zu erreichen.

2011 brachte die Kommission eine Reihe von Legislativvorschlägen für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf den Weg, die ein starkes Bekenntnis zu einer grundlegenden Verbesserung der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen enthalten. Mit den im Rahmen des ersten und des dritten Pfeilers der GAP vorgeschlagenen Änderungen soll eine stärkere Berücksichtigung von Umwelt- und Klimabelangen durch die landwirtschaftlichen Betriebe erreicht und sollen stärkere Anreize für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Gebiete geschaffen werden.

Die Vollendung des **Energiebinnenmarktes** ist eine Vorbedingung, damit das Einsparpotenzial voll ausgeschöpft werden kann, das ein vollkommen integrierter europäischer Gas- und Strommarkt aufgrund der erhöhten Liquidität und des stärkeren Wettbewerbs bietet. Die Integration des Marktes wird auch die Versorgungssicherheit erhöhen und die Einbindung von erneuerbaren Energien als Energieerzeugungsquelle infolge eines größeren Angebots an „Ausgleichszonen“ erleichtern. Ein stärkerer grenzübergreifender Handel mit Strom und Gas kann überdies Preisspitzen ausgleichen sowie neue Marktteilnehmer auf den Plan rufen und so Innovationen und Wettbewerb fördern.

Damit der Energiebinnenmarkt richtig funktioniert, ist es wichtig, dass in Fragen, die auch die Nachbarländer betreffen, auf nationaler Ebene eine kohärentere Politik betrieben wird. Bei nationalen Gesetzesvorhaben und geplanten Investitionsanreizen einschließlich Preis- oder Steueranreizen sollte auf die Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Instrumenten geachtet werden, um stabile Rahmenbedingungen für die Investitionen von europäischen Unternehmen und Dienstleistern zu gewährleisten. Im Bereich der erneuerbaren Energien beispielsweise sollten drastische politische Kehrtwendungen, auch solche mit rückwirkender Kraft, vermieden werden, damit keine unnötigen regulatorischen Risiken entstehen, die die Durchsetzungsfähigkeit der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien gefährden könnten. Die gegenwärtigen Förderprogramme für erneuerbare Energien sollten kosteneffizienter gestaltet werden. Es geht darum, die Erzeugung großer Mengen zu fördern, Kostensenkungen durch die Erzeuger zu ermöglichen, Subventionen zurückzufahren und einen echten europäischen Markt für erneuerbare Energien zu schaffen.

In künftigen Energieszenarien spielen **Energieinfrastrukturen** bei der Austarierung von Angebot und Nachfrage in der gesamten Union eine zentrale Rolle. Deshalb müssen Europas Strom- und Gasnetze dringend modernisiert und ausgebaut werden. Kürzlich wurde der Kommissionsvorschlag für eine neue Energieinfrastruktur-Verordnung¹⁸ präsentiert, die an die Stelle des bisherigen Rahmens für die transeuropäischen Energienetze (TEN-E) treten soll. Mit dem neuen Rechtsrahmen soll sichergestellt werden, dass die strategischen Energienetze und Speichervorrichtungen in den verschiedenen Regionen der Union bis 2020 fertig gestellt sind. Mit Hilfe der von der Kommission vorgeschlagenen, mit 9,1 Mrd. EUR ausgestatteten Fazilität „Connecting Europe“ werden sich die für Infrastrukturprojekte europäischen Zuschnitts erforderlichen Investitionen in Höhe von 200 Mrd. EUR bis zum Jahr 2020 realisieren lassen. Diese Investitionen werden sich insgesamt sehr positiv auf das BIP und die Beschäftigungssituation auswirken und bis zum Jahr 2020 eine Steigerung des BIP um 0,4 % sowie 400 000 neue Arbeitsplätze bringen.

Studien zu **Energie- und Ressourceneffizienz** zufolge hätte eine bessere Bauweise und bessere Nutzung von Gebäuden in der EU Auswirkungen auf 42 % des Endenergieverbrauchs¹⁹, auf etwa 35 % der Treibhausgasemissionen²⁰ und auf mehr als 50 % der gesamten Baustoffe²¹. Zudem ließe sich damit der Wasserverbrauch um bis zu 30 % reduzieren²². Im Baugewerbe sind 8 % der Erwerbstätigen in Europa beschäftigt. Etwa 230 000 Menschen stellen Isoliermaterial her und bauen es ein. Da Investitionen in **Energieeffizienz** zum Teil durch Energieeinsparungen finanziert werden, kann von staatlichen Maßnahmen, mit denen Barrieren beispielsweise für den Zugang zu Kapital und Informationen beseitigt werden, eine starke Multiplikatorwirkung ausgehen. Eine rasche Verabschiedung der Energieeffizienz-Richtlinie würde dazu beitragen, die Lücke in Bezug auf die Zielvorgabe Europa 2020 zu schließen und die notwendigen Rahmenbedingungen²³ zu schaffen, damit die Mitgliedstaaten ihre Effizienzziele festlegen und die ersten Berichte Ende 2012 vorlegen können.

Auch die EU-Mittel aus den Strukturfonds könnten noch stärker zugunsten der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien eingesetzt werden. Investitionen in nachhaltige Energie könnten durch Förderinstrumente der EU wie die Europäische Fazilität für technische Hilfe (ELENA) und die europäische Energieeffizienzfazilität (EEE-F) weiter vorangetrieben werden. Die im Vorfeld notwendigen Investitionen für Gebäudesanierungen oder für die Förderung der Energieeffizienz im öffentlichen Sektor könnten auch durch die Einbeziehung von Energiedienstleistungsunternehmen aufgebracht oder mobilisiert werden.

Der Verzicht auf **Beihilfen mit negativen Auswirkungen auf die Umwelt** steigert die Ressourceneffizienz und fördert das Wirtschaftswachstum. Ineffiziente Beihilfen für obsoletere Technologien und Unternehmensstrukturen erschweren Investitionen in saubere Energie und grüne Technologie. Die Beseitigung ineffizienter Beihilfen könnte auch eine wichtige Rolle bei der Haushaltskonsolidierung spielen. So lassen sich die direkten

¹⁸ KOM(2011) 658 vom 19.10.2011.

¹⁹ KOM(2007) 860 endg. vom 21.12.2007.

²⁰ KOM(2007) 860 endg. vom 21.12.2007.

²¹ KOM(2007) 860 endg. vom 21.12.2007.

²² KOM(2007) 414 endg. vom 18.7.2007.

²³ KOM(2011) 370 vom 22.6.2011.

Einnahmenverluste mit annähernd 0,5 % des BIP der EU beziffern (60 Mrd. EUR), und die Wohlfahrtsverluste, die sich aus einer Verzerrung der Wahlmöglichkeiten der Verbraucher ergeben, sind mit geschätzten 0,1 bis 0,3 % des BIP (12 Mrd. EUR bis 37 Mrd. EUR) erheblich. Die Mitgliedstaaten wurden von der Kommission aufgefordert, 2012 die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen zu ermitteln und Pläne für deren Abschaffung auszuarbeiten²⁴.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, vermehrt auf **Ökosteuern** zurückzugreifen, um den Herausforderungen zu begegnen, die sich uns heute und morgen in Bezug auf Klimawandel, Wasserknappheit, Energiesicherheit und der allgemeinen Ressourcenknappheit stellen. Ökosteuern verbessern die Ressourcenallokation und fördern die Beschäftigung, wenn sie haushaltsneutral wirken und mit einer Entlastung des Faktors Arbeit einhergehen²⁵. Diese Umstellung soll mit der von der Kommission 2011 vorgeschlagenen Änderung der Energiesteuer-Richtlinie²⁶ erleichtert werden. Eine entsprechende Preisinitiative würde überdies helfen, neue Industrien und Investitionen in grüne Technologie zu fördern.

Im Europäischen Semester 2011 bezogen sich einige der länderspezifischen Empfehlungen auf Aspekte, die mit nachhaltigem Wachstum zusammenhängen, wie Funktionsweise der Energiemärkte und Wettbewerb, Verbundstrukturen und Ressourceneffizienz. Die ersten Mitteilungen lassen erkennen, dass in fast allen Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen zu verzeichnen sind.

3.4. Leitinitiative 2020 „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“

Das verarbeitende Gewerbe hat sich als Motor der Konjunktur erwiesen: Die Produktion stieg gegenüber dem Tiefstand Anfang 2009 um etwa 15 %. Dessen ungeachtet stagnierte die wirtschaftliche Erholung der EU-Industrie in den letzten Monaten, und das Vertrauen der Wirtschaft sank wieder auf ihren historischen Durchschnittswert. Die Ungewissheit über die Aussichten der europäischen Wirtschaft und die Turbulenzen aufgrund der Schuldenkrise im Euroraum haben das Vertrauen der Industrie beschädigt. Hohe Energiepreise und ein weiterhin schwieriger Zugang zu Finanzmitteln bremsen die Konjunktur. Dennoch ist die EU-Industrie jetzt mit geringeren Lagerbeständen und einer höheren Produktivität als 2008 in einer besseren Verfassung, um auf eine Verlangsamung des Wachstums zu reagieren.

Die Leitinitiative „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ enthält 70 Schlüsselmaßnahmen, von denen die Kommission bereits eine große Zahl in Angriff genommen hat. So trägt die Kommission beispielsweise dafür Sorge, dass neue Vorschläge von einer gewissen Tragweite eingehend auf ihre Auswirkungen auf die

²⁴ KOM(2011) 571 vom 20.9.2011.

²⁵ Beispielsweise führt eine dauerhafte Reduzierung der durchschnittlichen Abgabenbelastung der Arbeit um einen Prozentpunkt langfristig in dem jeweiligen Land zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote um schätzungsweise etwa 0,4 Prozentpunkte. Quelle: OECD (2006), OECD Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Job Strategy, Paris.

²⁶ KOM(2011) 169 vom 13.4.2011.

Wettbewerbsfähigkeit und auf KMU hin geprüft werden. Bei den ETS-Zertifikaten wurde bereits in dieser Weise verfahren, um der Verlagerung von CO₂-Emissionen zu begegnen, ebenso bei der vierten Eigenkapitalrichtlinie.

Die Kommission wird darüber hinaus konkrete Maßnahmen zur **Verringerung des Verwaltungsaufwands** für KMU und insbesondere für Kleinstunternehmen vorschlagen. Geplant ist u. a., Klein- und Kleinstunternehmen von bestimmten Vorschriften freizustellen, kleinere Unternehmen stärker in die Gestaltung des Unionsrechts einzubeziehen, in den KMU-Test Kriterien in Bezug auf Kleinstunternehmen aufzunehmen und eine Übersicht der Freistellungen und vereinfachten Regelungen für KMU und Kleinstunternehmen zu erstellen, die in neuen Legislativvorschlägen, in erlassenen EU-Vorschriften und in den Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten enthalten sind.

Bei der Überprüfung des „**Small Business Act**“ für Europa im Februar 2011²⁷ lag der Schwerpunkt auf einem besseren Zugang zu Finanzmitteln, einem günstigeren Regelungsumfeld und der Hilfe bei der Bewältigung der Herausforderungen der Globalisierung. Letzterer Aspekt wurde in Folgemaßnahmen wie der neuen Strategie zur Förderung der Internationalisierung von KMU, die im November 2011 angenommen wurde, weiterentwickelt²⁸. Bei der Überprüfung wurde erneut darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten sich durch intelligente Regulierung verstärkt dem unternehmerischen Umfeld zuwenden sollten, d. h. Reduzierung unnötiger Vorschriften und Genehmigungen, Vereinfachung der Verfahren mithilfe elektronischer Behördendienste und Reduzierung der für eine Unternehmensgründung erforderlichen Zeit auf drei Arbeitstage.

Die Kommission wird Ende 2011 einen Aktionsplan zur Verbesserung des **Zugangs zu Finanzmitteln** für KMU vorlegen. Damit einher geht ein Vorschlag zur Erleichterung des Zugangs zu Risikokapital in Europa mithilfe eines EU-Passes, der es Risikokapitalfonds ermöglicht, auf der Grundlage einer einheitlichen Zulassung in allen 27 Mitgliedstaaten Kapital zu mobilisieren. Wenn diese Initiative Erfolg hat, können bis zu 315 000 neue Arbeitsplätze entstehen und das BIP kann um 100 Mrd. EUR steigen. Die Kommission wird sich dafür einsetzen, Steuern zu beseitigen, die grenzübergreifende Risikokapitalinvestitionen benachteiligen, und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Eine Stärkung des Wettbewerbs in der gesamten Wirtschaft erfordert nicht nur horizontale, sektorspezifische Produkt- und Dienstleistungsmarktreformen sowie eine wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsregeln, sondern auch einen **institutionellen Gesamtrahmen**, der den Wettbewerb auf allen Ebenen (EU, national, regional und kommunal) zu begrenzten Kosten für die Mitgliedstaaten fördert. Hierzu gehört auch, dass die Wettbewerbsbehörden, Regulierungsbehörden und die Justiz, die mit dem Schutz und der Förderung des Wettbewerbs betraut sind, ihre Rolle effektiv wahrnehmen. Ein gut funktionierendes Zivilrechtssystem ist Grundvoraussetzung in jedem institutionellen Rahmen, der Wettbewerb und Wachstum fördert.

²⁷ KOM(2011) 78 vom 23.2.2011.

²⁸ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/market-access/internationalisation/index_en.htm

Im Bereich der industriellen Innovation legte die hochrangige Sachverständigengruppe „Schlüsseltechnologien“ im Juni 2011 ihren Abschlussbericht mit konkreten Empfehlungen zur Entwicklung und Einführung dieser Technologien vor²⁹. Diese Technologien zeichnen sich durch ein enormes Marktpotenzial mit jährlichen Zuwachsraten zwischen 5 % und 16 % bis 2020 aus und generieren für nachgelagerte Industriezweige entscheidende Spillover-Effekte in Form von Innovation und Wachstum. Die Kommission schlug im Juni zudem eine Modernisierung der europäischen Normung³⁰ vor unter anderem durch Einführung von Dienstleistungsnormen und breitere Anerkennung von IKT-Industriespezifikationen.

Die Kommission hat einige **sektorspezifische Initiativen** angeregt wie die Annahme einer Weltraumstrategie³¹ zur Stärkung der europäischen Raumfahrt oder die Wiederbelebung von CARS 21³², die Input für die EU-Strategie für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge liefern soll. Fahrzeuge mit Elektroantrieb haben ein beträchtliches Marktpotenzial: Bis 2020 dürfte die Zahl der 100 000 heute zugelassenen Hybridfahrzeuge auf 1 Million ansteigen, während bis 2020 mit 750 000 reinen Elektrofahrzeugen zu rechnen ist. Gleichzeitig ist die Kommission weiterhin bemüht, auf die Anliegen der energieintensiven Industriezweige einzugehen, insbesondere durch die Einführung eines Programms für eine CO₂-arme nachhaltige Industrie (SILC), durch die Förderung extrem CO₂-armer Produktionstechnologien und durch die Entwicklung einer öffentlich-privaten Partnerschaft, um Anreize für Innovationen in den energieintensiven Industriezweigen zu geben.

Ersten Angaben zufolge erscheinen die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in diesem Bereich recht unterschiedlich. Die Empfehlungen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln für KMU wurden eher mäßig befolgt. Etwas besser sieht es bei den Maßnahmen zur Verbesserung des Unternehmensumfelds aus wie Reduzierung des Verwaltungsaufwands, Verbesserung der Verwaltungskapazitäten oder der Leistungsfähigkeit des Justizsystems. Sechs der zehn Mitgliedstaaten, denen empfohlen wurde, die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern, haben Maßnahmen ergriffen, die aber in den meisten Fällen unvollständig bleiben.

3.5. Leitinitiative 2020 „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“

Steigende Beschäftigung und eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität sind in Verbindung mit Investitionen und Innovationen zwei zentrale Wachstumsquellen. Derzeit sind 23 Millionen Menschen in der EU arbeitslos, was 10 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter entspricht.

Der leichte Rückgang der Arbeitslosenquote in der EU seit 2010 ist zum Stillstand gekommen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen liegt über 40 % und ist gegenüber den vor zwei Jahren verzeichneten 30 % um ein Drittel

²⁹ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/key_technologies/kets_high_level_group_en.htm.

³⁰ KOM(2011) 311 und KOM(2011) 315 vom 1.6.2011.

³¹ KOM(2011) 152 vom 4.4.2011.

³² Erstes Treffen der hochrangigen Gruppe am 10. November 2010.

gestiegen. Die Zahl der Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität ist in 12 der 15 Mitgliedstaaten, für die Angaben vorliegen, gestiegen.

Ein Aufschwung, der keine neuen Arbeitsplätze bringt, verursacht nicht nur erhebliche wirtschaftliche und soziale Kosten, sondern signalisiert auch Strukturdefizite auf dem Arbeitsmarkt, was mittel- bis langfristig zu einer Schwächung des Wachstumspotenzials führt. Insbesondere beeinträchtigen das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage sowie der Arbeitskräftemangel die wirtschaftliche Erholung. Die Zahl der offenen Stellen stieg zwar ab Mitte 2009, die Arbeitslosenquote ging aber nicht merklich zurück. Dies weist auf ein Missverhältnis zwischen den vorhandenen Kompetenzen und den Anforderungen des Arbeitsmarktes hin, z. B. auf unzureichende Qualifikationen oder eingeschränkte Mobilität, zumindest in bestimmten Sektoren und Regionen.

Lebenslanges Lernen ist Voraussetzung, um Menschen mit den richtigen Fähigkeiten und Fertigkeiten für den Arbeitsmarkt auszustatten. Im Jahr 2000 waren 22 % der Beschäftigten in der EU hochqualifiziert, 29 % waren geringqualifiziert. 2010 war es umgekehrt. Bis 2020 werden 35 % der Arbeitsplätze hohe Qualifikationen erfordern, während es für Geringqualifizierte 12 Millionen Arbeitsplätze weniger geben wird. Gleichwohl entspricht der Bildungsgrad derzeit nicht der zunehmenden Qualifikationsintensität der verfügbaren Arbeitsplätze. In der EU verlässt derzeit jeder siebte (14,41 %) junge Mensch zwischen 18 und 24 die Schule mit nicht mehr als Sekundarstufe I und nimmt an keiner weiteren Aus- oder Fortbildung teil (Schulabbrecher). Die Qualifikationen vieler von ihnen entsprechen nicht dem Bedarf des Arbeitsmarkts. Hinzu kommt, dass mehr als ein Fünftel aller Kinder nicht über die grundlegenden Lese- und Rechenfertigkeiten verfügen (festgestellt bei 15-Jährigen).

Im Rahmen der Leitinitiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ werden derzeit politische Maßnahmen entwickelt, um diesen Problemen zu begegnen. Die Arbeiten in den 13 zentralen Maßnahmenbereichen, etwa zu dem für Oktober 2012 geplanten EU-Kompetenzpanorama zur Erhöhung der Transparenz für Arbeitsuchende, Arbeitskräfte, Unternehmen und/oder öffentliche Einrichtungen durch Bereitstellung aktualisierter Vorhersagen zu vorhandenen Kompetenzen und Arbeitsmarkterfordernissen bis zum Jahr 2020, gehen gut voran. Das Gleiche gilt für im Rahmen der Leitinitiative vorgesehene sektorspezifische Initiativen wie den Aktionsplan für Beschäftigte im Gesundheitswesen.

Die Legislativvorschläge zur Überarbeitung des EU-Arbeitsrechts sind in Vorbereitung. Die Sozialpartner haben Verhandlungen über eine Neufassung der Arbeitszeitrichtlinie zugestimmt. Die Verabschiedung des Pakets mit zwei Legislativvorschlägen zur Entsendung von Arbeitskräften ist in den kommenden Wochen vorgesehen. Für das erste Halbjahr 2012 wird eine Empfehlung des Rates zur Förderung und Validierung des nichtformalen und informellen Lernens erwartet. Bis Oktober 2012 wird zudem ein Instrument, mit dem Bürger ihre bei der Arbeit und anderswo erworbenen Kompetenzen angeben können, online zur Verfügung stehen. Die Kommission wird sich in einer für das zweite Halbjahr 2012 vorgesehenen Mitteilung ausführlicher mit dem Qualifikationsproblem in Europa befassen.

3.6. Leitinitiative 2020 „Jugend in Bewegung“

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt ist für junge Menschen besonders kritisch. Die Arbeitslosenquote liegt in dieser Gruppe über 20 %, d. h. doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. Darüber hinaus hat die infolge der Krise sinkende Zahl unbefristeter Arbeitsverhältnisse junge Menschen überproportional getroffen. Auch wenn sie bei befristeten Verträgen überrepräsentiert sind, haben junge Menschen aus dem Netto-Wachstum in diesem Bereich keinen nennenswerten Nutzen ziehen können.

Die Arbeiten zu allen im Rahmen der Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ geplanten politischen Maßnahmen wurden aufgenommen. Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit wurden bereits einige zentrale Maßnahmen eingeleitet. Hierzu gehören Youth@work, eine Sensibilisierungskampagne, um Kontakte zwischen Jugendlichen und Kleinunternehmen (KMU) zu fördern, und der Europäische Monitor für offene Stellen, der aktuelle Informationen über offene Stellen sammelt, aber auch als Frühwarnsystem bei Engpässen und Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt genutzt werden kann.

Im Bildungsbereich wurde die Empfehlung des Rates für politische Strategien zur Bekämpfung des vorzeitigen Ausscheidens aus dem System der allgemeinen und beruflichen Bildung am 7. Juni 2011 angenommen. Hierin wird den Mitgliedstaaten eine kohärente, umfassende und auf einem faktengestützten Ansatz beruhende Politik zur Senkung der Schulabbrecherquote empfohlen. Diese Empfehlung muss nun umgesetzt werden.

Ferner nahm die Kommission im Oktober 2011 eine Mitteilung über die Modernisierung der Hochschulsysteme an, die eine Erasmus-Garantiefazilität für Studiendarlehen beinhaltet, die Master-Studierenden mehr Mobilität in ganz Europa ermöglichen soll.

Ziel des Europäischen Rahmens für die Jugendbeschäftigung ist die Gewährleistung einer konstruktiven Koordinierung der Politik auf europäischer Ebene unter Berücksichtigung der gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze. Der Rahmen beruht auf vier Pfeilern: 1) Unterstützung auf dem Weg zur ersten Arbeitsstelle und beim Start in den Beruf; 2) Unterstützung besonders gefährdeter junger Menschen; 3) Adäquate soziale Absicherung junger Menschen; 4) Förderung von Jungunternehmern und selbstständiger Tätigkeit. Als Teil des Rahmens hat die Kommission für die folgenden Sonderbereiche Maßnahmen in den Mitgliedstaaten vorgeschlagen: Jugendgarantien, wonach alle jungen Menschen innerhalb von vier Monaten nach ihrem Schulabschluss eine Anstellung haben, ihre Ausbildung fortsetzen bzw. in Aktivierungsmaßnahmen eingebunden sind; unbefristete, „einzelne“ Beschäftigungsverträge zum Abbau der Arbeitsmarktsegmentierung; Arbeitslosen- und Sozialhilfe für junge Menschen nach einem auf wechselseitigen Verpflichtungen basierenden Konzept. Im Rahmen der künftigen Initiative „Chancen für junge Menschen“, die die Kommission vor Jahresende vorlegen wird, werden weitere Maßnahmen notwendig sein, um den Übergang in den Arbeitsmarkt zu unterstützen, mehr Praktika anzubieten und die Mobilität zu fördern.

3.7. Leitinitiative 2020: „Europäische Plattform gegen Armut“

Abgesehen davon, dass sie ein wertvolles Ziel an sich ist, wirkt sich die Förderung integrativer Arbeitsmärkte und Gesellschaften in Form besserer Arbeitsmarktergebnisse,

einer größeren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und eines gestärkten Vertrauens positiv auf das Wachstum aus. Diese drei Bereiche sind ebenfalls drei enorme Engpässe, die eine kräftige Erholung behindern.

In den wenigen Ländern, für die Einkommensangaben, die die Wirtschaftskrise widerspiegeln, bereits vorliegen, sind die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte deutlich gesunken³³. Darüber hinaus gibt es einige Hinweise darauf, dass sowohl Einkommensarmut, insbesondere Kinderarmut, als auch eine gravierende materielle Deprivation in mehreren Mitgliedstaaten eine zunehmende Herausforderung darstellen. Da der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit steigt und das Arbeitslosengeld ausläuft, besteht die Gefahr, dass Geringverdiener deutliche Einkommenseinbußen hinnehmen müssen.

Die Konsumneigung der Menschen mit niedrigem Einkommen ist eher hoch, da sie das meiste von dem, was sie verdienen, für lebensnotwendige Waren und Dienstleistungen ausgeben müssen. Daher können sich weitere Einbußen im unteren Bereich der Einkommensverteilung nachhaltig auf die Binnennachfrage und somit auf das Wachstum auswirken³⁴. Die Stärkung der Verbraucher ist aber enorm wichtig, damit sie optimale Kaufentscheidungen treffen und somit ihren Wohlstand maximieren.

Die Arbeiten an den zehn zentralen Maßnahmen im Rahmen der Leitinitiative „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ sind angelaufen. Einige wurden bereits dieses Jahr eingeleitet. Hierzu gehören die „Neue europäische Agenda zur Integration“ zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei ihren Bemühungen, die aktive Teilhabe von Drittstaatsangehörigen an unseren Gesellschaftssystemen zu fördern, oder der EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma.

Die Initiative für soziales Unternehmertum wurde im Oktober 2011 verabschiedet. Ihre zentralen Maßnahmen werden in den kommenden Monaten näher präzisiert, beginnend mit dem neuen Rahmen für soziale Investmentfonds, der neuen Investitionspriorität für soziale Unternehmen in den vorgeschlagenen Strukturfonds oder dem künftigen Entwurf für eine Verordnung zu einem europäischen Stiftungsstatut.

Ein Weißbuch zu Pensionen und Renten, in dem es um die Nachhaltigkeit und Angemessenheit von Pensionen und Renten in der Zeit nach der Krise geht, soll in den kommenden Monaten verabschiedet werden.

Zur **Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung** sollte die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme nach dem Vorbild der aktiven Einbeziehung gemeinsamer Grundsätze verfolgt werden. Insbesondere öffentliche Dienstleistungen sind bei der Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt und für die soziale Eingliederung unverzichtbar. Darüber hinaus spielt der Zugang zu wirksamen und erschwinglichen Dienstleistungen eine entscheidende Rolle für die Senkung der privaten Ausgaben und die damit verbundene Erhöhung des verfügbaren Einkommens sowie für die

³³ Beispielsweise um mehr als 15 % in der mittleren Verteilung in Litauen und Lettland, um 8 % in Estland und um 2-4 % in Spanien, Irland und im Vereinigten Königreich.

³⁴ IWF (2011): World Economic Outlook Report 2011, *Global Prospects and Policies*, Washington.

Eindämmung von Einkommensarmut und Ungleichheit³⁵. Einer OECD-Studie über öffentliche Dienstleistungen zufolge würden sich die Armutsschätzungen beträchtlich verringern, wenn man öffentliche Dienstleistungen auf das Haushaltseinkommen anrechnen würde. Die Armutsgefährdungsraten sinken deutlich um fast 40 %, wenn man eine schwimmende Armutsgrenze anlegt, und gar um fast 80 %, wenn man eine feste Armutsgrenze anlegt. Folglich hätten Sachleistungen insgesamt das Potenzial, die Schere zwischen Arm und Reich um durchschnittlich 80 % zu schließen.

Von den 30 Millionen Europäern über 18 ohne Bankkonto dürften schätzungsweise 6,4 Mio. derzeit über keinerlei Konto verfügen oder vor einer Eröffnung Angst haben³⁶. Die Situation in der EU bezüglich eines nicht vorhandenen Bankkontos ist sehr vielfältig, und in Rumänien und Bulgarien verfügt rund die Hälfte der Befragten über kein Bankkonto. Bürger ohne Bankkonto haben größere Probleme bei der Arbeitsplatzsuche, der Anmietung von Immobilien und der Zahlung von Löhnen oder Gehältern. Ferner müssen sie höhere Transaktionskosten tragen. In der Empfehlung der Kommission über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“)³⁷ werden die Maßnahmen zur Bekämpfung der finanziellen Ausgrenzung ausführlich dargelegt.

Wohnkosten und Wohnqualität sind entscheidende Faktoren für den Lebensstandard und das Wohlbefinden, vor allem für die sozial Schwächsten. Dies wird anhand der EU-Indikatoren für Wohnkosten und Wohnraumunterversorgung deutlich³⁸. 2010 gaben 38 % der von Armut bedrohten Menschen über 40 % ihrer verfügbaren Einkünfte für das Wohnen aus – sechsmal mehr als die übrige Bevölkerung (6 %)³⁹. Gleichzeitig lag der Anteil der Wohnkosten an den verfügbaren Gesamteinkommen für die Hälfte der von Armut bedrohten Menschen bei 32 % und mehr gegenüber 16 % für die übrige Bevölkerung. Analysiert man die Wohnkosten im Detail, wird deutlich, dass Mieten und Hypothekenzinsen nur rund 30 % der gesamten Brutto-Wohnkosten ausmachen, während andere Elemente - Reparaturen, Wartung, Heizöl und andere Kosten verschiedener Art - rund 70 % ausmachen⁴⁰. Der Erhebung der Kommission über die verfügbaren Mittel der Privathaushalte zufolge sind die Ausgaben für Wohnen, Wasser, Strom, Gas und andere Kraftstoffe mit 27,7 % der größte Ausgabenposten im Verbrauch der privaten Haushalte.

Die Auswirkungen der Wohnkosten, insbesondere der Energiekosten, auf die Armutsrate sind erheblich: Wenn das verfügbare Einkommen nach Abzug der Wohnkosten definiert wird, ist der Anteil der Menschen mit Einkommen unter 60 % des (neuen) Medians 2007 in der EU insgesamt von 16 % auf 22 % gestiegen⁴¹. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer vollständigen Umsetzung der Richtlinie 2009/72/EG über gemeinsame Vorschriften

³⁵ Siehe OECD (2011): The impact of publicly provided services on the distribution of resources. Bericht für die Europäische Kommission.

³⁶ Jahresbericht 2008 zur EU-Finanzmarktintegration, SEK(2009) 19 endgültig, vom 19.1.2009.

³⁷ K(2011) 4977 vom 18.7.2011.

³⁸ Eine detailliertere Analyse findet sich in den Unterlagen zum Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010, Abschnitt 5.2.

³⁹ Die Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz einigte sich auf den Schwellenwert von 40 % als Indiz für eine untragbare Wohnkosten-Überbelastung.

⁴⁰ Siehe Bericht „Die soziale Lage in der EU 2009“, Abschnitt 3.2.1.

⁴¹ Siehe Bericht „Die soziale Lage in der EU 2009“, Abb. 69, S. 138.

für den Elektrizitätsbinnenmarkt, einschließlich Artikel 3 Absatz 8 über die Notwendigkeit, Energiearmut zu bekämpfen.

3.8. Schließung bestehender Lücken und Beseitigung von Engpässen

3.8.1. Bessere Nutzung der Vorteile des Binnenmarktes

In den vergangenen beiden Jahrzehnten gehörten die Schaffung des Binnenmarktes und die Öffnung der Grenzen zu den wichtigsten Wachstumsmotoren in Europa. Die Integration der Märkte in der EU dürfte im Zeitraum 1992-2006 schätzungsweise 2,75 Millionen neue Jobs und eine zusätzliche Steigerung des BIP um 2,1 % gebracht haben. Auf den innereuropäischen Handel entfallen heute 17 % bzw. 28 % des Welthandels mit Waren und Dienstleistungen. Von 1 000 EUR, die in einem Mitgliedstaat an Wertschöpfung erwirtschaftet werden, kommen im Wege des Handels schätzungsweise 200 EUR anderen Mitgliedstaaten zugute.

Die **Binnenmarktinitiative** vom April 2011 setzt an zwölf verschiedenen Punkten an, um den Binnenmarkt in den Bereichen Kapitalbeschaffung, Mobilität der Bürger, öffentliches Auftragswesen, berufliche Qualifikationen, geistige Eigentumsrechte, Verbraucherrechte, Dienstleistungen, Netze, digitaler Binnenmarkt, Besteuerung, ordnungspolitisches Umfeld für Unternehmen, Sozialwirtschaft und soziale Kohäsion weiter zu vollenden und zu vertiefen. Die Kommission hat bereits mehrere der zwölf zentralen Legislativvorschläge der Binnenmarktinitiative vorgelegt, die übrigen erfolgen bis Ende des Jahres (mit Ausnahme der Rechtsetzungsvorschläge für elektronische Signaturen, elektronische Identität und elektronische Authentifizierung). Diese Vorschläge sollten alle vom Europäischen Parlament und vom Rat bis Ende 2012 verabschiedet werden, damit ihr praktischer Nutzen in der gesamten EU rasch spürbar wird.

Die Umsetzung der Binnenmarktinitiative ist von grundlegender Bedeutung für die Schaffung eines günstigen Umfelds für europäische Unternehmen, insbesondere für KMU, sowie zur Wiederherstellung und Stärkung des Vertrauens von Verbrauchern und Arbeitnehmern, damit sie zuversichtlich die Vorteile des Binnenmarktes nutzen. Das jährliche Verbraucherbarometer der Kommission beobachtet Märkte in der gesamten Wirtschaft und trägt dazu bei, diejenigen festzustellen, die nicht für Verbraucher funktionieren. Das Ausmaß, in dem die EU Handel mit Dienstleistungen treibt, ist schon jetzt beachtlich: Über die Hälfte des Welthandels mit Dienstleistungen entfällt auf die EU, und davon entfällt wiederum über die Hälfte auf den innereuropäischen Handel. Dennoch hat der Binnenmarkt für Dienstleistungen noch nicht sein volles Potenzial ausgeschöpft. Auch wenn über zwei Drittel des BIP der EU und der Arbeitsplätze auf den Dienstleistungssektor entfallen, machen Dienstleistungen lediglich rund ein Fünftel des gesamten Handelsvolumens innerhalb der EU aus. Die Beschränkungen des Binnenmarktes für Dienstleistungen sind teilweise für die geringe Wettbewerbsintensität verantwortlich, die wiederum Auswirkungen auf die Produktivität hat.

Der Binnenmarkt bietet somit nach wie vor ein großes Wachstums- und Beschäftigungspotenzial. Im Rahmen des europäischen Semesters 2011 betraf der größte Teil der länderspezifischen Empfehlungen für strukturpolitische Reformen den

Dienstleistungssektor, wozu Forderungen gehörten, die vollständige Umsetzung der **Dienstleistungsrichtlinie**⁴² zu beschleunigen, ungerechtfertigte Marktzutrittsschranken zu beseitigen und für eine weitere Liberalisierung der freien Berufe zu sorgen. Die Dienstleistungsrichtlinie erfasst ein breites Spektrum an Wirtschaftstätigkeiten, die rund 45 % der gesamten EU-Wirtschaft ausmachen, und zu denen so große Sektoren wie der Einzelhandel, das Baugewerbe, das Fremdenverkehrsgewerbe und die meisten reglementierten Berufe gehören. Vorsichtigen Schätzungen zufolge könnte hierdurch ein Wachstum des BIP der EU von bis zu 1,5 % erzielt werden. Die bisherige Bilanz in den Mitgliedstaaten fällt gemischt aus; sie reicht je nach Empfehlung von einigen Reformanstrengungen bis hin zum völligen Stillstand.

Um das Potenzial der Richtlinie voll ausschöpfen zu können, muss nun ein Wechsel der Perspektive erfolgen, bei der nicht mehr die Richtlinienkonformität, sondern die Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund steht. Die Kommission wird die Qualität der Umsetzung weiterhin prüfen und gegebenenfalls förmliche Schritte zu ihrer Durchsetzung einleiten. Sie wird 2012 ebenfalls weitere Maßnahmen zur Vertiefung des Binnenmarktes für Dienstleistungen vorschlagen.

Neben den Bereichen, die zurzeit von der Dienstleistungsrichtlinie erfasst werden, gibt es noch weitere Sektoren mit außerordentlichem Wachstumspotenzial. So entstanden zwischen 2000 und 2009 beispielsweise im **Gesundheitswesen und im Bereich der Fürsorge** 4,2 Millionen neue Arbeitsplätze, d. h. über ein Viertel der in diesem Zeitraum neu geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten. In Ländern wie Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Schweden sind 10 % aller Arbeitsplätze in diesen Bereichen zu finden, die damit für rund 5 % der gesamtwirtschaftlichen Leistung verantwortlich zeichnen. Infolge der alternden Bevölkerung wird die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen steigen, weshalb die Voraussetzungen für ein größeres Angebot geschaffen werden sollten. Zu den Problemen, die noch auf eine Lösung warten, zählen in einer Reihe von Mitgliedstaaten der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit durch verschiedene ungerechtfertigte oder unverhältnismäßige restriktive Bestimmungen sowie Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise, wodurch diese und andere Bereiche wie Bildung, Baugewerbe, Fertigung sowie Dienstleistungen für Unternehmen beeinträchtigt werden.

Die steigende Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten wird dazu führen, dass Fachkräfte nach Arbeitsmöglichkeiten in anderen Mitgliedstaaten Ausschau halten⁴³, wodurch sich die Mobilitätsschemata in der Europäischen Union verändern. Die anstehende Reformierung der EU-Rechtsvorschriften für eine unkompliziertere Anerkennung von Berufsqualifikationen⁴⁴ kommt dem Bedarf der Mitgliedstaaten entgegen, die mit einem zunehmenden Mangel an Fachkräften konfrontiert sind, und schwächen den durch die Arbeitslosigkeit entstehenden Druck ab.

⁴² Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

⁴³ Bei kürzlich durchgeführten Eurobarometer-Umfragen gaben 28 % der EU-Bürger an, dass für sie eine Arbeit im Ausland in Betracht kommt.

⁴⁴ Richtlinie 2005/36/EG.

Schließlich wird das Vertrauen in den Binnenmarkt bei allen Beteiligten durch die Maßnahmen gestärkt, die den Rechtsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Staatliche Beihilfen und öffentliche Auftragsvergabe) gewährleisten und sicherstellen, dass Wettbewerbsfähigkeit und Liberalisierung nicht auf Kosten der sozialen Rechte der Arbeitnehmer und Bürger gehen.

Kasten 1: Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie war ein entscheidender Meilenstein auf dem Weg zur Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts für Dienstleistungen und führte zur Abschaffung einer Vielzahl von Beschränkungen. Zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist kann sich das Ergebnis sehen lassen. Hunderte von diskriminierenden, ungerechtfertigten oder unverhältnismäßigen Bedingungen (wie vorherige Genehmigungen, Entrichtung von Gebühren oder Überprüfung des wirtschaftlichen Bedarfs) wurden abgeschafft. Die meisten Mitgliedstaaten haben „zentrale Anlaufstellen“ eingerichtet, die ihre Arbeit inzwischen aufgenommen haben.

Das volle Potenzial der Richtlinie wird jedoch nur dann zum Tragen kommen, wenn die Mitgliedstaaten alles getan haben, um sie vollständig umzusetzen. Das ist bisher nicht der Fall. Um das Potenzial der Richtlinie voll zu ausschöpfen, muss ein Wechsel der Perspektive erfolgen, bei der nicht mehr die Richtlinienkonformität, sondern die Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund steht.

24 der 27 Mitgliedstaaten haben inzwischen ihre Gesetzgebung vollständig angepasst. In Deutschland, Griechenland und Österreich befindet sich die Arbeit in der Schlussphase; es stehen aber im Einzelfall noch ein bzw. mehrere Gesetze aus. Am 27. Oktober 2011 beschloss die Kommission, diese Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung des EU-Rechts beim Europäischen Gerichtshof zu verklagen⁴⁵. 2011 hat die Kommission diejenigen Mitgliedstaaten unterstützt, bei denen berechtigter Grund zu der Annahme bestand, dass sie die Dienstleistungsrichtlinie ungenau oder unvollständig umgesetzt haben⁴⁶. Die Kommission wird auch künftig die Qualität der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten in Augenschein nehmen und gegebenenfalls förmliche Schritte zu ihrer Durchsetzung einleiten.

Zentrale Anlaufstellen wurden inzwischen in 24 der 27 Mitgliedstaaten eingerichtet. In drei Mitgliedstaaten – Rumänien, Slowakei und Slowenien – gibt es Verzögerungen. Allerdings muss die Arbeitsweise der bestehenden Anlaufstellen deutlich verbessert werden. Am schwersten wiegen die Lücken in der Verfügbarkeit elektronischer Verfahren (z.B. die Möglichkeit, Verwaltungsformulare online auszufüllen). Lediglich in einem Drittel der Mitgliedstaaten lassen sich eine ganze Reihe von Verfahren über die einheitlichen Ansprechpartner online abwickeln⁴⁷. In Bulgarien, Irland und Malta werden Online-Verfahren bisher noch gar nicht angeboten; in neun Mitgliedstaaten ist lediglich ein kleiner Teil der Verfahren elektronisch bearbeitbar⁴⁸. In den meisten Mitgliedstaaten haben Nutzer aus dem Ausland weiterhin Probleme mit den Anlaufstellen, teils aus sprachlichen Gründen (in Frankreich, Italien, Österreich und Ungarn funktioniert die Anlaufstelle nur in der Landessprache), aber auch wegen technischer Schwierigkeiten: Die meisten Mitgliedstaaten akzeptieren für die elektronische Signatur eines Antragsformulars oder die Authentifizierung einer Person nur die national üblichen Methoden.

⁴⁵ IP/11/1283 vom 27.10.2011.

⁴⁶ Es wurden Treffen mit Bulgarien, Zypern, Lettland, Litauen, Portugal und Griechenland organisiert.

⁴⁷ Dänemark, Estland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Spanien, Schweden, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich.

⁴⁸ Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen und Zypern.

Die Anlaufstellen müssen generell benutzerfreundlicher gestaltet und stärker auf die Bedürfnisse von Unternehmern zugeschnitten werden.

Im Rahmen ihrer Bemühungen um eine bessere Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Jahr 2012 wird die Kommission verschiedene Fragen zur Sprache bringen, die sich bei der gemeinsamen Überprüfung der Richtlinie herauskristallisiert haben. So gibt es bei der grenzüberschreitenden Bereitstellung von Dienstleistungen nach wie vor erhebliche Beschränkungen, beispielsweise in Form bestimmter Auflagen für die Beteiligung an Unternehmen oder Beschränkungen bezüglich der Rechtsform von Dienstleistungsunternehmen. Es gibt auch praktische Schwierigkeiten, die daraus resultieren, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bestimmte Tätigkeiten für bestimmte, besonders qualifizierte Betreiber zu reservieren, insbesondere im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Handel, umfassend nutzen. Zwischen Dienstleistern, die Breitbandübertragungs-, Energie- und Verkehrsinfrastrukturen nutzen, müsste mehr Wettbewerb herrschen. Der Zugang zu Verteilungsnetzen muss vereinfacht und fair geregelt werden, um die Kosten der Unternehmen für Versorgungsleistungen zu senken. Der Wegfall unnötiger Beschränkungen bei den Öffnungszeiten im Einzelhandel könnte neue Investitionen anlocken und den Konsum anregen. Ergänzt werden sollte all dies durch die vollständige Umsetzung der dritten Postrichtlinie.

3.8.2. Maximierung der Auswirkungen von EU-Mitteln

In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation betont die Kommission die Notwendigkeit, die verfügbaren EU-Haushaltsmittel maximal zu nutzen und einen überarbeiteten mehrjährigen Finanzrahmen einzurichten, der die Ziele der Strategie „Europa 2020“ noch intensiver unterstützt⁴⁹.

Die bestehenden Haushaltslinien verfügen über ein großes Potenzial zur deutlichen Wachstumsförderung in der EU. Verschiedene Großinvestitionen im Rahmen des Kohäsionsfonds und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (KF und EFRE), insbesondere zur Verbesserung des Umweltschutzes, der Verkehrsinfrastruktur, der Bereiche Energie und Breitbandnetze, können sich unmittelbar auf Wachstum und Beschäftigung auswirken. Zusätzlich zu diesen direkten Investitionen unterstützt der EFRE nachhaltig Unternehmertum, Investitionen in Unternehmen, Innovation und Forschung sowie IKT für Unternehmen. Die Arbeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) gliedern sich in vier Schwerpunktbereiche: Beschäftigung, unter besonderer Berücksichtigung der Beschäftigung benachteiligter Gruppen und junger Menschen, Qualifikation und lebenslanges Lernen, Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und Förderung der gesellschaftlichen Eingliederung. In vielen Fällen wird diese Unterstützung exakt auf die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ ausgesprochenen Empfehlungen ausgerichtet.

Um das im Rahmen der Strukturfonds angebotene Wachstumspotential zu erhöhen, sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass **Ressourcen (wieder) vorrangig** der unmittelbaren Unterstützung im Hinblick auf länderspezifische Empfehlungen oder Bereiche **zugewiesen werden**, die über ein großes Wachstumspotential verfügen, da sie die in ihren Programmen angebotene Flexibilität nutzen. In einigen Fällen mag eine **Neuzuweisung** notwendig sein, wenn eine intensivere und offenere Verwendung von

⁴⁹ Siehe auch die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 12. Oktober 2011 zur Rolle der Gebietskörperschaften bei der Erreichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“.

EU-Mitteln nützlich zur Unterstützung von Wachstumsquellen sein könnte. Zu den Maßnahmen für mehr Wachstum gehören:

- Erhöhung der Liquidität für KMU in einem an finanzielle Grenzen stoßenden Bankenumfeld durch eine intensivere Nutzung der JEREMIE-Finanzierungsinstrumente (Kredite, Bürgschaften und Risikokapital);
- Umfangreichere Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden (wie in Frankreich geschehen). Hierdurch würden Arbeitsplätze im Gebäude- und Bausektor gesichert, einem Sektor, der von der Krise hart getroffen wurde und eine deutlich zu niedrige Kapazitätsauslastung hat;
- Steigerung der Ressourceneffizienz durch Investitionen in Ökoinnovationen, erneuerbare Energien und Umwelttechnologien;
- Beschleunigung wichtiger Projekte in Konvergenzregionen (wie in Griechenland geschehen);
- Erstellung einer Schnellverfahrensliste vorrangiger Projekte, die sowohl zur Umsetzung bereit stehen als auch unmittelbar zu mehr Wachstum beitragen können und an die Stelle von Programmen treten, die deutlich hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben. Die Kommission ist bereit, diesen Prozess zu unterstützen, wie sie dies bereits für Griechenland und Rumänien tut;
- Beschleunigter Einsatz verfügbarer Mittel durch Neuausrichtung der Programme auf weniger Prioritäten mit dem Ziel, die Bedingungen für mehr Wachstum zu verbessern und das regionale Gefälle - wie kürzlich mit Italien im Rahmen des Aktionsplans für Kohäsion vereinbart - zu verringern.

In jedem Fall sollten alle Mitgliedstaaten bis Ende 2012⁵⁰ über Ergebnisse und Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Kohäsionspolitik und ihren Beitrag zu Europa 2020 berichten.

Um die **Auszahlung nicht verwendeter Mittel** in Zeiten einer angespannten Haushaltslage zu fördern, hat die Kommission am 1. August 2011 vorgeschlagen, die Kofinanzierungssätze zu erhöhen, um einigen der am stärksten betroffenen EU-Volkswirtschaften wieder auf die Beine zu helfen. Der Vorschlag sieht vor, dass Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien, Lettland und Ungarn höhere EU-Kofinanzierungssätze in Anspruch nehmen können, um Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördernde Projekte in diesen Ländern voranzubringen. Die maximal erwartete Gesamtwirkung beträgt 2 884 Mio. EUR. Der Rat und das Europäische Parlament werden gebeten, diesen Vorschlag umgehend und vor Jahresende anzunehmen.

Die Kommission macht deutliche Fortschritte bei der Feinplanung ihres Modells für einen **künftigen EU-Haushalt**, der entsprechend der Strategie „Europa 2020“ darauf abzielt, für mehr Wachstum und Beschäftigung zu sorgen. Im Zusammenhang mit der Fazilität „Connecting Europe“, der Kohäsionspolitik und der Gemeinsamen Politik für

⁵⁰ Die bestehenden Vorschriften verlangen Nationale Strategieberichte.

Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums wurden detaillierte Vorschläge verabschiedet. Weitere Vorschläge, zum Beispiel zu „Horizont 2020“, stehen kurz vor der Verabschiedung. Diese Rechtsgrundlagen werden ferner flankiert von politischen Rahmenbedingungen wie den überarbeiteten Leitlinien für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze und den zu Beginn des Jahres 2012 vorgelegten Vorschlägen für zwei strategische Rahmen der Gemeinschaft, einen für die geteilte Mittelverwaltung⁵¹ und einen zweiten für Forschung und Innovation. Diese Rahmen bestimmen die für eine EU-Unterstützung vorrangigen Bereiche und ermöglichen eine bessere Koordinierung der verschiedenen EU-Förderprogramme.

Ein grundlegendes Element der Vorschläge im Zuge des mehrjährigen Finanzrahmens (MFF) ist die Notwendigkeit, effektive, wachstumsfördernde Investitionen aus dem EU-Haushalt zu gewährleisten. Zentrale Elemente der Vorschläge im Rahmen der Kohäsionspolitik, die diesen Zielen entsprechen, sind die Mechanismen zur thematischen Ausrichtung auf „Europa 2020“-Prioritäten, eine Bündelung der Ressourcen sowie die neuen Konditionalitätsvorschriften, die dafür sorgen werden, dass EU-Mittel ergebnisorientiert eingesetzt werden, und die Mitgliedstaaten deutliche Anreize erhalten, die Wachstums- und Beschäftigungsziele der Strategie „Europa 2020“ wirksam umzusetzen. Mit den einzelnen Mitgliedstaaten sollen Partnerschaftsabkommen geschlossen werden, um eine stärkere Komplementarität der Finanzierung durch die Mitgliedstaaten und die EU zu erreichen.

In Vorbereitung der für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vorgesehenen **Fazilität „Connecting Europe“** hat die Kommission im Oktober eine Pilotphase der Europa-2020-Projektanleiheninitiative im Umfang von 230 Mio. EUR vorgeschlagen. Die Initiative dient der Mobilisierung von Investitionen in für Wachstum und Beschäftigung relevanten Bereichen. Der dringende Bedarf an großen Infrastrukturinvestitionen und lange Projektvorlaufzeiten erfordern umgehende Maßnahmen, um der Finanzknappheit zu begegnen. In Zeiten knapper öffentlicher Finanzen bedarf es dringend innovativer Lösungen, um einen größeren Anteil des privaten Sparvermögens zu mobilisieren und die Palette der Finanzierungsinstrumente, insbesondere in den Bereichen Energie, Verkehr und IKT-Projekte, zu erweitern. Wegen der begrenzten Möglichkeiten zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten müssen alternative Wege der Fremdfinanzierung entwickelt werden. Für wirtschaftlich vielversprechende Infrastrukturprojekte sollte es die Regel sein, EU-Mittel in Partnerschaften mit dem Kapitalmarkt- und dem Bankensektor zu kombinieren, insbesondere über die nach dem Vertrag als Finanzinstitut der EU eingerichtete Europäische Investitionsbank (EIB).

3.8.3. *Ausschöpfung der sich auf den Weltmärkten bietenden Möglichkeiten*

Das Herz der EU-Wirtschaft ist nach wie vor der Binnenmarkt, doch war der Anteil des Außenhandels an der Wachstumsbildung noch nie so hoch wie jetzt – 2010 hatten rund 25 % des Wachstums ihren Ursprung im internationalen Handel. Kurzfristig wird das Wirtschaftswachstum zum größten Teil außerhalb Europas erzeugt werden. Bis 2015 werden 90 % des künftigen Wirtschaftswachstums außerhalb Europas entstehen. Das Wachstumspotenzial Europas wird davon abhängen, inwieweit es in die Lage ist, die

⁵¹ EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, Fischereifonds und Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

Früchte dieses Wachstums zu ernten. Allerdings sind die am schnellsten wachsenden Märkte weniger offen als die EU.

Europa hat gute außenwirtschaftliche Beziehungen und wird die Beziehungen zu allen Partnern, insbesondere den Entwicklungsländern, weiterhin pflegen und den jeweiligen Gegebenheiten anpassen. Die USA und China sind Europas größte Handelspartner. Die EU hat neue, breit angelegte Instrumente mit strategischen Partnern entwickelt (mit den USA: Transatlantischer Wirtschaftsrat (TEC) – Kooperation bei Elektroautos – oder mit China: Wirtschafts- und Handelsdialog auf hoher Ebene – Kooperation bei Innovationen). Im asiatischen Raum sind die Volkswirtschaften mit den weltweit höchsten Wachstumsraten zuhause. Ihre regionale wirtschaftliche Integration schreitet mit großem Tempo voran, und die EU möchte die Gelegenheit ergreifen und dieses Potenzial für sich nutzen. Ein Eckpfeiler der EU-Strategie ist der Abschluss eines Freihandelsabkommens mit Indien. Asien ist nicht nur ein wichtiger Exportmarkt, es nimmt auch eine Schlüsselposition in der EU-Lieferkette ein. Was Russland betrifft, so möchte die EU das Land fest im globalen Wirtschaftssystem verankern und es in ein Freihandelsabkommen einbinden. Beim Handel mit den **unmittelbaren Nachbarn** geht es nicht allein um Wachstum und Beschäftigung, sondern auch um Sicherheit und Solidarität. Nichtsdestotrotz sind die an die EU angrenzenden Regionen insgesamt gesehen als fünftgrößter Handelspartner der EU ein beachtlicher Wirtschaftsfaktor. Im südlichen Mittelmeerraum konzentrierte sich die EU auf Freihandelsabkommen und kurzfristige Initiativen. Zur Ukraine (Freihandelszone) und anderen an der Östlichen Partnerschaft beteiligten Staaten unterhält die EU ebenfalls enge Verbindungen.

In einer Mitteilung über Grundstoffmärkte und Rohstoffe⁵² wurden Maßnahmen zur Gewährleistung des Zugangs zu Rohstoffen für die europäische Industrie auf den Weltmärkten und zur Verbesserung der Transparenz der Finanz- und Grundstoffmärkte vorgeschlagen.

Ein Ausweitung des Handels mit der restlichen Welt und Investitionen außerhalb Europas sind der Schlüssel für eine dauerhafte und nachhaltige Konjunkturbelebung sowie für Wachstum und Beschäftigung in Europa. Daher hat für die EU der Abschluss der Handelsabkommen, über die derzeit verhandelt wird, absolute Priorität: (1) Die Verhandlungen mit Indien und der Ukraine sollen, wenn es die Verhandlungspositionen der Partner erlauben, bis zu den nächsten Gipfeltreffen mit diesen Ländern unter Dach und Fach sein; (2) Die Verhandlungen mit Kanada, Singapur und Malaysia sollen nach Möglichkeit im Verlauf des nächsten Jahres zum Abschluss gebracht werden; 3) Die Abkommen mit Peru und Kolumbien, die bereits fertig ausgehandelt sind, sollen Anfang 2012 besiegelt werden.

⁵² KOM(2011) 25 vom 2.2.2011.

Übersicht über die länderspezifischen Empfehlungen der Mitgliedstaaten nach Politikbereichen

	Öffentliche Finanzen				Arbeitsmarkt				Strukturpolitik						Finanzstabilität	
	Haus- haltskon- solidie- rung	Langfristige Tragfähigkeit	Finanz- rahmen	Steuern	Lohn- bil- dung	Aktive Arbeits- marktpo- litik	Erwerbs- beteili- gung	Bildung	Netze- bunde- Wirtschafts- zweige	Energie- effizienz	Dienst- leistungs- sektor	Unterneh- mensumfeld und KMU	FuE, Innovatio- n	Öffentliche Dienst- leistungen, Kohäsions- politik	Bank- wesen	Immobili- en- markt
AT	X	X	X	X			X	X						X		
BE	X	X		X	X	X	X							X	X	
BG	X	X	X		X		X	X	X							
CY	X	X	X		X		X	X	X					X	X	
CZ	X	X		X		X	X				X			X		
DE	X		X				X			X				X	X	X
DK	X	X		X			X			X				X		
EE	X			X		X	X	X	X							
ES	X	X		X	X	X				X	X				X	
FI	X	X				X	X			X	X			X		
FR	X	X		X	X	X				X	X			X		
HU	X		X	X		X				X	X			X		
IT	X		X		X	X	X			X	X			X		
LT	X	X	X	X		X	X			X	X					
LU	X	X			X	X	X									
MT	X	X	X		X	X	X									
NL	X	X				X	X							X		
PL	X	X	X			X	X	X	X		X	X		X		
SE	X						X									X
SI	X	X	X			X	X			X	X			X	X	
SK	X	X	X	X		X								X		
UK	X	X		X		X	X				X					X
22		17	11	11	8	13	20	16	7	5	11	10	3	11	5	3

Anmerkung (1): Für Irland, Lettland, Griechenland, Portugal und Rumänien besteht die einzige Empfehlung darin, die bestehenden Verpflichtungen im Zusammenhang mit EU- bzw. IWF-Finanzhilfen umzusetzen.

Anmerkung (2): Die Anzahl der Kreuzchen entspricht nicht zwangsläufig bei jedem Mitgliedstaat der Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen, da die länderspezifischen Empfehlungen häufig für mehr als einen Bereich gelten.

Ziele der Strategie „Europa 2020“⁵³

* Länder, die für ihre nationale Ziele einen Indikator gewählt haben, der nicht dem Indikator für das EU-Kernziel entspricht.

Ziele der Mitgliedstaaten	Beschäftigungsquote (in %)	FuE-Investitionen (% des BIP)	Emissionsreduktionsziele (verglichen mit 2005) ⁵⁴	Erneuerbare Energien	Energieeffizienz – Reduktion des Energieverbrauchs in Mio. t ⁵⁵	Schulabrecherquote in %	Anteil der Hochschulabsolventen in %	Senkung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung (in Personen)
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	7,16	9,5 %	38 % (einschließlich ISCED 4a, dessen Anteil derzeit bei rund 12 % liegt)	235 000
BE	73,2 %	3,0 %	-15 %	13 %	9,80	9,5 %	47 %	380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	3,20	11 %	36 %	500 000*
CY	75-77 %	0,5 %	-5 %	13 %	0,46	10 %	46 %	27 000
CZ	75 %	1 % (nur öffentlicher Sektor)	9 %	13 %	k.A.	5,5 %	32 %	Stabilisierung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen auf dem Stand von 2008 (15,3 % der Gesamtbevölkerung) mit Bestrebungen, diesen um 30 000 Personen zu reduzieren
DE	77 %	3 %	-14 %	18 %	38,30	<10 %	42 % (einschließlich ISCED 4, dessen Anteil derzeit bei 11,4 % liegt)	330 000 (Langzeitarbeitslose)*
DK	80 %	3 %	-20 %	30 %	0,83	<10 %	mindestens 40 %	22 000 (Menschen in Haushalten mit geringer Erwerbstätigkeit)*
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,71	9,5 %	40 %	61 860 Menschen nicht mehr arbeitsfähig*
EL	70 %	keine Angaben	-4 %	18 %	2,70	9,7 %	32 %	450 000
ES	74 %	3 %	-10 %	20 %	25,20	15 %	44 %	1 400 000-1 500 000

53

54

Die endgültigen nationalen Ziele wurden in den nationalen Reformprogrammen im April 2011 vorgelegt.

Die in der Entscheidung Nr. 406/2009/EG (Entscheidung über die Verteilung der Anstrengungen) festgelegten Obergrenzen für die Treibhausgasemissionen der Mitgliedstaaten gelten für Emissionen, die nicht vom Emissionssystem erfasst werden. Emissionen, die diesem Handelssystem unterliegen, werden gegenüber dem Niveau von 2005 um 21 % reduziert. Die entsprechende Emissionsreduktion insgesamt wird bei -20 % gegenüber dem Stand von 1990 liegen.

Die Mitgliedstaaten haben für ihre Berechnungen der geschätzten Einsparungen unterschiedliche Basisjahre verwendet.

55

FI	78 %	4 %	-16 %	38 %	4,21	8 %	42 % (eng definiert)	150 000
FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	34,00	9,5 %	50 %	Reduzierung der verankerten Armutsgefährdungsquote um ein Drittel für den Zeitraum 2007-2012 oder um 1,6 Mio. Personen*
HU	75 %	1,8 %	10 %	14,65 %	2,96	10 %	30,3 %	450 000
IE	69-71 %	rund 2 % (2,5 % des BSP)	-20 %	16 %	2,75	8 %	60 %	186 000 bis 2016*
IT	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	27,90	15-16 %	26-27 %	2 200 000
LT	72,8 %	1,9 %	15 %	23 %	1,14	<9 %	40 %	170 000
LU	73 %	2,3-2,6 %	-20 %	11 %	0,20	<10 %	40 %	kein Ziel
LV	73 %	1,5 %	17 %	40 %	0,67	13,4 %	34-36 %	121 000*
MT	62,9 %	0,67 %	5 %	10 %	0,24	29 %	33 %	6 560
NL	80 %	2,5 %	-16 %	14 %	k.A.	<8 %	>40 % voraussichtlich 45 % im Jahr 2020	93 000*
PL	71 %	1,7 %	14 %	15,48 %	14,00	4,5 %	45 %	1 500 000
PT	75 %	2,7-3,3 %	1 %	31 %	6,00	10 %	40 %	200 000
RO	70 %	2 %	19 %	24 %	10,00	11,3 %	26,7 %	580 000
SE	deutlich über 80 %	4 %	-17 %	49 %	12,80	<10 %	40-45 %	Reduzierung der Quote der nicht erwerbstätigen Frauen und Männer (außer Vollzeitstudenten), der Langzeitarbeitslosen und der langfristig Krankgeschriebenen auf unter 14 % bis 2020*
SI	75 %	3 %	4 %	25 %	k.A.	5 %	40 %	40 000
SK	72 %	1 %	13 %	14 %	1,65	6 %	40 %	170 000
UK	kein Ziel im NRP angegeben	kein Ziel im NRP angegeben	-16 %	15 %	k.A.	kein Ziel im NRP angegeben	kein Ziel im NRP angeben	bestehende numerische Ziele des Gesetzes über die Kindesarmut von 2010*

Schätzung für die EU	73,70-74 %	2,65-2,72 %	-20 % (gegenüber 1990)	20 %	206,9	10,3-10,5 %	37,5-38,0 % ⁵⁶	
EU-Gesamtziel	75 %	3 %	-20 % (gegenüber 1990)	20 %	Steigerung der Energieeffizienz um 20 % (entspricht 368 Mio. t)	10 %	40 %	20 000 000

⁵⁶

Berechnung ohne ISCED 4 (Deutschland, Österreich), Ergebnis mit ISCED 4: 39,9 - 40,4 %.



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011
KOM(2011) 815 endgültig

VOL. 3/5 - ANHANG II

ANHANG

MAKROÖKONOMISCHER BERICHT

zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Jahreswachstumsbericht 2012

EINLEITUNG

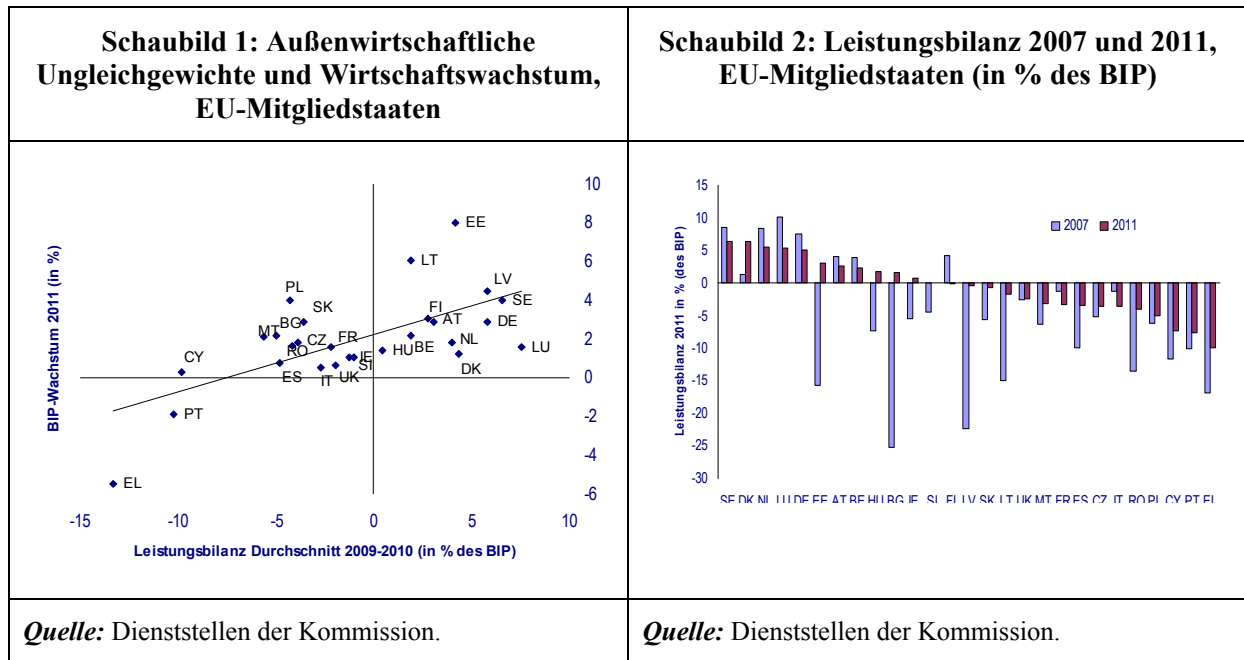
Das Wirtschaftswachstum in der EU ist ins Stocken geraten. Im Euroraum wird dies durch die Staatsschuldenkrise und Schwachstellen im Bankensektor noch verschärft. Dadurch ist eine gefährliche Spirale entstanden. Das mangelnde Vertrauen des Finanzmarkts hat Volatilität verursacht, das Vertrauen in die Märkte insgesamt untergraben und stellt daher eine schwere Belastung für die wirtschaftlichen Perspektiven dar. Nach mehreren Krisenjahren besteht nur noch sehr wenig Spielraum für makroökonomische Strategien zur Wachstumsförderung. Insbesondere steht die Finanzpolitik in vielen Ländern wegen der hohen Kosten – oder sogar des Verlustes – des Zugangs zum Kapitalmarkt unter Druck.

Aus diesem Grund sind Maßnahmen zur Stärkung des Wachstums nun von zentraler Bedeutung. Angesichts der Spannungen auf den Märkten und den mit der Alterung der Bevölkerung verbundenen politischen Herausforderungen ist eine wachstumsfreundliche Konsolidierung der öffentlichen Finanzen notwendig. Ein robuster Bankensektor und größere Rettungsschirme für die Staaten sind ausschlaggebend für eine Eindämmung der Turbulenzen auf den Finanzmärkten und damit für eine Erholung des Wachstums. Strukturreformen sind von entscheidender Bedeutung, um die Gesamteffizienz der EU-Wirtschaft zu erhöhen und ihre Anpassungsfähigkeit zu beschleunigen. In einer Positivspirale unterstützen verbesserte Wachstumsaussichten die Verwirklichung anderer Ziele, indem sie Vertrauen stärken und Beschäftigung fördern und damit zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und zur Stabilität im Bankensektor beitragen und die Lage in gefährdeten Ländern entspannen.

1. WIRTSCHAFTSLAGE UND -AUSSICHTEN: NEUER GEGENWIND

Nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise begann sich die Wirtschaft in der EU zu erholen. Das Wachstum war – wie nach Finanzkrisen üblich – gering, allerdings mit erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Insbesondere Mitgliedstaaten mit großen kumulierten Ungleichgewichten nahmen schmerzhaft, aber notwendige Anpassungen in Angriff, die das Wachstum belasteten. Gleichzeitig nutzten Mitgliedstaaten ohne größere Ungleichgewichte das widerstandsfähigere außenwirtschaftliche Umfeld und verzeichneten kräftige Wachstumsraten (siehe Schaubild 1). Diese Unterschiede spiegeln sich in den Entwicklungen bei den Arbeitslosenzahlen oder werden durch sie sogar verstärkt. Insgesamt hat die Erholung jedoch nur ein langsames Wachstum der Beschäftigung mit sich gebracht. Zwar ist dies teilweise auf das Horten von Arbeitskräften während der Rezession zurückzuführen, das Beschäftigungswachstum war aber nicht stark genug, um die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit spürbar zu verringern.

Diese Unterschiede in den Wachstumsraten haben dazu beigetragen, makroökonomische Ungleichgewichte und vor allem Leistungsbilanzdefizite deutlich abzubauen, der Sockel kumulierter Schulden ist jedoch nach wie vor hoch. Vor allem wegen des Rückgangs der Inlandsnachfrage wurden die stärksten Korrekturen in den Mitgliedstaaten verzeichnet, in denen die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte vor der Krise am größten gewesen waren (siehe Schaubild 2). Jedoch auch einige strukturell hohe Leistungsbilanzüberschüsse scheinen sich aufgrund einer höheren Inlandsnachfrage und einer dynamischen Importentwicklung allmählich zu verringern. Dennoch sind in einigen Mitgliedstaaten weitere Anpassungen notwendig, da der Schuldenstand weiter insgesamt hoch ist und in einigen Mitgliedstaaten (vor allem im Euroraum) nur langsam Fortschritte bei der Wiedergewinnung der Kosten- und Preiswettbewerbsfähigkeit erzielt werden.



Die Haushaltsungleichgewichte bestehen weiter. Wie die Mitgliedstaaten im Oktober 2009 vereinbart hatten, wurde 2011 mit der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen begonnen. Das aggregierte Haushaltsdefizit in der EU verbesserte sich um fast 2 Prozentpunkte von 6,6 % des BIP 2010 auf 4,7 % des BIP 2011. Dennoch stellen die Schulden nach wie vor eine ungeheure Herausforderung dar. Die Schuldenquote in der EU ist seit 2007 um mehr als 20 Prozentpunkte gestiegen und hat 2011 82 % des BIP überschritten und damit den höchsten jemals verzeichneten Stand erreicht. Prognosen zufolge dürfte die Schuldenquote 2012 fast 85 % erreichen und sich dann auf diesem Niveau stabilisieren.

Die finanziellen Spannungen haben sich verstärkt. Zweifel an der Finanzierbarkeit der Staatsschulden in einigen Mitgliedstaaten im Euroraum haben das Vertrauen der Anleger seit dem Frühsommer zunehmend beeinträchtigt. Dies führte zeitweise zu erhöhter Volatilität auf den Finanzmärkten und einem weiteren starken Anstieg der Spreads von Staatsanleihen gefährdeter Mitgliedstaaten im Euroraum gegenüber der Benchmark (siehe Schaubild 3). In jüngster Zeit haben die Spannungen auf andere Mitgliedstaaten übergreifen, und die Rendite einiger Staatsanleihen mit AAA-Status hat begonnen zu steigen. Die Spannungen griffen auf den Bankensektor über, da europäische Banken die höchsten Bestände an europäischen Staatsanleihen haben. Schließlich löste die Unsicherheit hinsichtlich der politischen Entscheidungen im Euroraum und in den USA im Sommer eine einschneidende Korrektur auf den globalen Finanzmärkten aus, auf denen die Lage seitdem sehr angespannt ist (siehe Schaubild 4).

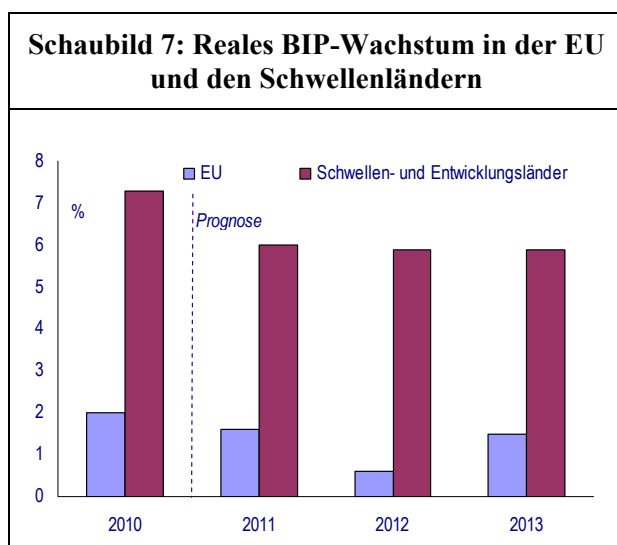
Schaubild 3: Staatsanleiherenditen, ausgewählte Mitgliedstaaten im Euroraum	Schaubild 4: Aktienmarktindizes, Euroraum
<p><i>Quelle:</i> Dienststellen der Kommission.</p>	<p><i>Quelle:</i> Dienststellen der Kommission.</p>

Die Erholung in der EU ist nun zum Stillstand gekommen. Die Turbulenzen auf den Finanzmärkten und die Aussicht auf einen weltweiten Konjunkturrückgang haben das Vertrauen der Wirtschaft insgesamt untergraben und belasten Verbrauch und Investitionen. Die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen wirkt sich hemmend auf das Wachstum aus. Durch entschlossenes politisches Handeln zur Lösung der Schuldenkrise im Euroraum dürfte zwar Vertrauen zurückgewonnen werden, mit einer baldigen Erholung des Wachstums ist jedoch nicht zu rechnen. Die Finanzierungsbedingungen werden wohl weiter eine Herausforderung und eine Belastung für Investitionen darstellen. Die Notwendigkeit, die Ungleichgewichte zu beheben und sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor Schulden abzubauen, wird das Wachstum noch einige Zeit hemmen. Es ist zu erwarten, dass das Wirtschaftswachstum in der EU Anfang 2012 zum Stillstand kommt und im Jahresdurchschnitt magere 0,6 % beträgt (siehe Schaubild 5). Das Beschäftigungswachstum dürfte 2012 zum Stillstand kommen und 2012 mager bleiben. Bei schlechten Beschäftigungsaussichten ist die Dauer der Arbeitslosigkeit gestiegen, und es besteht die Gefahr, dass sie sich verfestigt, mit negativen Auswirkungen auf den Beitrag der Arbeit zum potenziellen Wachstum.

Die derzeitige Verlangsamung des Wachstums trägt zur langfristigen Schwäche des Wachstums in Europa bei. Zwar hat eine beträchtliche Konvergenz der Einkommensniveaus innerhalb Europas stattgefunden, der EU ist es jedoch im vergangenen Vierteljahrhundert nicht mehr gelungen, die USA einzuholen. Das ohnehin nur mäßige Wachstumspotenzial der EU ist durch die Finanzkrise noch geschwächt worden. Nach Schätzungen der Kommission ist damit zu rechnen, dass die EU, insbesondere der Euroraum, in den nächsten zehn Jahren bei Wachstum und Produktivität weiter gegenüber den USA zurückfallen wird. In den nächsten 10 Jahren dürfte die Wachstumsrate in der EU im Jahresdurchschnitt um 1 Prozentpunkt niedriger liegen als in den letzten zehn Jahren und nur 1¼ % erreichen (siehe Schaubild 6).

Schaubild 5: Reales BIP, EU	Schaubild 6: Potenzielles und tatsächliches Produktionswachstum, EU
<p>Die Zahlen oberhalb der waagerechten Linie sind die</p>	
<p>Quelle: Dienststellen der Kommission.</p>	<p>Quelle: Dienststellen der Kommission.</p>

Der Schwerpunkt der Weltwirtschaft verlagert auf sehr dynamische Volkswirtschaften, so dass der globale Wettbewerb noch intensiver werden wird. Die Schwellenländer spielen in der Weltwirtschaft eine schnell immer größer werdende Rolle, und es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung anhält. Auch einige der offenen Schwellenländer sind von der Krise hart getroffen worden, erholen sie sich jedoch rasch (siehe Schaubild 7). Ihre Entwicklungsmodelle sind derzeit stark auf den Export ausgerichtet, und obwohl dieses Modell nicht unbegrenzt tragfähig ist und langfristig eine gewisse schrittweise Anpassung zu erwarten ist, wird die Intensität des Wettbewerbs in der Weltwirtschaft in absehbarer Zukunft weiter zunehmen. Insbesondere enthalten die Exportwarenkörbe der Schwellenländer zunehmend technologisch anspruchsvollere Produkte, mit denen sie in einigen Fällen erfolgreich in Sektoren vorstoßen, in denen Europa bisher über Wettbewerbsvorteile verfügte. Zusammen mit dem prognostizierten weltweiten Konjunkturabschwung bedeutet dies, dass das außenwirtschaftliche Umfeld sowohl kurz- als auch langfristig zunehmend schwieriger werden wird, es sei denn, die EU steigert ihre Wettbewerbsfähigkeit.



Quelle: Dienststellen der Kommission.

In der europäischen Wirtschaft haben sich gefährliche Negativspiralen entwickelt.

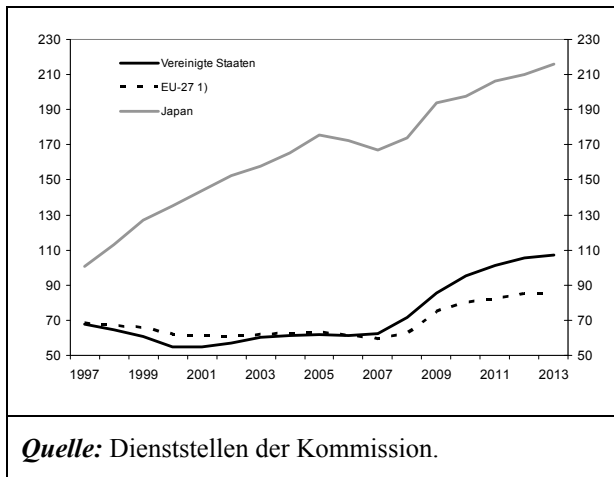
Erstens haben Zweifel der Anleger an der Finanzierbarkeit der Staatsschulden in Europa die Staatsschuldenkrise ausgelöst und zu wachsenden Spannungen im Bankensektor geführt, der hohe Bestände an Staatsanleihen hat. Der Druck auf den Bankensektor trägt wiederum zur Erhöhung des Länderrisikos bei, da die Anleger die Mitgliedstaaten als letzte Rettung für gefährdete Finanzinstitute wahrnehmen. Zweitens veranlassen diese Spannungen und bestehenden Ungleichgewichte in einigen Mitgliedstaaten sowohl den privaten als auch den öffentlichen Sektor, Schulden abzubauen, was sich hemmend auf das Wachstum auswirkt, während geringere Wachstumsaussichten die Finanzierbarkeit der Staatsschulden weiter untergraben. Und schließlich haben die Spannungen auf den Märkten steigende Zinsen für die staatliche Kreditaufnahme zur Folge, was die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen weiter untergräbt.

Alle Elemente der Negativspirale müssen zusammen angegangen werden, wobei das Wachstum eine führende Rolle spielt. Der Europäische Rat hat am 26. Oktober 2011 eine umfassende Reformstrategie vereinbart, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und das Vertrauen in den europäischen Bankensektor wiederherzustellen. Wachstum ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Strategie, da es das Potenzial hat, alle übrigen Probleme zu lösen, ohne zusätzliche Kosten zu verursachen. Mehr Wirtschaftswachstum schafft bessere Bedingungen für die künftige Rückzahlung von Schulden. Die Erwartung höheren Wachstums wird dazu beitragen, das Vertrauen und die Stabilität auf den Finanzmärkten wiederherzustellen. Wenn sich die Aussichten verbessern, werden die Unternehmen wieder beginnen zu investieren. Und schließlich ist Wachstum ein unverzichtbares Element des europäischen Sozialmodells, das in den „goldenen Jahren“ des europäischen Wachstums geschaffen wurde. Es wird nicht möglich sein, den sozialen Schutz auf dem derzeitigen Niveau zu halten, wenn sich der aktuelle Trend beim Wachstum fortsetzt.

2. WACHSTUMSFREUNDLICHE KONSOLIDIERUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN, ÖFFENTLICHE AUSGABEN UND EINNAHMEN

Die öffentlichen Finanzen haben während der globalen Krise die zentrale stabilisierende Rolle gespielt – um den Preis höherer Schulden. Seit Ausbruch der Krise 2007 sind die Staatsschulden in der EU von 59 % des BIP 2007 auf schätzungsweise 82,5 % des BIP 2011 gestiegen. Dieser Anstieg ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen. Die Abnahme der Wirtschaftstätigkeit während der Krise führte zu einem Anstieg der öffentlichen Defizite, da automatische Stabilisatoren zum Einsatz kamen, um die Auswirkungen der Krise abzufangen. Zudem löste das beispiellose Ausmaß der Krise die Anwendung des Europäischen Konjunkturprogramms aus, eines von der Europäischen Kommission im Dezember 2008 initiierten koordinierten Plans mit haushaltspolitischen Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft. Darüber hinaus sahen sich einige Mitgliedstaaten gezwungen, Finanzinstitute gezielt zu stützen, um die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems zu sichern.

Schaubild 8: Schuldenstand des Staates in der EU, den USA und Japan (in % des BIP)



Die prognostizierte Erhöhung des Schuldenstands ist nicht einzigartig – weder historisch betrachtet, noch im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen. Finanzkrisen haben sich immer als teuer für die öffentlichen Haushalte erwiesen, denn sie hatten zur Folge, dass die Schuldenquote stark und kontinuierlich stieg. Die gegenwärtige Krise hat zwar zu einem starken Anstieg des öffentlichen Schuldenstands in Europa geführt, in anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften wie den USA und Japan fielen Anstieg und

Schuldenstand jedoch noch höher aus (siehe Schaubild 8).

Jedoch erhöhen in der derzeitigen Phase mehrere erschwerende Umstände den Druck auf die Finanzierbarkeit der Staatsschulden in der EU.

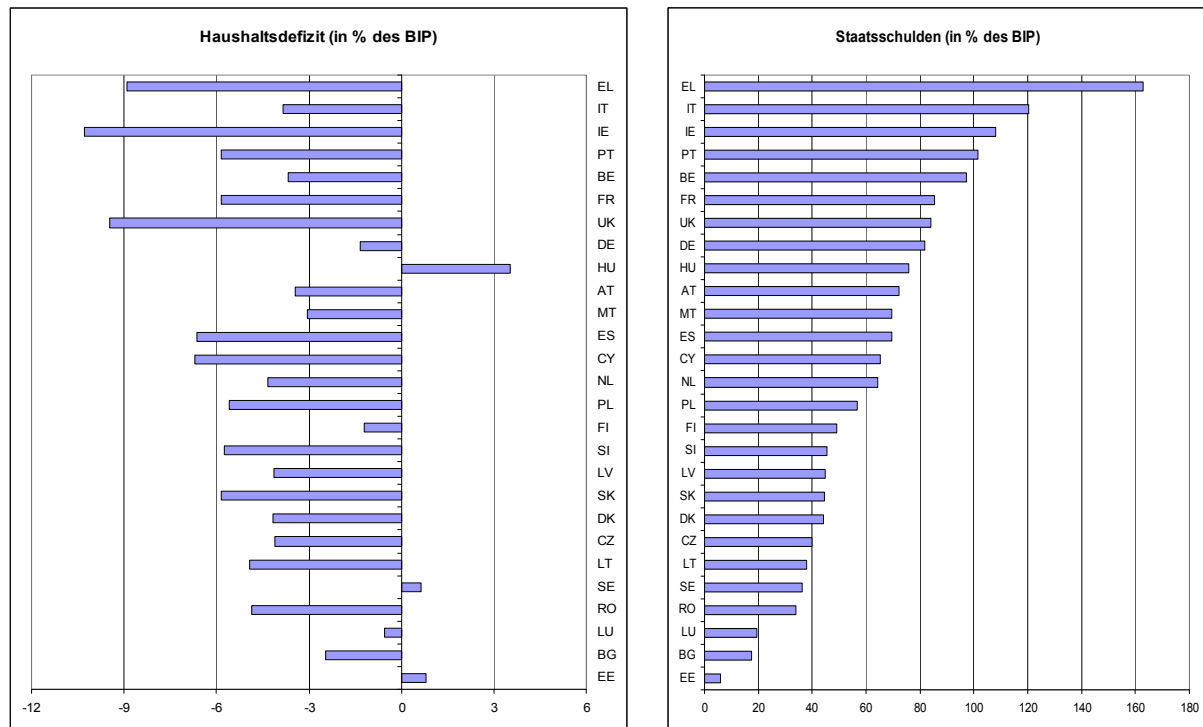
- **Erstens sind die Schuldenstände höher als in der Vergangenheit, insbesondere in einigen Mitgliedstaaten** (siehe Schaubild 9). 2007 lagen die Schulden in neun EU-Mitgliedstaaten bei über 60 % des BIP und in Griechenland und Italien bei über 100 % des BIP. Für den Zeitraum 2007-2013 ist zwar ein durchschnittlicher Anstieg der Schuldenquote um rund 25 Prozentpunkte des BIP prognostiziert worden, es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den Ländern. So wird ein Anstieg um mehr als 96 Prozentpunkte in Irland, 90 Prozentpunkte in Griechenland und 40 Prozentpunkte in Spanien, Portugal und dem Vereinigten Königreich erwartet.
- **Zweitens werden die mit der Alterung der Bevölkerung verbundenen Haushaltsausgaben zu einer zunehmenden Belastung für die öffentlichen Finanzen.** Bei Zugrundlegung der derzeitigen Politik wird für die kommenden fünfzig Jahre ein Anstieg der alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben um durchschnittlich rund $4\frac{3}{4}$ Prozentpunkte des BIP in der EU prognostiziert, insbesondere aufgrund der Ausgaben für Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Aber auch hier ist die Lage in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, sowohl hinsichtlich der demografischen Aussichten, des Wachstumspotenzials und der Ausgestaltung der Renten- und Sozialsysteme als auch hinsichtlich der sich aus der Haushaltslage und der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit ergebenden Einschränkungen.
- **Drittens sind die Spannungen auf den Märkten so groß wie noch nie.** Angesichts der geringeren Wachstumsaussichten hatten die Finanzmärkte ernste Zweifel an der Nachhaltigkeit der Haushaltslage einiger Mitgliedstaaten im Euroraum. Dies führte zu einem gestiegenen Interesse an der staatlichen Kreditaufnahme und zu all den oben beschriebenen unerwünschten Spillover-Effekten und Negativspiralen.

Die Umsetzung einer umfassenden, überzeugenden haushaltspolitischen Ausstiegsstrategie ist daher ist zurzeit die einzig praktikable Möglichkeit. Die Grundsätze einer solchen Strategie wurden vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) vereinbart. Danach soll die Konsolidierung unter den EU-Mitgliedstaaten koordiniert und dabei den unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern Rechnung getragen werden. Die Konsolidierung sollte in allen EU-Mitgliedstaaten spätestens 2011 beginnen, in einigen bereits früher. Ebenso wichtig war die Vereinbarung, dass alle EU-Mitgliedstaaten ihren nationalen haushaltspolitischen Rahmen stärken und Strukturmaßnahmen treffen sollten, mit denen das potenzielle Produktionswachstum und damit die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gefördert werden.

Die vereinbarte Ausstiegsstrategie trägt Früchte: die Konsolidierung ist in Gang gekommen. In den von den Mitgliedstaaten 2011 im Rahmen der Aktualisierung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorgelegten Haushaltsplänen ist vorgesehen, dass das öffentliche Defizit in der EU bis 2013 auf unter 3 % des BIP zurückgeht. Die Ausführung der Haushaltspläne ist im Gange. Die Staatsfinanzen in der EU haben sich dank des stärkeren Wirtschaftswachstums und erster Konsolidierungsmaßnahmen bereits 2010 leicht verbessert. 2011 ist infolge breit angelegter Konsolidierungsanstrengungen in praktisch allen EU-Mitgliedstaaten eine deutlichere Verbesserung zu erkennen. Weitere Fortschritte dürften 2012

und – bei unveränderter Politik – 2013 erzielt werden, wenn auch etwas langsamer. Die aggregierten Trends verschleiern jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. Zurzeit läuft gegen 23 Mitgliedstaaten ein Defizitverfahren, von denen fünf ein Finanzhilfeprogramm in Anspruch nehmen¹. Einige Mitgliedstaaten machen gute Fortschritte auf dem Weg zu einer fristgerechten, nachhaltigen Korrektur übermäßiger Defizite, während andere Konsolidierungslücken aufweisen und ihre Anstrengungen verstärken müssen, um die haushaltspolitischen Ziele zu erreichen (siehe Schaubild 9 und Tabelle 1).

Schaubild 9: Haushaltsdefizit und -schulden 2011, EU-Mitgliedstaaten (in % des BIP)



Quelle: Dienststellen der Kommission.

Die Sicherstellung der Nachhaltigkeit ist zurzeit der Schlüsselfaktor für wirtschaftliche Stabilität. Bis Mitte 2011 fand die Umsetzung der haushaltspolitischen Ausstiegsstrategie vor dem Hintergrund einer sich erholenden Wirtschaftstätigkeit statt. Für das nächste Jahr wird jedoch erwartet, dass das Wachstum zum Stillstand kommt. Die ersten Turbulenzen auf dem Markt für Staatsanleihen bedeuten jedoch für die meisten Mitgliedstaaten, dass sie keinen Spielraum für höhere Defizite haben, da die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nun Priorität hat. Dies gilt vor allem für Mitgliedstaaten, die von den Märkten genau beobachtet werden, und für Mitgliedstaaten, die unter großen makroökonomischen Ungleichgewichten leiden (siehe Schaubild 10). Bei unzureichender Konsolidierung besteht die Gefahr höherer Risikoaufschläge, die wiederum sehr schädlich für die wirtschaftlichen Perspektiven wären.

¹ Griechenland, Irland, Portugal, Lettland (das EU-Programm für Zahlungsbilanzhilfe soll im Januar 2012 auslaufen) und Rumänien (vorsorgliches Programm).

Tabelle 1: Finanzierungssaldo des Staates (in % des BIP) nach der Herbstprognose 2011 der Kommission, Fristen im Defizitverfahren

	2011	2012	2013	Frist für Korrektur
Belgien	-3,6	-4,6	-4,5	2012
Deutschland	-1,3	-1,0	-0,7	2013
Estland	0,8	-1,8	-0,8	kein Defizitverfahren
Irland	-10,3	-8,6	-7,8	2015
Griechenland	-8,9	-7,0	-6,8	2014
Spanien	-6,6	-5,9	-5,3	2013
Frankreich	-5,8	-5,3	-5,1	2013
Italien	-4,0	-2,3	-1,2	2012
Zypern	-6,7	-4,9	-4,7	2012
Luxemburg	-0,6	-1,1	-0,9	kein Defizitverfahren
Malta	-3,0	-3,5	-3,6	2011
Niederlande	-4,3	-3,1	-2,7	2013
Österreich	-3,4	-3,1	-2,9	2013
Portugal	-5,8	-4,5	-3,2	2013
Slowenien	-5,7	-5,3	-5,7	2013
Slowakei	-5,8	-4,9	-5,0	2013
Finnland	-1,0	-0,7	-0,7	kein Defizitverfahren
Bulgarien	-2,5	-1,7	-1,3	2011
Tschechische Republik	-4,1	-3,8	-4,0	2013
Dänemark	-4,0	-4,5	-2,1	2013
Lettland	-4,2	-3,3	-3,2	2012
Litauen	-5,0	-3,0	-3,4	2012
Ungarn	3,6	-2,8	-3,7	2011
Polen	-5,6	-4,0	-3,1	2012
Rumänien	-4,9	-3,7	-2,9	2012
Schweden	0,9	0,7	0,9	kein Defizitverfahren
Vereinigtes Königreich	-9,4	-7,8	-5,8	2014/15
EU	-4,7	-3,9	-3,2	-
Euroraum	-4,1	-3,4	-3,0	-

Quelle: Dienststellen der Kommission.

Daher sollte bei der Konsolidierung zwischen den Ländern differenziert werden. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) hat am 4. Oktober 2011 anerkannt, dass die Lage in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ist, und den Grundsatz bekräftigt, dass das Tempo der Haushaltsanpassungen nach den länderspezifischen Haushaltsrisiken und makrofinanziellen Risiken differenziert werden sollte. Im Einzelnen:

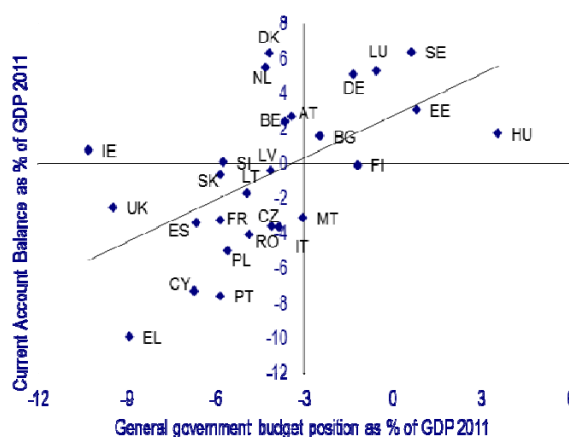
- Mitgliedstaaten, die ein Finanzhilfeprogramm in Anspruch nehmen, und Mitgliedstaaten, die von den Märkten genau beobachtet werden, sollten die vereinbarten Haushaltsziele trotz sich möglicherweise ändernder makroökonomischer Bedingungen weiter verwirklichen.
- Mitgliedstaaten, die im Defizitverfahren eine erhebliche Konsolidierungslücke oder ein hohes Defizit aufweisen, sollten ihre Konsolidierungsanstrengungen intensivieren.

Mögliche begrenzte Abwärtskorrekturen am makroökonomischen Hauptszenario sollten nicht zu Verzögerungen bei der Korrektur übermäßiger Defizite führen.

- In Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen und mit geeigneten Anpassungen auf dem Weg zur Verwirklichung ihrer mittelfristigen Ziele sind, kann die Haushaltspolitik uneingeschränkt antizyklisch und stabilisierend wirken, solange die mittelfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht aufs Spiel gesetzt wird.

Im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld ist es von entscheidender Bedeutung zu gewährleisten, dass die Konsolidierungspläne sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite so ausgelegt sind, dass die kurzfristigen negativen Auswirkungen auf das Wachstum begrenzt werden.

Schaubild 10: Haushalts- und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Dienststellen der Kommission.

Konsolidierungen, die auf der Ausgabeseite ansetzen, haben nachweislich größere Erfolgchancen, es kommt aber auf Zusammensetzung und Qualität der Ausgaben an:

- Bei Kürzungen von produktiven Ausgaben, insbesondere Kapitalinvestitionen, sollten dennoch die Projekte mit der höchsten Rendite Vorrang erhalten, um die Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial so gering wie möglich zu halten.
- Bei der Effizienz der öffentlichen Ausgaben in einer bestimmten Ausgabenkategorie gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch

innerhalb der Mitgliedstaaten. Hier gibt es möglicherweise Spielraum für Verbesserungen. Durch Steigerung der Leistung der am wenigsten effizienten Einheiten könnten bei gleichem Volumen öffentlicher Dienstleistungen große Einsparungen erzielt werden.

- Wegen der Notwendigkeit, bei den Ausgaben Prioritäten zu setzen und die Effizienz der Ausgaben auf allen staatlichen Ebenen zu steigern, müssen zur Unterstützung innerhalb des Haushalts geeignete institutionelle Instrumente entwickelt werden, z. B. Ausgabenbilanzen, Programmbudgetierung oder ergebnisorientierte Haushaltsführung. Billigkeitserwägungen sollte Rechnung getragen werden, um eine faire Verteilung der mit der Haushaltskonsolidierung verbundenen Lasten zu gewährleisten.

Gleichzeitig sollten Struktur und Gestaltung der Steuern im Hinblick auf eine stärkere Ankurbelung des Wachstums weiterentwickelt werden. Steuerreformen haben eine doppelte Funktion. Zum einen können sie ergänzend zur Ausgabenkontrolle die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten unterstützen, in denen Spielraum für eine potenzielle Erhöhung der Steuereinnahmen besteht. Und zum anderen können sie durch Änderungen an der Steuerstruktur oder bessere Ausgestaltung einzelner Steuerarten Wachstum fördern, wenn z. B. Anreize für Beschäftigung, Produktion, Investitionen oder höhere Ressourceneffizienz geschaffen werden. Zur Steuerstruktur ist Folgendes festzustellen:

- Mitgliedstaaten, in denen der Faktor Arbeit insbesondere bei benachteiligten Gruppen wie Geringqualifizierten und Zweitverdienern hoch besteuert wird, sollten den Schwerpunkt auf Steuern verlagern, die das Wachstum weniger beeinträchtigen,

z. B. Verbrauch-, Immobilien- oder Umweltsteuern. Auch eine Neuprofilierung der Besteuerung des Faktors Arbeit auf allen Einkommensniveaus könnte geprüft werden.

- Mitgliedstaaten mit hohen Körperschaftsteuern sollten eine weitere Anhebung der Steuersätze vermeiden, vor allem in Zeiten geringer Investitionstätigkeit.
- Zur Steigerung der Mobilität der Arbeitskräfte und der effizienten Verteilung des vorhandenen Wohnraums könnte es gerechtfertigt sein, den Schwerpunkt von Transaktions- zu periodischen Steuern zu verlagern.
- Durch Kürzung von Steuerausgaben bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und Begrenzung von Mehrwertsteuerbefreiungen und -ermäßigungen im Einklang mit der Mehrwertsteuerrichtlinie verbreitert sich die Steuerbemessungsgrundlage, was höhere Einnahmen und/oder niedrigere Steuersätze ermöglicht, mit positiven Auswirkungen auf das Wachstum.
- Die in vielen Mitgliedstaaten bestehenden Anreize für eine Anhäufung privater Schulden sollten bei der Körperschaftsteuer und der steuerlichen Behandlung von Wohnraum bei der Einkommensteuer verringert werden.
- Durch Abbau versteckter Steuerzuschüsse kann die Besteuerung in den meisten Mitgliedstaaten umweltfreundlicher gestaltet werden.
- Mitgliedstaaten mit schwacher Steuerdisziplin sollten die Effizienz ihrer Steuerverwaltung steigern und der Steuerumgehung besser vorbeugen.
- Durch Verringerung des Aufwands für die Einhaltung der Steuervorschriften können die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert werden. Dies setzt voraus, dass die Transparenz erhöht, die Komplexität der Steuervorschriften und Durchführungsbestimmungen verringert und die Zahlungsverfahren vereinfacht werden.
- Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, in vollem Umfang die Instrumente zu nutzen, die die Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen erleichtern, um die Ermittlung und Verbreitung bewährter Methoden in der EU, die Verbesserung der Steuererhebung und die Verringerung der Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu gewährleisten.

Reformen sind dringend erforderlich, um die sich aus der Alterung der Bevölkerung ergebenden Probleme für die öffentlichen Finanzen zu lösen. In den letzten zehn Jahren sind erhebliche Fortschritte bei der Reform der Sozialsysteme (Renten-, aber auch Gesundheitssysteme) erzielt worden, doch bleibt noch viel zu tun. Im letzten Jahreswachstumsbericht wurde darauf hingewiesen, dass die Reform der Rentensysteme unverzüglich in Angriff genommen werden müsse. Mehrere Länder, die noch keine Rentenreform eingeleitet und Projektionen zufolge mit einem starken Anstieg der Rentenausgaben zu rechnen haben, müssen ihre „Rentenzusage“ an das anpassen, was von der übrigen Wirtschaft an Unterstützung erwartet werden kann. Auch die Gesundheitssysteme müssen kosteneffizienter, nachhaltiger und präventionsorientierter werden, um die alterungsbedingten Kostensteigerungen einzudämmen.

Die Anhebung des Rentenalters und seine Verknüpfung mit der Lebenserwartung sind dabei von besonderer Bedeutung. Ein höheres Rentenalter wäre ein Ausgleich für den Anstieg der Lebenserwartung, der noch nicht in den Rentensystemen einkalkuliert worden ist. Seine Verknüpfung mit der Lebenserwartung würde dann dazu beitragen, das Gleichgewicht zwischen Arbeitsjahren und Jahren im Ruhestand zu stabilisieren. Damit die Arbeitnehmer länger arbeiten können und wollen, muss die Reform der Rentensysteme durch eine Politik unterstützt werden, die die wirksame Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt gewährleistet und Aktivität und Gesundheit im Alter fördert, und durch eine Steuer- und Sozialleistungspolitik ergänzt werden, die Anreize für eine längere Erwerbstätigkeit schafft.

Die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zur langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist im Gange, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Entschlossenheit. Von den 17 Mitgliedstaaten, an die Empfehlungen auf diesem Gebiet gerichtet wurden, sind 12 tätig geworden und haben beispielsweise das Rentensystem reformiert oder die Anreize für den Verbleib älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt verstärkt. Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und seine Verknüpfung mit der Lebenserwartung auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern und der Regierung ist ein wichtiger Schritt nach vorne, allerdings sind solche Vereinbarungen – die in einer Reihe von Ländern auf der Tagesordnung stehen – erst in sehr wenigen Mitgliedstaaten auch tatsächlich geschlossen worden. Es wurden nur in begrenztem Umfang Maßnahmen zur Überwachung des Zugangs zu den Erwerbsunfähigkeitsrentensystemen und zur Reform der Langzeitpflegeversicherung getroffen.

Überzeugende haushaltspolitische Rahmen und wirksame Überwachungsmechanismen fördern die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Das derzeitige Dilemma, dass für die kurzfristige Stabilisierung öffentliche Mittel benötigt werden, die Anleger aber Zweifel an der Finanzierbarkeit der Staatsschulden in einigen Mitgliedstaaten haben, könnte durch überzeugende Zusagen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gelöst werden. Wenn sich die Erwartungen der Märkte an einem überzeugenden mittelfristigen Konzept orientieren können, werden die Anleger weniger empfindlich auf kurzfristige Schwankungen bei den Haushaltszahlen reagieren, so dass ein größerer Spielraum für Stabilisierungsmaßnahmen bleibt. Für eine solche Verankerung der Erwartungen sind die einzelstaatlichen haushaltspolitischen Rahmen und die Haushaltsüberwachung durch die EU von entscheidender Bedeutung.

Tiefgreifende Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt stärken die Wirksamkeit der Haushaltsüberwachung. Zur Intensivierung der wirtschaftspolitischen Überwachung tritt Ende des Jahres das von der Kommission im September 2010 vorgeschlagene Paket von sechs Gesetzgebungsvorschlägen zur wirtschaftspolitischen Steuerung in Kraft, so dass der EU ab 2012 ein verstärkter Rechtsrahmen für die wirtschaftspolitische Überwachung und Koordinierung zur Verfügung steht. Für die Vorgehensweise bei der wirtschaftspolitischen Überwachung in der EU bedeuten diese Rechtsvorschriften einen Qualitätssprung. Jedoch ist eine zügige und konsequente Umsetzung des Pakets erforderlich, um die Erwartungen der Märkte zu verankern, die Haushalts- und makroökonomischen Ungleichgewichte abzubauen und die Grundlagen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu schaffen (siehe Kasten 1).

Eine neue Richtlinie über die Mindestanforderungen an die nationalen haushaltspolitischen Rahmen hat das Potenzial, die Haushaltsverfahren auf

einzelstaatlicher Ebene zu verbessern. Die Qualität der institutionellen und verfahrenstechnischen Regelungen für die Festlegung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten, z. B. einzelstaatliche Haushaltsvorschriften, mehrjährige haushaltspolitische Rahmen und unabhängige Einrichtungen, kann die Haushaltsergebnisse erheblich verbessern. In diesem Zusammenhang haben die mit der Richtlinie geförderten Reformen das Potenzial, die Durchführung der Haushaltspolitik auf einzelstaatlicher Ebene zu verbessern und gleichzeitig die Einhaltung der Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu fördern. Die Mitgliedstaaten sollten die Umsetzung der Richtlinie vorantreiben und geeignete Reformen in den darin behandelten Bereichen beschließen. Die dem Euroraum angehörenden Mitgliedstaaten haben ein besonderes Interesse an einer raschen Umsetzung der Richtlinie in einzelstaatliches Recht, und die im Oktober auf dem Euroraum-Gipfel getroffene Vereinbarung, über diese Mindestanforderungen hinauszugehen, ist zu begrüßen. In diesem Zusammenhang sind die einzelstaatlichen Haushaltsvorschriften zu nennen, die einige Mitgliedstaaten im Euroraum (z. B. Spanien) kürzlich in ihre Verfassungen aufgenommen haben und die weitergehen als die Bestimmungen der Richtlinie.

Bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zur Verbesserung der haushaltspolitischen Rahmen ergibt sich bisher ein gemischtes Bild. Länderspezifische Empfehlungen auf diesem Gebiet sind an elf Mitgliedstaaten gerichtet worden. Die Empfehlungen betreffen ein breites Spektrum von Fragen, unter anderem die Effizienz der Steuerverwaltung und der Steuererhebung, die Einführung von mehrjährigen Haushaltsvorschriften und Ausgabenplafonds, den Einsatz von Schuldenbremsen, die Rolle unabhängiger Finanzräte sowie Fragen im Zusammenhang mit Haushaltsdaten und Transparenz im Allgemeinen. Zurzeit können nur fünf der zehn Mitgliedstaaten deutliche Fortschritte verbuchen. Zu den getroffenen Maßnahmen gehören die Einführung von Vorschriften über die Ausgeglichenheit des Haushalts oder Schuldenbremsen auf Verfassungsebene, die Stärkung der Befugnisse der zentralen Finanzbehörden zur Verbesserung der Berechenbarkeit der Haushaltsplanung und die Einsetzung oder Stärkung unabhängiger Finanzräte. Soweit die Umsetzung bereits im Gange ist, befindet sie sich noch in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens, ist aber auf dem richtigen Weg.

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik muss weiter verstärkt werden, insbesondere im Euroraum. Das Europäische Semester und das „Sixpack“ bilden bereits einen starken Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung. Dieser kann und muss jedoch noch weiter verstärkt werden, unter anderem in seiner Gemeinschaftsdimension. Die Dimension des Euroraums sollte stärker in die Planung, Umsetzung und Ex-post-Bewertung der Politik der Mitgliedstaaten einfließen, um eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf der Grundlage von Überwachungsverfahren zu gewährleisten, die immer enger werden (z. B. immer größeren Druck auf den Haushalt und die Wirtschaftspolitik des Mitgliedstaats ausüben), je mehr ein Mitgliedstaat von der vereinbarten aufsichtspolitischen Linie abweicht. In diesem Zusammenhang hat die Kommission die Rolle des für Wirtschaft und Währung zuständigen Kommissars weiter gestärkt, der nun Vizepräsident der Kommission für Wirtschaft und Währung und Euro ist. Es wird ein einheitlicher kohärenter Rahmen für bessere wirtschaftspolitische Steuerung auf der Grundlage der Gemeinschaftsmethode benötigt.

Kasten 1. Das „Sixpack“: Rechtsvorschriften zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU

Die Wirtschafts- und Finanzkrise förderte erhebliche Schwächen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU zutage.

Als Teil einer umfassenden Reaktion auf die Krise legte die Kommission am 29. September 2010 sechs Gesetzgebungsvorschläge zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung vor, das sogenannte „Sixpack“: drei Verordnungen zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, zwei Verordnungen zur Einführung eines neuen Verfahrens zur Verhinderung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte und eine Richtlinie des Rates mit Mindestanforderungen an die nationalen haushaltspolitischen Rahmen.

Mit dem Sixpack wird die Vorgehensweise bei der wirtschaftspolitischen Überwachung in wesentlichen Punkten geändert. Zum Beispiel kann das Defizitverfahren nun nicht mehr nur wegen eines Staatsdefizits eingeleitet werden, sondern auch wegen der Entwicklung des öffentlichen Schuldenstands in Mitgliedstaaten mit einer Schuldenquote von mehr als 60 % des BIP, die ihre Schulden unter Berücksichtigung eines numerischen Richtwerts abbauen müssen. Mit einem neuen Mechanismus für die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte (Verfahren bei übermäßigen Ungleichgewichten), der auf einem Warnsystem mit unter anderem einem Indikatoren-Anzeiger und eingehenden Studien der als gefährdet angesehenen Länder beruht, sollen makroökonomische Ungleichgewichte verhindert und korrigiert werden. Die Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des neuen Verfahrens bei übermäßigen Ungleichgewichten wird nicht nur durch Einführung progressiver finanzieller Sanktionen für Mitgliedstaaten im Euroraum, die die Vorschriften nicht einhalten, sondern auch durch Ausweitung der Abstimmung mit „umgekehrter qualifizierter Mehrheit“ gestärkt. Bei diesem Abstimmungsverfahren gelten Empfehlungen oder Vorschläge der Kommission an den Rat als angenommen, wenn sie nicht von einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt werden. Die neue Richtlinie über die Mindestanforderungen an die nationalen haushaltspolitischen Rahmen stellt sicher, dass die einzelstaatlichen haushaltspolitischen Rahmen eine Reihe grundlegender Anforderungen einhalten, damit die Mitgliedstaaten leichter die haushaltspolitischen Pflichten erfüllen können, die sich aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ergeben.

Nach intensiven Verhandlungen erzielten der Rat und das Europäische Parlament eine Einigung über die Rechtakte. Sie werden voraussichtlich Mitte Dezember 2011 in Kraft treten.

Politische Prioritäten

Angesichts der genannten Herausforderungen besteht 2012-2013 in folgenden Bereichen besonderer Handlungsbedarf:

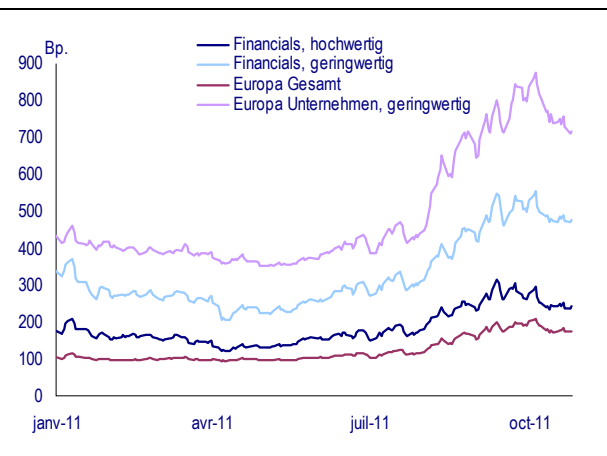
- Zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sollten die Haushaltsanpassungen mit differenziertem Tempo fortgesetzt werden.
- Ein Haupt Gesichtspunkt bei den Haushaltsanpassungen sollte die Wachstumsfreundlichkeit sein. Zwar sind Anpassungen, die auf der Ausgabeseite ansetzen, grundsätzlich zu unterstützen, wachstumsfördernde Ausgaben sollten jedoch Vorrang erhalten. Insgesamt sollte eine Verbesserung der Qualität der Ausgaben angestrebt werden.
- Den Auswirkungen der Steuerstruktur auf das Wachstum sollte Rechnung getragen werden.
- Es müssen Rentenreformen eingeleitet bzw., wo dies schon geschehen ist, vollständig durchgeführt werden. Die Anhebung des Rentenalters könnte eine vielversprechende kurzfristige Priorität sein.

- Die im Rahmen des „Sixpacks“ erlassenen Rechtsvorschriften sollten zügig und konsequent umgesetzt werden, einschließlich der Anforderungen der Richtlinie über die haushaltspolitischen Rahmen. Die dem Euroraum angehörenden Mitgliedstaaten sollten unverzüglich darauf aufbauen und ihrer Zusage nachkommen, über die Anforderungen der Richtlinie hinauszugehen. Die Vorschläge der Kommission für eine weitere Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum müssen zügig umgesetzt werden.

3. FINANZSEKTOR: DEN TEUFELSKREIS DURCHBRECHEN

Die Negativspirale zwischen dem Bankensektor und dem Markt für Staatsanleihen ist der wichtigste Stressverstärker in der gegenwärtigen Krise. Wie in Abschnitt 1 beschrieben, hat die Negativspirale zwischen dem Bankensektor und dem Markt für Staatsanleihen die Zweifel der Anleger an der Fähigkeit der Staaten und der Banken zur Bedienung ihrer Schulden verstärkt. In der Folge stiegen die Kosten für die Kreditaufnahme sowohl für Staaten als auch für Finanzinstitute auf ein längerfristig untragbares Niveau (siehe Schaubild 11). Zusammen mit den oben erörterten Maßnahmen ist es unerlässlich, den Bankensektor zu stärken und gleichzeitig einen überzeugenden, starken Rettungsschirm für Banken und Staaten aufzuspannen, um diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

Schaubild 11: iTraxx – Ausfallrisiko, Financials und Gesamt



Anmerkung: Der Indikator fasst die Entwicklung der Spreads bei den Verträgen über die liquidesten Credit Default Swaps (CDS) mit Investmentstatus auf dem Euro-Kreditmarkt zusammen und stellt die Benchmark für den Preis dar, den Anleger zahlen müssen, um ihre Anleihen vor Ausfall zu schützen. Der Anstieg deutet darauf hin, dass die Anleger nun den Banken mehr Aufmerksamkeit zu schenken, die die Schulden ihres Staates finanzieren oder umfangreiche Kredite in Programmländer oder Gebiete mit Ansteckungsrisiko vergeben haben.

Quelle: Dienststellen der Kommission.

Ein gesundes Finanzsystem und ein robuster Bankensektor sind für die Unterstützung der Erholung und für die Finanzierung langfristigen Wachstums von entscheidender Bedeutung. Die finanziellen Exzesse, die zu der globalen Krise geführt haben, haben die Glaubwürdigkeit des Finanzsektors und seine Rolle in der Wirtschaft untergraben. Der Finanzsektor wurde während der Krise hart getroffen, ein Zusammenbruch wurde nur durch staatliche Stützungsmaßnahmen verhindert. Der Finanzsektor spielt jedoch in der Marktwirtschaft eine wichtige Rolle, indem er die Bedürfnisse von Sparern und Kreditnehmern über Zeit und Raum hinweg ausgleicht und die Finanzierung der Realwirtschaft erleichtert. In Europa spielt der Bankensektor in dieser Hinsicht eine entscheidende Rolle, da er Unternehmen und Haushalte mit Krediten versorgt. Es ist daher unerlässlich, die Instandsetzung des Finanzsystems und die Umstrukturierung des Bankensektors zum Abschluss zu bringen, um die Voraussetzungen für eine nachhaltige

Erholung zu schaffen.

Der öffentliche und der private Sektor haben zahlreiche Maßnahmen getroffen, um die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors in der EU wiederherzustellen. Die staatliche

Stützung erfolgte in vollem Einklang mit den EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen hauptsächlich in Form von Kapitalzuführungen, um Verluste aus der Vergangenheit zu decken und die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber widrigen Bedingungen zu stärken. Ferner wurden Garantien gewährt, um das Vertrauen im gesamten Sektor wiederherzustellen und die Refinanzierungsquellen für Banken auf dem Kapitalmarkt wieder in Gang zu bringen. Die Bereitstellung der notwendigen staatlichen Stützungsmaßnahmen zu binnenmarktkompatiblen Bedingungen wurde durch die besonderen Krisenvorschriften für staatliche Beihilfen für Finanzinstitute erleichtert, die die Kommission 2008/2009 eingeführt hatte. Zwar waren dank dieser politischen Maßnahmen einige Fortschritte zu verzeichnen, die Lage blieb aber instabil, und das Vertrauen ist nicht vollständig wiederhergestellt worden. Die seit 2009 durchgeführten drei EU-weiten Stresstests konnten die Anleger nicht von der Qualität der Bilanzen der EU-Banken überzeugen, obwohl die Banken in Erwartung oder als Reaktion auf die Tests ihr Kapital quantitativ und qualitativ erheblich verbessert haben. Angesichts der andauernden Instabilität des Bankensektors beabsichtigt die Kommission, die Krisenvorschriften für staatliche Beihilfen über das Jahr 2011 hinaus zu verlängern.

Regulierung und Beaufsichtigung des Finanzsektors sind verstärkt worden und sollten bei der Wiederherstellung des Vertrauens in den Finanzmarkt eine wichtige Rolle spielen. Seit Anfang 2011 bestehen die drei neuen Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, um die Konvergenz bei der Aufsicht über Banken, Märkte, Versicherungen und Pensionen zu fördern. Sie arbeiten eng mit dem neuen Europäischen Ausschuss für Systemrisiken zusammen, der für die Makroaufsicht zuständig ist. Zudem hat die Kommission am 20. Juli 2011 ein Gesetzgebungspaket zur Verstärkung der Regulierung des Bankensektors angenommen. Mit den vorgeschlagenen Rechtsakten wird die Basel-III-Vereinbarung, der auf G20-Ebene vereinbarte internationale Standard für die Eigenkapitalausstattung der Banken, in EU-Recht umgesetzt. Die Banken werden danach mehr Kapital von besserer Qualität vorhalten müssen, um künftige Schocks bewältigen zu können. Teil des Vorschlags sind auch einheitliche europäische Regeln für die Bankenaufsicht, die Transparenz und Durchsetzung der Aufsichtsvorschriften verbessern werden. Mit Blick auf die Zukunft wird ein EU-weiter Rahmen für das Krisenmanagement im Finanzsektor benötigt, um die Widerstandsfähigkeit der Banken zu stärken und Zusammenbrüche besser zu verhindern.

Der Europäische Rat hat kürzlich einem „Bankenpaket“ mit Maßnahmen zur weiteren Stärkung des Bankensektors zugestimmt. Dieses Paket, das auf einem Vorschlag der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde aufbaut, ist Bestandteil eines umfassenden Plans für die Wiederherstellung des Vertrauens in die Märkte und für die Lösung der Staatsschuldenkrise im Euroraum. Das vereinbarte Paket umfasst zwei Teile: i) eine koordinierte EU-Garantieregulierung für Terminfinanzierungen, mit der den Banken der Zugang zu Terminfinanzierungen erleichtert werden soll, und ii) Maßnahmen zur Stärkung der Eigenkapitalposition der Banken, mit denen ein zusätzlicher Kapitalpuffer für das EU-Bankensystem gebildet werden soll. Die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten wurden ersucht, gemeinsam mit den Banken Rekapitalisierungsstrategien zu entwickeln, die die Zunahme der Kredite für die Wirtschaft nicht gefährden. Neues Kapital sollte in erster Linie aus privaten Quellen beschafft werden. Nur wenn diese nicht zur Verfügung stehen, sollten öffentliche Mittel bereitgestellt werden, zunächst aus mitgliedstaatlichen Quellen und, wenn diese nicht zur Verfügung stehen, als letztes Mittel aus der EFSF. Es ist äußerst wichtig, dass das Paket innerhalb des vereinbarten Zeitrahmens umgesetzt wird. Der Plan kann nur funktionieren, wenn auf EU-Ebene ein hohes Maß an Koordinierung zwischen den Aufsichtsbehörden und den Regierungen stattfindet.

Die gestärkte EFSF wird das Ansteckungsrisiko auf den Staatsanleihenmärkten und im Finanzsektor begrenzen. In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass rein einzelstaatliche Ansätze zur Bewältigung der Krise nicht wirksam und nicht mit dem hohen Grad an finanzieller und wirtschaftlicher Integration in der EU und vor allem im Euroraum vereinbar sind. Daher stellt zwar die Stärkung der Konten der Staaten und Banken die erste Verteidigungslinie dar, es werden jedoch Instrumente auf EU-Ebene benötigt, um die Finanzinstitute und Staaten im Notfall auffangen zu können. Eingedenk dessen haben die Staats- und Regierungschefs des Euroraums am 20. Juli 2011 vereinbart, die Wirksamkeit der EFSF und später des ESM zu verbessern und sie mit neuen Instrumenten auszustatten, die es ihnen ermöglichen, i) auf der Grundlage eines Vorsorgeprogramms zu handeln, ii) die Rekapitalisierung von Finanzinstituten durch Darlehen an die Regierungen auch von Nichtprogrammländern zu finanzieren und iii) auf dem Primär- und Sekundärmarkt für Staatsanleihen einzugreifen. Zudem beschloss der Europäische Rat am 26. Oktober 2011, die Kapazität der EFSF durch Hebelung ihrer Mittel zu erweitern, und nannte zwei einander nicht ausschließende Optionen: i) Bonitätsverbesserung für neue Staatsanleihen und ii) Bündelung von Mitteln privater und öffentlicher Finanzinstitute und Anleger.

Eine zügige Umsetzung und eine gute Zusammenarbeit zwischen den Behörden sind der Schlüssel zum Erfolg der Strategie. Die in Bezug auf die EFSF und den ESM vereinbarten Maßnahmen sind kühn, aber nun ist von entscheidender Bedeutung, dass sie unverzüglich umgesetzt werden, damit die neuen Instrumente umgehend einsatzbereit sind. Gleichzeitig sollten Anstrengungen unternommen werden, um so bald wie möglich zu einer Einigung über die Einrichtung des ESM zu gelangen, da seine auf Kapital beruhende robustere Struktur einige der Unzulänglichkeiten der EFSF beheben würde. Zudem würde ein hohes Maß an Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und eine gute Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden und der Währungsbehörde bei der Formulierung der Strategien für die Bewältigung der derzeitigen Krise das Vertrauen in Fähigkeit der EU zur Wiedergewinnung der Stabilität stärken. Einer kohärenten Kommunikation kommt in diesem Zusammenhang entscheidende Bedeutung zu.

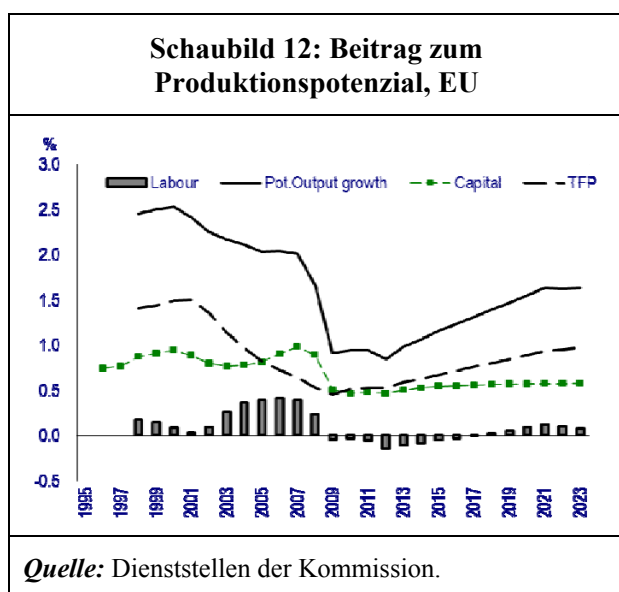
Bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zum Finanzsektor werden beträchtliche Fortschritte erzielt, allerdings nicht überall. Länderspezifische Empfehlungen auf diesem Gebiet sind an acht Mitgliedstaaten gerichtet worden. In mehreren Ländern werden Maßnahmen getroffen, um den Rahmen für die Finanzaufsicht zu verstärken, mit der Umstrukturierung der Banken voranzukommen, den Wettbewerb in diesem Sektor zu fördern und den Zugang zur Wagniskapitalfinanzierung erleichtern. In einigen Fällen sind die angekündigten Strategiepläne nicht ehrgeizig genug und ist die Umsetzung nur teilweise erfolgt. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Risiken und Unsicherheiten scheint entschlosseneres Handeln gerechtfertigt, vor allem wo große Spillover-Effekte zu erwarten sind.

Politische Prioritäten:

- Das wichtigste strategische Ziel jeder finanzpolitischen Initiative muss die Durchtrennung der Verbindung zwischen der Staatsschuldenkrise und dem Finanzsektor sein.
- Die Kapazität der EFSF und des ESM sollte durch Entwicklung eines geeigneten vertragskonformen Hebelungsmechanismus maximiert werden.

- Da einige Mitgliedstaaten nicht über den für die Stützung des Finanzsektors erforderlichen haushaltspolitischen Spielraum verfügen, sollten Mechanismen entwickelt werden, mit denen die Mitgliedstaaten unterstützt und die Koordinierung dieser Interventionen in der EU verbessert werden.
- Die Rechtsvorschriften über die Mindestkapitalanforderungen sollten erlassen und schnell umgesetzt werden, während gleichzeitig ein EU-Rahmen für das Krisenmanagement im Finanzsektor entwickelt wird. Es ist darauf zu achten, dass die Auswirkungen der Reform des Bankensektors auf den Kreditfluss an die Realwirtschaft begrenzt werden.

4. STRUKTURREFORMEN ZUR FÖRDERUNG DES WACHSTUMS UND ZUR KORREKTUR VON UNGLEICHGEWICHTEN



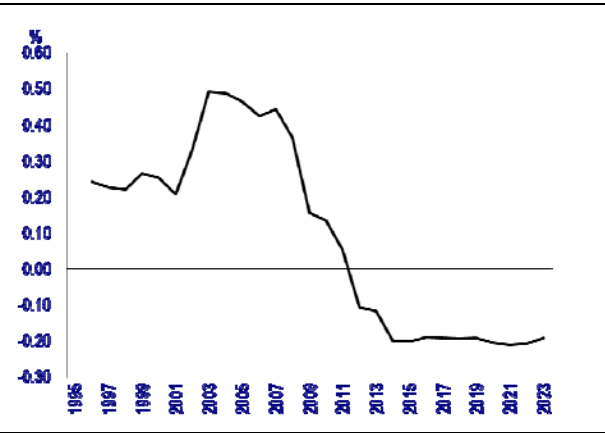
Wachstumsfördernde Strukturreformen müssen ganz oben auf der politischen Agenda stehen. Das langfristige

Wachstumspotenzial Europas bleibt hinter dem vergleichbarer Wirtschaftsräume zurück und ist durch die Finanzkrise noch weiter geschwächt worden (siehe Schaubild 12). Auch die kurzfristigen Wachstumsaussichten sind gering. Die makroökonomischen Instrumente zur Förderung des Wachstums sind jedoch nahezu ausgeschöpft und müssen sich nun, wie oben erläutert, auf die Sicherstellung der Stabilität konzentrieren. Ein ehrgeiziges Programm kühner Strukturreformen kann diese Aussichten verbessern, indem das Wachstumspotenzial erhöht, die unterschiedliche

Wettbewerbsfähigkeit angegangen und die Anpassung erleichtert wird. Die Mitgliedstaaten und die EU insgesamt müssen Strukturreformen einleiten (siehe hierzu im Einzelnen Anhang I über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020).

Strukturreformen können das Wachstumspotenzial erhöhen und makroökonomische Ungleichgewichte beheben. Strukturreformen verbessern die Effizienz der Wirtschaft einschließlich der Ressourceneffizienz, erweitern damit das Produktionsniveau, das die Wirtschaft bei Vollbeschäftigung erreichen könnte, und beschleunigen ihr Wachstum. Reformen können auch die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft steigern, da sie die notwendige Neuverteilung von Arbeit und Kapital in allen Sektoren erleichtern. Strukturreformen spielen eine Schlüsselrolle bei der Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte. Trotz des verzeichneten Abbaus der Ungleichgewichte sind in einigen Mitgliedstaaten noch erhebliche Anpassungen notwendig. Strukturprobleme in Bereichen wie Wettbewerbsfähigkeit oder Nachhaltigkeit der Nachfrage waren die Grundlage für das Entstehen von Ungleichgewichten vor der Krise. Strukturreformen zur Lösung der zugrunde liegenden Probleme sind von entscheidender Bedeutung für die Sicherstellung einer geordneten Anpassung und die Verhinderung des erneuten Entstehens von Ungleichgewichten und für eine Erholung des Wachstums.

Schaubild 13: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, EU (Wachstumsrate in %)



Quelle: Dienststellen der Kommission.

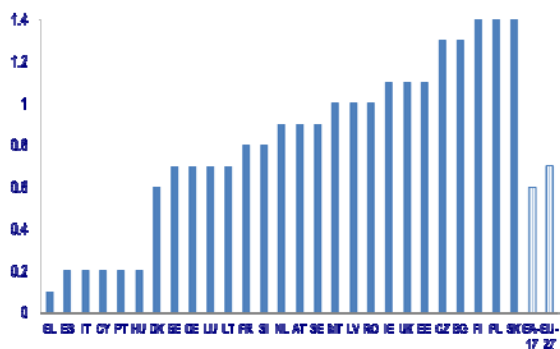
Angesichts der vorherrschenden demografischen Aussichten in der EU sind Reformen notwendig, mit denen ein nachhaltiger Anstieg der Beschäftigungsquoten gefördert wird. Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU weist einen rückläufigen Trend auf, der sich fortsetzen dürfte (siehe Schaubild 13). Ziel der Strategie Europa 2020 ist die Steigerung der Beschäftigungsquote von derzeit 69 % auf 75 % im Jahr 2020, um diesem Trend teilweise entgegenzuwirken. Zudem hat die Krise zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt, die sich zu verfestigen droht. Deshalb sollten Reformen mit dem Ziel, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, die Arbeitslosigkeit anzugehen und die

Erwerbsquoten zu halten, oben auf der politischen Agenda stehen. Es bietet sich an, von den erfolgreichen Arbeitsmarktreformen in einigen Mitgliedstaaten zu lernen und bewährte Methoden zu verbreiten, die vor der Krise zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit geführt haben.

Das Produktivitätswachstum sollte wegen seiner positiven Auswirkungen auf Produktionswachstum und Anpassung Priorität haben. Die derzeitigen demografischen Trends bedeuten, dass das Produktivitätswachstum in den kommenden Jahrzehnten die wichtigste Quelle des Pro-Kopf-Wachstums sein wird. Gleichzeitig zeigt ein Vergleich der Produktivitätstrends der Mitgliedstaaten, dass in einer Reihe von Ländern erheblicher Verbesserungsbedarf besteht (siehe Schaubild 14). Wichtig ist festzuhalten, dass unter den verfügbaren Wachstumsquellen die Kapitalintensivierung und die Schaffung von Arbeitsplätzen nur vorübergehende Auswirkungen auf die Produktivität haben. Produktivitätsgewinne können dagegen langfristig wirken, wenn sie auf Innovation und technologischen Verbesserungen beruhen. Die Informations- und Kommunikationstechnologien sind ein wichtiger Wachstumsmotor, auf den die Hälfte des Produktivitätswachstums in den modernen Volkswirtschaften zurückgeht. In solchen Fällen ist das Produktivitätswachstum mit dem Beschäftigungswachstum vereinbar.

Das Produktivitätswachstum kann dazu beitragen, Leistungsbilanzungleichgewichte nachhaltig abzubauen. Insbesondere Produktivitätssteigerungen im Sektor der nichthandelbaren Güter, z. B. bei den meisten Dienstleistungen, verringern den Preisdruck im Inland, unter anderem für inländische Vorleistungen für den Exportsektor, und verbessern dadurch seine Wettbewerbsfähigkeit. Zudem bietet eine höhere Produktivität bei Dienstleistungen die Möglichkeit, Ressourcen in den Exportsektor zu transferieren, was für eine nachhaltige Anpassung notwendig ist. Diese Anpassungsmöglichkeiten sind besonders für Länder mit außenwirtschaftlichen Defiziten von Bedeutung. Gleichzeitig fördert ein höheres Produktivitätswachstums die Inlandsnachfrage, soweit sie durch Markt- und Politikversagen beeinträchtigt ist. Dies gilt vor allem für Überschussländer mit schwacher Inlandsnachfrage.

**Schaubild 14: Produktivität (TFP),
Wachstumsprognose 2010-2020,
EU-Mitgliedstaaten, Jahresdurchschnitt**



Quelle: Dienststellen der Kommission, Ausschuss für Wirtschaftspolitik.

Die Produktivität stellt je nach Land eine unterschiedlich große Herausforderung dar (siehe Schaubild 14). Eine Produktivitätssteigerung ist zwar in der gesamten EU notwendig, in einigen Mitgliedstaaten ist sie jedoch besonders dringend. Dies ist hauptsächlich bei Mitgliedstaaten der Fall, die unter großen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten leiden. Für sie bringt die Steigerung der Produktivität einen zusätzlichen Nutzen bei der Erleichterung der Anpassung mit sich, sie scheinen jedoch auch hinter den übrigen Mitgliedstaaten zurückzubleiben.

Eine effiziente Anpassung der Arbeitskosten ist entscheidend für den

Abbau der Ungleichgewichte und der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit. Von besonderer Bedeutung ist dies für den Euroraum, da in einer Währungsunion die Kosten- und Preisanpassung die einzige Möglichkeit für eine nominale Anpassung ist. Eine solche Anpassung hat bereits begonnen, muss aber fortgesetzt werden, um interne Ungleichgewichte (anhaltende hohe Arbeitslosigkeit, strukturelle Hindernisse für die private Inlandsnachfrage) und externe Ungleichgewichte (progressive Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit, die Leistungsbilanzungleichgewichte zur Folge hat) abzubauen. Es ist wichtig, dass Lohnfindungsmechanismen diesen Zielen Rechnung tragen.

Im derzeitigen makroökonomischen Umfeld ist ein sorgfältiges, selektives Vorgehen bei Strukturmaßnahmen notwendig. Wegen des sich verlangsamenden Wachstums und der finanziellen Spannungen müssen Reformen Vorrang erhalten, die bereits kurzfristig positive Auswirkungen auf das Wachstum haben können und die die Haushalte möglichst wenig belasten. Regulierungsreformen und die Öffnung geschützter Sektoren erfüllen diese Voraussetzungen weitgehend.

Billigkeitserwägungen sollten in die Reformpläne einbezogen werden. Nach Jahren geringen Wachstums und schwieriger Anpassungen in einigen Ländern übt die nachlassende Erholung unvermeidlich Druck auf die Arbeitsplätze und das soziale Gefüge in Europa aus. Bestimmte Bevölkerungsgruppen, insbesondere junge Menschen und Geringqualifizierte, sind besonders hart getroffen. Deshalb muss bei den Reformen auch Billigkeitserwägungen Rechnung getragen werden. In diesem Zusammenhang sind die angemessene Finanzierung und die effiziente Ausgestaltung der sozialen Sicherheitsnetze zu gewährleisten, vor allem in den Ländern, in denen soziale Ausgrenzung ein ernstes Problem wird.

Mit der Verbesserung der Qualität öffentlicher Einrichtungen können beträchtliche Gewinne erzielt werden. In vielen Mitgliedstaaten besteht noch Spielraum für eine Steigerung der Effizienz bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowie der Transparenz und Qualität der öffentlichen Verwaltung, zum Beispiel durch die verstärkte Nutzung elektronischer Behördendienste. Durch die Lösung bestehender Probleme könnten die Ziele der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und der Verbesserung der

Wettbewerbsfähigkeit und der Wachstumsaussichten miteinander in Einklang gebracht werden. Vor allem die Steuererhebungssysteme sind in einigen Mitgliedstaaten ein Hindernis für Haushaltsanpassungen, jedoch würde eine effizientere Steuererhebung auch in anderen Mitgliedstaaten zu einer faireren Verteilung der Konsolidierungslasten beitragen. Für die Schaffung unternehmensfreundlicher Rahmenbedingungen, die eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft begünstigen, sind auch effizient funktionierende Wettbewerbs-, Marktregulierungs- und Justizbehörden erforderlich.

Das Ausmaß der bevorstehenden wirtschaftlichen Herausforderungen erfordert einen echten Strukturwandel in der EU-Wirtschaft. Zu diesem Zweck müssen Ressourcen von langsam wachsenden zu dynamischen Unternehmen und Sektoren verlagert werden können, innerhalb der Grenzen und über Grenzen hinweg. Eine Neuverteilung von Ressourcen ist für Länder mit großen Ungleichgewichten besonders wichtig, in denen Ressourcen vom Sektor der nichthandelbaren Güter in den Sektor der handelbaren Güter umgeschichtet werden müssen. Dies bedeutet, bestimmte Tätigkeiten in einigen Ländern auslaufen zu lassen, um Platz für neue, produktivere Unternehmen zu machen. In diesem Zusammenhang ist der Mobilität der Arbeitskräfte zwischen Unternehmen und Sektoren, aber auch zwischen Regionen und Ländern besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Da geeignete Preissignale die Mobilität erleichtern würden, müssen die Lohnfindungsmechanismen gewährleisten, dass Lohnerhöhungen die Produktivitätsentwicklungen auf lokaler und sektoraler Ebene angemessen wiedergeben. Auch muss das Bildungs- und Ausbildungssystem in der Lage sein, die für eine leichtere Mobilität erforderlichen Umschulungen und Neuqualifizierungen zu bieten.

Die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen für mehr Wettbewerb auf den Dienstleistungsmärkten und in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen ist bisher überall eher unzulänglich. Dies ist enttäuschend, sowohl angesichts der Bedeutung des Wettbewerbs für die Steigerung von Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum, als auch der großen Gewinne, die von energischen Reformen in diesen Bereichen zu erwarten sind. Von den 12 Mitgliedstaaten, an die Empfehlungen zu Wettbewerbsfragen gerichtet wurden, haben nur sieben Maßnahmen getroffen. Diese Maßnahmen, mit denen die Empfehlungen jedoch nur teilweise umgesetzt werden, reichen für die Verwirklichung der Ziele eindeutig nicht aus. In den Empfehlungen vom Juni 2011 war unter anderem dazu aufgerufen worden, den Wettbewerb bei Endnutzerleistungen zu verstärken, nichtgerechtfertigte Beschränkungen bei bestimmten regulierten freien und Handwerksberufen aufzuheben, Regulierungsrahmen zu reformieren, den Wettbewerb in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen zu verbessern und die Verwaltungskapazitäten der Wettbewerbsbehörde auszubauen. Zu den Maßnahmen, die von einigen Mitgliedstaaten getroffen wurden, gehören zusätzliche Befugnisse für Agenturen, die die Preisentwicklung in Energienetzen überwachen, Berichte, die von einschlägigen Agenturen vorgelegt werden, und politische Vereinbarungen, die als Grundlage für künftige Gesetzgebung dienen können.

Reformen, die gewährleisten, dass Lohnerhöhungen die Entwicklung der Arbeitsproduktivität besser wiedergeben, sollten fortgesetzt werden. Zu den Maßnahmen, die in einigen Mitgliedstaaten getroffen wurden, gehören Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern über neue Lohnverhandlungsrahmen, die die Verwendung und die Flexibilität von Verträgen auf Unternehmensebene erleichtern sollen, und Rechtsvorschriften zur Eindämmung der Personalausgaben im öffentlichen Sektor, unter anderem durch Einführung von Pensionsbeiträgen für Beamte. Bisher wurden nur geringe Fortschritte bei der Reform der

Lohnindexierungssysteme und bei den Mindestlöhnen erzielt. Es wurden Schritte im Bereich der vertraglichen Vereinbarungen und der Kündigungsschutzvorschriften unternommen, es ist jedoch noch zu früh, um Schlüsse zu ihrer Geeignetheit zu ziehen, das angestrebte Ziel, die Segmentierung des Arbeitsmarkts zu beseitigen, zu erreichen.

Politische Prioritäten

Angesichts der genannten Herausforderungen besteht 2012-2013 in folgenden Bereichen besonderer Handlungsbedarf:

- Bei den Strukturreformen müssen je nach ihrem Potenzial, kurzfristig das Wachstum zu fördern, ohne große Kosten für den Haushalt zu verursachen, Prioritäten gesetzt werden.
- Den Vorrang verdienen Reformen, die durch ihre positiven Auswirkungen auf das Produktionswachstum und die Anpassungsfähigkeit sowie unter Berücksichtigung des schrumpfenden Arbeitskräftepotenzials das Produktivitätswachstum fördern. Diese Reformen sind für Mitgliedstaaten, die unter makroökonomischen Ungleichgewichten leiden, von besonderer Bedeutung.
- Die Reformen auf den Arbeitsmärkten und insbesondere bei den Lohnfindungsmechanismen müssen eine effiziente Anpassung der Arbeitskosten gewährleisten, um den Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte zu erleichtern und die Arbeitslosigkeit zu verringern. Die Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme und Maßnahmen zur Flexibilisierung von Kündigungsschutzvorschriften sollten ebenfalls Priorität erhalten, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und die Segmentierung abzubauen, gleichzeitig jedoch die Anpassung zu unterstützen.
- Die Steigerung der Effizienz öffentlicher Einrichtungen, insbesondere im Steuer-, Marktregulierungs- und Justizbereich, kann eine einfache Möglichkeit sein, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.
- Strategien zur Erleichterung der Neuverteilung von Ressourcen zwischen Unternehmen, Sektoren, Regionen und Ländern müssen umgesetzt werden, um den Strukturwandel hin zu dynamischen Sektoren und hochproduktiven Tätigkeiten zu unterstützen. Auf einzelstaatlicher Ebene ist eine Politik zur Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte und der Bildung von Humankapital wichtig, deren Wirkung durch eine strikte Anwendung der Wettbewerbspolitik sowohl auf Ebene der EU als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten unterstützt würde.

Anhang – Ausgewählte makroökonomische Indikatoren [einschließlich Indikatoren des Euro-Plus-Pakts]



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011
KOM(2011) 815 endgültig

VOL. 4/5 - ANNEX III

ANHANG

ENTWURF DES GEMEINSAMEN BESCHÄFTIGUNGSBERICHTS

zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Jahreswachstumsbericht 2012

Der diesjährige, laut Artikel 148 AEUV zu erstellende gemeinsame Beschäftigungsbericht ist Teil des Kommissionspakets zum Auftakt des „europäischen Semesters 2012“. Als wichtiger Input für die verstärkte wirtschaftliche Ausrichtung untermauert der gemeinsame Beschäftigungsbericht die im Jahreswachstumsbericht enthaltenen zentralen Aussagen zur Beschäftigung und führt sie näher aus. Analyse und Aussagen des Berichts basieren auf der Beschäftigungslage und der sozialen Situation in Europa, der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien¹ sowie den Ergebnissen der Prüfung der Nationalen Reformprogramme durch die Länder, die in die im Juli 2011 vom Rat angenommenen länderspezifischen Empfehlungen mündete, und der bisherigen Umsetzung der Programme.

1. ARBEITSMÄRKTE UND SOZIALE TRENDS

Das sich verlangsamende Wachstum beeinträchtigt die ohnehin schon schwache Konjunkturerholung und verhindert ein Anziehen der Beschäftigungsquote

Insgesamt erholte sich die Konjunktur langsam und zögerlich, in weiten Teilen des Jahres 2010 hielt das negative Beschäftigungswachstum in der EU der 27 an (-0,5 %), nur gegen Jahresende zeichnete sich eine leicht positive Beschäftigungsentwicklung ab. 1,5 Mio. neu zu verzeichnende Stellen (Mitte 2011) konnten die erheblichen Stellenverluste während der Krise, in der 6 Mio. Stellen verloren gingen, nur in sehr geringem Maße auffangen. Das schwach ausgeprägte und zögerliche Ansprechen der Beschäftigungsentwicklung auf den BIP-Zuwachs war zum Teil auf das Horten von Arbeitskräften und die damit verbundene sinkende Produktivität, die als Anpassungsmechanismen herangezogen wurden, zurückzuführen. Da sich der BIP-Zuwachs im Laufe des Jahres 2011 verlangsamt hat, ist die künftige Beschäftigungsentwicklung ungewiss.

Die Beschäftigungsquote ist in der EU im Zeitraum 2008-2010 um 1,8 Prozentpunkte gesunken, nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten (PL, DE, LU und MT) ist sie gestiegen. Die Änderungen bei den Beschäftigungsquoten verteilten sich ungleich auf die unterschiedlichen Bereiche des Arbeitsmarktes. Bis 2010 waren am stärksten die Beschäftigungsquoten bei männlichen Beschäftigten in Fertigung und Bau, Geringqualifizierten und insbesondere jungen Menschen betroffen; hier hat sich der negative Trend auch 2011 fortgesetzt. Bei den Frauen machten sich die Auswirkungen der Krise eher allmählich bemerkbar. Bei den älteren Menschen verbesserte sich die Beschäftigungsquote dagegen.

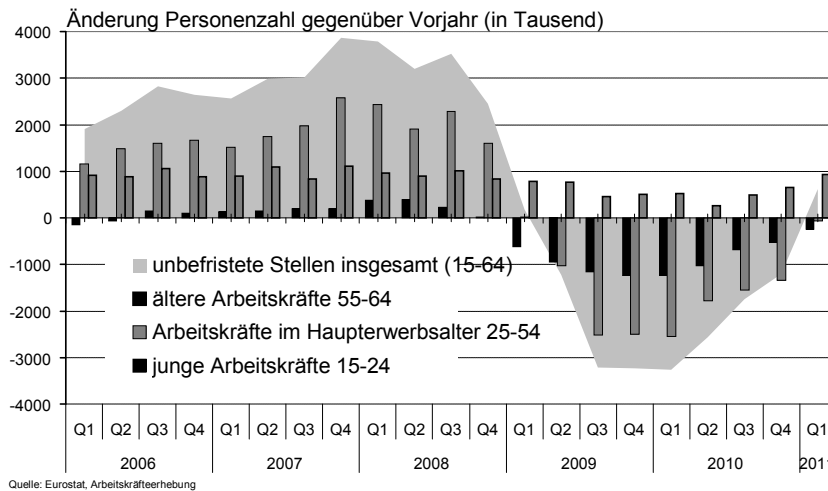
Beschäftigungszuwachs wurde in erster Linie bei den zeitlich befristeten Verträgen und der Teilzeitbeschäftigung verzeichnet, ...

Der aktuelle Anstieg des Beschäftigungsniveaus geht in erster Linie auf die Zunahme zeitlich befristeter Arbeitsverhältnisse zurück, während vor der Krise zumeist die Zahl der unbefristeten Arbeitsverhältnisse zunahm. Der 2011 verzeichnete Beschäftigungszuwachs ist ferner weitgehend auf eine Zunahme der Teilzeitstellen zurückzuführen, während vor der Krise hauptsächlich die Vollzeitstellen hierfür ursächlich war. Hieran zeigt sich, dass die Unternehmen sich an die schwache und ungewisse Wirtschaftslage und die entsprechenden Aussichten anpassen müssen.

¹ ABl. L 308 vom 24.11.2010, S. 46, „Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU)“.

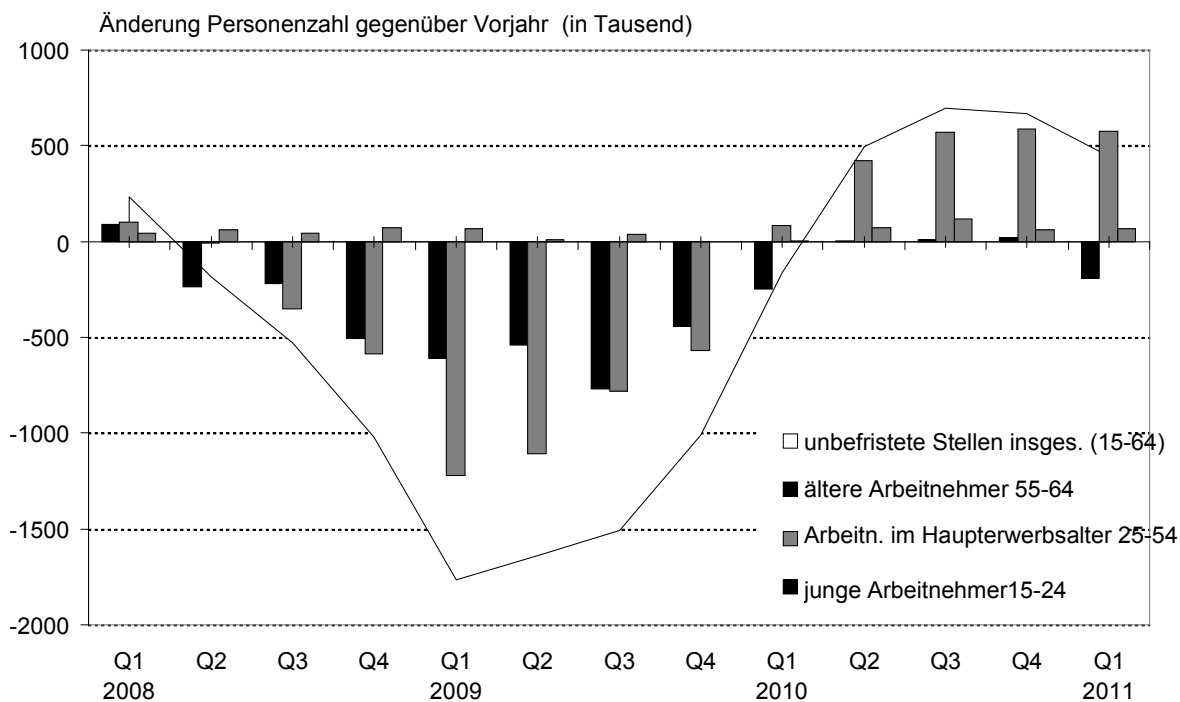
Die Zahl der älteren Arbeitnehmer in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen hat weiter zugenommen und ist 2010 gegenüber dem Vorjahr um 4,7 % bzw. gegenüber dem Wert von vor zwei Jahren um 7,9 % (dies entspricht 1,4 Mio. zusätzlichen Beschäftigten) gestiegen. Der Rückgang der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse bei den Arbeitskräften im Haupterwerbsalter blieb im ersten Quartal 2011 unverändert, während die Zahl der jungen Beschäftigten in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen weiter sank.

Schaubild 1: Änderungen bei den unbefristeten Arbeitsverhältnissen nach Altersgruppen



Der Wiederanstieg bei den befristeten und den Teilzeit-Stellen kommt hauptsächlich den Arbeitskräften im Haupterwerbsalter und in gewissem Maße auch älteren Arbeitskräften zugute. Nicht an dem Mehr an Teilzeitstellen profitieren ferner in besonderem Maße junge Menschen. Bei den Zeitarbeitskräften sind die Frauen leicht überrepräsentiert, bei den Teilzeitbeschäftigten stellen sie dagegen einen wesentlichen höheren Anteil als die Männer.

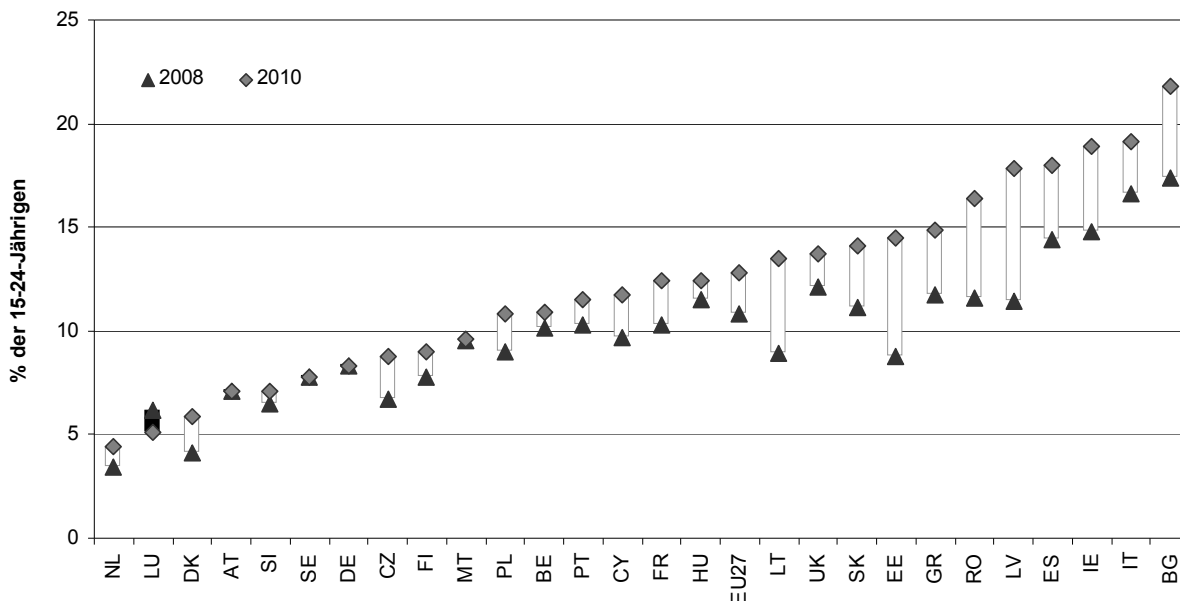
Schaubild 2: Änderungen bei den befristeten Arbeitsverhältnissen nach Altersgruppen



... für junge Menschen hat sich die Lage dagegen verschlechtert

Bei den jungen Menschen stieg die Arbeitslosenquote im Zeitraum 2008-2010 von 15,5 % auf 20,9 %, die Nichterwerbsquote stieg im selben Zeitraum von 55,6 % auf 56,9 %. Die Zunahme der Erwerbslosigkeit bei jungen Menschen kann zum Teil dadurch erklärt werden, dass infolge der geringeren Beschäftigungsaussichten mehr junge Menschen wieder in das System der allgemeinen und beruflichen Bildung zurückgekehrt sind. Dies wäre an sich noch keine negative Entwicklung, wenn sie durch allgemeine oder berufliche Bildung ihre künftigen Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen könnten. Jedoch stieg der Anteil der 15-24-Jährigen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET), zwischen 2008 und 2010 um 2 Prozentpunkte. Eine hohe Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbsquote bei jungen Menschen gepaart mit einem immer schwierigeren Wechsel von der Schule auf den Arbeitsmarkt führt in einer Phase der anhaltenden Ungewissheit unweigerlich dazu, dass junge Menschen langfristig Gefahr laufen, aus dem Arbeitsmarkt herauszufallen, und dass längerfristig Humankapital verloren geht.

Schaubild 3: Änderungen bei den 15-24-Jährigen NEET (in %)



Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung

In der gesamten EU steigen Langzeitarbeitslosigkeit wie auch die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten; ...

Mitte 2010 erreichte die Arbeitslosenquote in der EU mit 9,7 % ihren Höchststand und nach einem geringfügigen Rückgang in der ersten Jahreshälfte 2011 kletterte sie wieder auf 9,7 %. Bei den Frauen fiel die Arbeitslosenquote über den gesamten Zeitraum höher aus als bei den Männern – im September lag sie bei 9,9 % (gegenüber 9,5 % bei den Männern). Über die EU verteilt stellt sich die Lage höchst unterschiedlich dar. In einigen Mitgliedstaaten liegt die Arbeitslosenquote nun unter dem Niveau vor der Krise, in anderen liegt sie dagegen immer noch bei über 12 %. Im Zeitraum 2007-2010 wurde die Zunahme der Arbeitslosenzahl in der EU beinahe zu drei Vierteln in lediglich vier Mitgliedstaaten – Spanien, Vereinigtes Königreich, Italien und Frankreich – verzeichnet. Ein drastischer Anstieg war jedoch auch in anderen Mitgliedstaaten zu beobachten, so in den baltischen Staaten, in Irland, Griechenland, Portugal, der Slowakischen Republik und Bulgarien. Umgekehrt blieb die Arbeitslosenquote in Österreich, den Niederlanden und Luxemburg weiterhin niedrig, in Deutschland sank sie sogar.

Nach einem vorübergehenden Rückgang zu Beginn des Wirtschaftsabschwungs ist die Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate oder länger anhaltende Arbeitslosigkeit) in den meisten Mitgliedstaaten angestiegen und erreichte im zweiten Quartal 2011 einen Anteil von 43 % an der Gesamtarbeitslosigkeit. Dies deutet darauf hin, dass sich Abgänge aus der Arbeitslosigkeit langsamer vollziehen.

Bei den Geringqualifizierten stieg die Arbeitslosenquote von 11,6 % (2008) auf 16,6 % (erste Jahreshälfte 2011) im Durchschnitt. Hieran lässt sich ablesen, dass geringqualifizierte Beschäftigte auf dem Arbeitsmarkt immer weniger gefragt sind. Dies liegt einerseits am sektoralen Wandel hin zur Hochtechnologie und zu wissensintensiven Tätigkeitsbereichen, der in den Volkswirtschaften stattfindet. Ursächlich sind jedoch auch die Nachwehen der Krise und

die Tatsache, dass der Wettbewerb bei einer geringeren Zunahme der neu geschaffenen Stellen steigt und geringer qualifizierte Arbeitnehmer durch besser qualifizierte ersetzt werden.

Diese Entwicklungen verstärken in hohem Maße die strukturellen Problemen auf dem EU-Arbeitsmarkt sowie die sozialen Risiken, insbesondere dadurch, dass gefährdete Gruppen besonders anfällig für Armut und soziale Ausgrenzung werden, wenn sie zunehmend an den Rand gedrängt werden bzw. nur schwer ins Erwachsenen- und Berufsleben finden.

... dies belastet die sozialen Sicherungsnetze ...

Infolge der großen Arbeitslosigkeitswellen sind sehr viel mehr Menschen auf Arbeitslosenleistungen oder Sozialhilfe angewiesen. Von Juni 2010 bis Juni 2011 ist der Druck auf die Sozialfürsorgesysteme in vielen Ländern gestiegen, da die auf dem Höhepunkt der Krise entlassenen Arbeitskräfte ihre Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen ausschöpfen. Die anhaltend hohen Langzeitarbeitslosenquoten werden diesen Trend wohl noch weiter verstärken. In den meisten europäischen Ländern haben die automatischen Stabilisatoren und die zu Krisenbeginn ergriffenen Anreizmaßnahmen mit dazu beigetragen, das verfügbare Einkommen der Haushalte insgesamt zu bewahren. Beim verfügbaren Einkommen in den Haushalten der Mittelschicht hat jedoch in der Hälfte derjenigen Länder, für die Daten für das Jahr 2009 vorliegen, ein beträchtlicher Abwärtstrend eingesetzt, der sich auf die aggregierte Nachfrage niederzuschlagen droht. Dies ist bis zu einem gewissen Grad auf die zunehmende Polarisierung des Arbeitsmarktes zurückzuführen, die vor der Krise einsetzte und sich von 2008 bis 2009 noch verstärkte, als die Stellenverluste insbesondere in den mittleren Gehaltsgruppen in Fertigung und Bau angesiedelt waren. Die neuen Arbeitsplätze erfordern in der Regel ein höheres Ausbildungs- und Kompetenzniveau, was sich negativ auf die Chancen Geringqualifizierter auswirkt, wieder eine Beschäftigung zu finden bzw. einen gut bezahlten Arbeitsplatz zu bekommen.

Infolge der zunehmenden Arbeitslosigkeit, der verstärkten Teilzeitarbeit und der Stagnation des Lohnanteils gingen die Einnahmen der Rentensysteme stark zurück. Die anhaltend ungleiche Geschlechterverteilung auf dem Arbeitsmarkt ist eine echte Hürde, die verhindert, dass Frauen Beiträge für ihre Rente einzahlen. Infolgedessen ist der Bedarf an übergreifenden Subventionen aus den allgemeinen Steuermitteln gestiegen und es muss auf die Gefahr eines anhaltenden Defizits in den beitragsgestützten gesetzlichen Rentensystemen hingewiesen werden. Es wird daher versucht, die Beitragsdauer und die Höhe der Beiträge aus fondsgestützten Rentensystemen im Hinblick auf ein adäquates künftiges Rentenniveau anzupassen bzw. es werden die Kosten von Steuererleichterungen überprüft, um im Rahmen von haushaltssolidarisierenden Maßnahmen einen Anreiz für Zusatzrenten nach der zweiten und dritten Säule zu schaffen. In beiden Fällen führt dies möglicherweise dazu, dass die Zusatzrenten den Druck auf die gesetzlichen Renten künftig nur in geringerem Maße und erst auf längere Sicht abfangen können.

... und birgt neue Risiken im Hinblick auf eine langfristige Ausgrenzung

Infolge der Krise besteht ein erhöhtes Risiko, dass Menschen langfristig vom Arbeitsmarkt und aus der Gesellschaft ausgeschlossen bleiben. Von 2009 bis 2010 ist der Anteil der Kinder und Erwachsenen, die in Erwerbslosenhaushalten (Haushalte ohne bzw. mit sehr geringer Erwerbstätigkeit) leben, in der EU insgesamt von 9 % auf 9,9 % angestiegen. Mit einer Zunahme um 1 Prozentpunkt oder mehr hat sich die Lage in rund der Hälfte der Mitgliedstaaten beträchtlich verschlechtert. In sieben Mitgliedstaaten liegt der Anteil der in

Erwerbslosenhaushalten lebenden Menschen bei über 10 %. Von diesen Erwerbslosenhaushalten sind Alleinerziehende – insbesondere Frauen – und deren Kinder besonders von langfristiger Ausgrenzung bedroht.

In den meisten Ländern konnte durch Sozialtransfer verhindert werden, dass die Menschen am unteren Ende der Einkommensskala Einbußen hinnehmen mussten. Die für 2009 und 2010 vorliegenden Daten deuten jedoch darauf hin, dass Armut und Deprivation in mehreren Mitgliedstaaten auf dem Vormarsch sind. Im Jahr 2010 ist das globale Armuts- und Ausgrenzungsrisiko, das sich auf die Faktoren relative Armut, materielle Deprivation und Zahl der Erwerbslosenhaushalte stützt, nach mehreren Jahren der Rückläufigkeit wieder angestiegen. In drei Mitgliedstaaten nahm das Armutsrisiko 2010 um mehr als 0,5 Prozentpunkte zu. In vier Mitgliedstaaten ist die erhebliche materielle Deprivation im Zeitraum 2008-2010 um mindestens 3 Prozentpunkte gestiegen, in zwei Ländern war ein Anstieg um mindestens 1 Prozentpunkt zu verzeichnen. Aus der Bevölkerung wird insgesamt gemeldet, dass es immer schwieriger wird, notwendige Ausgaben zu bestreiten.

Einige der Bevölkerungsgruppen, die am stärksten von der Krise betroffen sind (Migranten, Heimatlose, Roma), sehen sich einer zunehmenden Marginalisierung ausgesetzt. Diese Gruppen werden auch in den kommenden Jahren weiterhin am stärksten gefährdet sein. Angesichts des Anhaltens der Krise und des Risikos einer zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit mit den vorhersehbaren Folgen für materielle Deprivation und Armut wird die Nachfrage nach der Anwendung sozialer automatischer Stabilisatoren anhalten. Angesichts der Programme zur Haushaltskonsolidierung sind diese Systeme aber selbst einer zunehmenden Belastung ausgesetzt.

Die Erwerbsbeteiligungsquoten sind weitgehend unverändert, ...

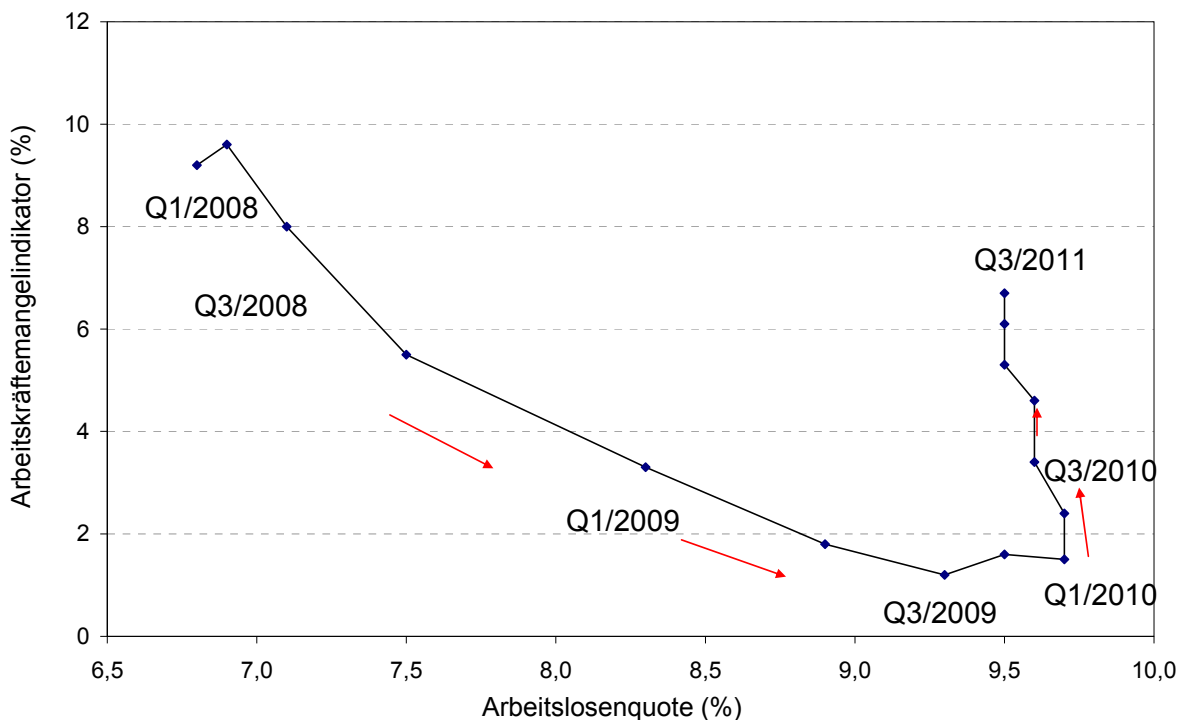
Die Trägheit des Arbeitsmarkts hat im Allgemeinen keinen Abfall der Beteiligungsquoten mit sich gebracht; bei den arbeitslos werdenden Personen bleibt der größte Teil mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung. Die globale Stabilität der Beteiligungsquoten täuscht jedoch darüber hinweg, dass die Schere bei Frauen und Männern sowie zwischen den unterschiedlichen Altersgruppen auseinandergeht. Bei den Frauen hat die Erwerbsbeteiligung zugenommen, in erster Linie bedingt durch den „Added Worker Effect“ (Eintritt der Frau in den Arbeitsmarkt, nachdem der Partner seine Stelle verloren hat), während sie bei den Männern zurückgegangen ist. Bei der Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitskräfte (Männer wie Frauen), die zugenommen hat, zeigen sich die Auswirkungen des späteren Renteneintrittsalters und des Auslaufens vorzeitiger Ruhestandsregelungen; bei den jungen Menschen sind die Erwerbsquoten dagegen kontinuierlich gesunken.

... die schwache Leistung des Arbeitsmarktes könnte die Schaffung von Stellen aber weiter hinauszögern ...

An der sogenannten Beveridge-Kurve (mit der anhand des Arbeitskräftemangelindicators die Arbeitslosenquote in Bezug zu den freien Stellen gesetzt wird, siehe Schaubild 4) lässt sich ablesen, dass sich die Zunahme der freien Stellen in den Jahren 2010 und 2011 nicht auf die Arbeitslosigkeit auswirkt, was auf mögliche Diskrepanzen zwischen Stellen- und Qualifikationsbedarf hindeutet. Die eingeschränkte Fähigkeit, Stellenangebot und -nachfrage aufeinander abzustimmen und Arbeitsplätze zu schaffen, macht deutlich, wo die Effizienz der Arbeitsmärkte in Europa ihre Schwächen hat, insbesondere, da es vermehrt notwendig ist, Ressourcen reibungslos umzuverteilen und schnell auf starke Erschütterungen von außen – wie

die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise – zu reagieren. Indirekt lässt sich daraus auf Mängel bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik, den Kompetenzprofilen und den Mobilitätsanreizen schließen, die die strukturelle Arbeitslosigkeit verstärken könnten.

Schaubild 4: Beveridge-Kurve über das Verhältnis von freien Stellen zur Arbeitslosenquote in der EU



... und die Bildungsergebnisse werden den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes nicht gerecht

Eine Bildungspolitik ist unerlässlich dafür, dass sich die Menschen die auf dem Arbeitsmarkt benötigten Kompetenzen aneignen. Im Jahr 2000 verfügten 22 % der erwerbstätigen Personen in der EU über ein hohes Qualifikationsniveau, der Anteil der Geringqualifizierten betrug 29 %. Im Jahr 2010 war das Verhältnis umgekehrt. Im Jahr 2020 wird für 35 % der Stellen ein hohes Qualifikationsniveau benötigt, nur für 15 % der Arbeitsplätze reicht eine geringe Qualifikation aus. Die Bildungsergebnisse werden den zunehmenden Anforderungen, die die verfügbaren Stellen an die Kompetenz stellen, aber nicht gerecht. Jeder siebte junge EU-Bürger (14,1 %) im Alter von 18 bis 24 brach 2010 seine Ausbildung nach Abschluss der unteren Sekundarstufe ab und setzt seine allgemeine oder berufliche Bildung nicht anderweitig fort (sogenannte Schulabbrecher); bei vielen dieser jungen Menschen reicht die Qualifikation für die Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht aus. Im Jahr 2010 war ihre Arbeitslosenquote mit 53 % doppelt so hoch wie die Durchschnittsarbeitslosenquote bei jungen Menschen. Über einem Fünftel der Kinder (Referenzalter: 15 Jahre) fehlt es an grundlegender Lese- und Rechenkompetenz.

Breit angelegte Dämpfung bei den nominalen Lohnstückkosten ...

Nachdem die **nominalen Arbeitskosten** 2009 mäßige Zuwachsraten² verzeichnet hatten, blieb ihre Entwicklung in den meisten Mitgliedstaaten auch 2010 leicht im positiven Bereich. Nennenswerte Ausnahmen von dieser Entwicklung waren die baltischen Staaten, Irland und Ungarn, die 2009 wie auch 2010 negative Wachstumsraten verzeichneten, sowie einige der neuen Mitgliedstaaten, in denen die Löhne kräftig stiegen, während die Wirtschaft noch im Aufholen begriffen ist. Mitte 2011 begannen die nominalen Arbeitskosten auch in einigen anderen Mitgliedstaaten stärker anzusteigen, insbesondere in Deutschland; in vielen anderen Ländern verlief der Aufwärtstrend dagegen weiterhin langsam. Wenn solche asymmetrischen Entwicklungen bei den Lohnstückkosten in „Gewinn-“ bzw. „Defizit“-Ländern anhalten, könnten sie ein Indikator für eine Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte auf EU-Ebene sein.

Der 2009 annähernd globale negative Zuwachs bei der **Produktivität**, in dem weitgehend die Konjunkturabschwächung und die Kurzarbeit zum Ausdruck kamen (woraufhin das BIP stärker sank als die Beschäftigungsquote), kam 2010 zum Stillstand. Die jährliche Arbeitsproduktivität pro beschäftigte Person nahm im Vorjahr in allen Mitgliedstaaten zu außer in Griechenland (-2,4 %). Erwähnenswert war die Entwicklung in Deutschland, wo die jährliche Arbeitsproduktivität von -5,2 % (2009) auf +3,2 % (2010) anstieg. Im ersten Quartal 2011 blieb das Produktivitätswachstum in allen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Griechenlands, wo die Produktivität weiter zurückging) weiterhin beständig, im zweiten Quartal 2011 flaute es in den meisten Mitgliedstaaten dagegen entsprechend der Abschwächung der Wirtschaft langsam ab.

Infolge dieser Entwicklungen sanken die **nominalen Lohnstückkosten** 2010 in der gesamten Eurozone erstmals seit 2001 ab. Am stärksten ausgeprägt war der Abfall in Deutschland, wo ein Rückgang von 5,5 % (2009) auf 1,1% (2010) verzeichnet wurde – dieser war in erster Linie auf einen starken Anstieg der Arbeitsproduktivität zurückzuführen. Eine ähnliche Entwicklung war in Dänemark und den Niederlanden zu beobachten, während in Griechenland das Arbeitsentgelt stärker abfiel als die Produktivität. Ein beträchtlicher Rückgang war auch in Irland, Lettland und Litauen zu vermelden, wo sich die 2009 begonnene Abwärtsentwicklung verstärkte. Infolge des stockenden Produktivitätswachstums im zweiten Halbjahr 2011 wurde bei den nominalen Lohnstückkosten in der Eurozone im zweiten Quartal ein höherer Zuwachs (+1,2 %) verzeichnet als im ersten Quartal (+0,2 %).

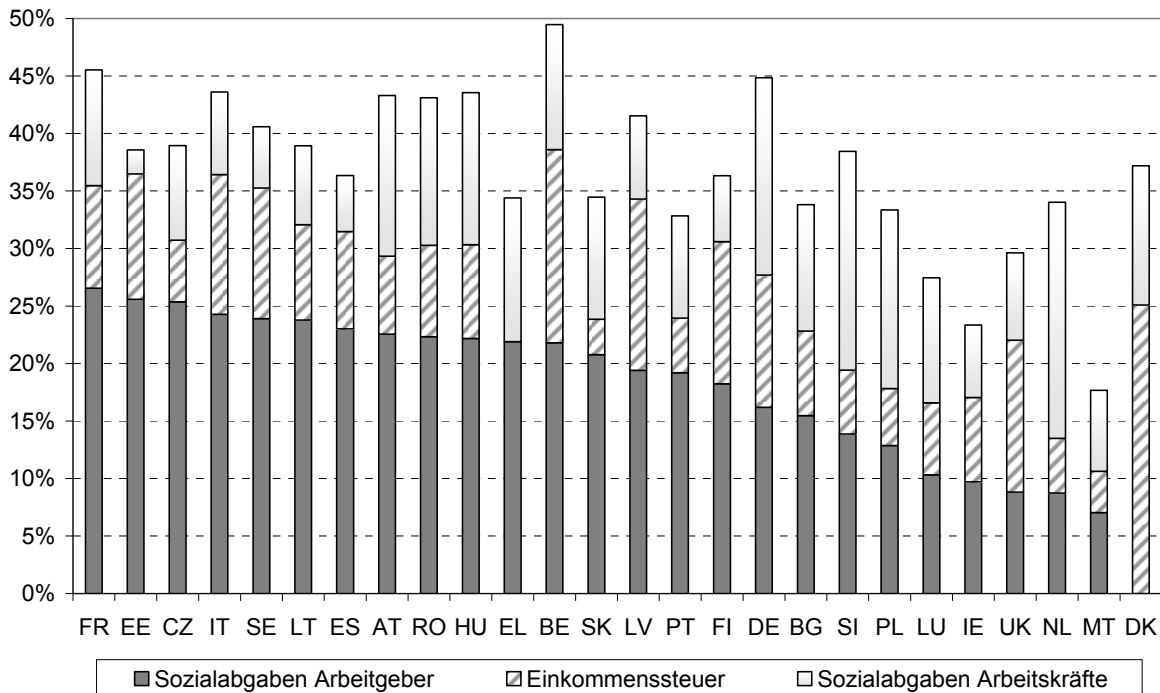
Im Jahr 2010 setzte bei den **realen Lohnstückkosten**, die das Realeinkommen im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität ausdrücken (d. h. den Einkommensanteil), wieder eine negative Wachstumsdynamik (in diesem Fall ein Rückgang des auf die Arbeit entfallenden Einkommensanteils) ein, die infolge des starken Produktivitätsrückgangs während des Wirtschaftsabschwungs kurz unterbrochen worden war. Dieser Abwärtstrend beim Lohnanteil setzte sich im ersten Halbjahr 2011 in den meisten Mitgliedstaaten fort. Eine gegenteilige Entwicklung konnte in der Tschechischen Republik und in Polen festgestellt werden, wo der Reallohnzuwachs über dem Produktivitätszuwachs lag.

... doch die Lohnnebenkosten behindern weiterhin die Schaffung von Arbeitsplätzen ...

² Gemessen als Änderung beim Entgelt je Arbeitskraft.

Der Druck der innerhalb der EU recht unterschiedlich hohen Lohnnebenkosten auf die Wirtschaftstätigkeit hemmt in einigen Mitgliedstaaten die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in den Niedriglohnsektoren des Arbeitsmarktes. Diese Kosten, die als grundlegender Faktor bei der Schaffung von Arbeitsplätzen gelten, behindern und hemmen in hohem Maße die Wirtschaftstätigkeit und wirken sich insbesondere negativ auf die Beschäftigungsaussichten Geringqualifizierter aus. Die hohe Steuerlast und ihre Auswirkungen auf das Sozialleistungssystem tun ihr Übriges, um die Bereitschaft der betreffenden Gruppen zur Erwerbstätigkeit zu unterminieren.

Schaubild 5: Bestandteile des Steuerkeils in Höhe von 67 % des Durchschnittslohns 2010



Quelle: OECD-Daten für BG, EE, LT, LV, MT und RO für 2009

... und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit besteht fort

Trotz der Schwierigkeiten bei ordnungsgemäßer Wirtschaftstätigkeit besteht die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit fort (und hat möglicherweise sogar zugenommen); in einigen Mitgliedstaaten wird ihr Anteil an der Wirtschaftstätigkeit auf mehr als 20 % geschätzt. Der damit verbundene Verlust an Steuereinnahmen macht sich insbesondere bei der stark defizitären öffentlichen Haushaltslage negativ bemerkbar, doch die unangemeldete Erwerbstätigkeit trägt auch allgemein zur Arbeitsmarktsegmentierung, zur Unterminierung von Arbeitnehmerrechten und zur Gefahr der sozialen Ausgrenzung bei.

2. DURCHFÜHRUNG EINER STRUKTURELLEN ARBEITSMARKTPOLITIK

Am 24. und 25. März 2011 legte der Europäische Rat die politischen Leitlinien fest, nach denen die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Reformprogramme mit ihren Plänen für eine

Arbeitsmarktreform zur Umsetzung der in den beschäftigungspolitischen Leitlinien festgelegten Kernziele der EU vorlegen müssen.

Auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission hat der Rat länderspezifische Empfehlungen dahingehend angenommen, in welchen Bereichen der beschäftigungspolitischen Leitlinien die Mitgliedstaaten politische Reformen einleiten sollten. Dies sind wie folgt: Arbeit attraktiver machen, Menschen wieder zu Beschäftigung verhelfen, Armut bekämpfen und soziale Inklusion fördern, in die allgemeine und berufliche Bildung investieren, Sicherheit und Flexibilität besser miteinander vereinbar machen, die Altersversorgungssysteme reformieren, die Bildungsergebnisse verbessern und gefährdete Bevölkerungsgruppen aktiv eingliedern.

2.1. Arbeit attraktiver machen (Leitlinie 7)

Mehrere Mitgliedstaaten sind die zu ändernden Aspekte ihrer Steuer- und Leistungssysteme angegangen, um damit die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, doch hat der begrenzte steuerpolitische Handlungsspielraum diese Reformen möglicherweise etwas gedrosselt. Bei den Leistungen wurde in der Regel darauf abgezielt, die Systeme zu straffen; im Steuerbereich konnte die Belastung des Faktors Arbeit in einigen Mitgliedstaaten verringert werden.

Acht Mitgliedstaaten wurde konkret empfohlen, entweder die **steuerliche Belastung** für geringe/mittlere Einkommen zu **verringern** oder den Steuerdruck von der Arbeit weg zu verlagern, um die Beschäftigung zu fördern. Im Rahmen der wenigen ergriffenen Maßnahmen wurden gezielt steuerpolitische Regelungen beseitigt, die der Beschäftigung bestimmter Gruppen entgegenstanden (BE), sowie Regelungen getroffen, um die Zahlung eines Ausgleichs angesichts der schrittweisen Verringerung der Steuergutschriften für Geringverdiener 2012 fortzusetzen (HU). In einigen wenigen Mitgliedstaaten wurden bereits Verpflichtungen eingegangen bzw. wurde zugesagt, die Besteuerung allgemein vom Faktor Arbeit weg zu verlagern (DK, EE). Es sollte noch mehr dafür getan werden, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, insbesondere bei gefährdeten Bevölkerungsgruppen, Geringqualifizierten und/oder Zweitverdienern, und stattdessen eine weniger nachteilige Form der Besteuerung einzuführen oder die Besteuerung der Arbeit umzugestalten.

Sieben Mitgliedstaaten wurden speziell Maßnahmen im Bereich der **Löhne** nahegelegt. In den meisten Fällen wird auf eine Reform der Tarifverhandlungen abgezielt, mit der sichergestellt werden soll, dass die Löhne die Entwicklung der Produktivität nachvollziehen. In einigen Fällen ging es speziell um die Lohnindexierungssysteme. Im Rahmen der politischen Maßnahmen wurde eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen zugesagt (IT, ES), eine Anpassung des Lohnindexierungsmechanismus (MT, CY) wie auch zusätzlich eine vorübergehende teilweise Aussetzung des Mechanismus (CY).

Auf eine Empfehlung zur Bekämpfung **nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit** hin wurde mit neuen Maßnahmen in Form von Rechtsakten zur Bekämpfung illegaler Beschäftigungsverhältnisse reagiert (IT). Andere Mitgliedstaaten haben beim Vollzug angesetzt und messen den Kontrollen ein höheres Gewicht bei (PL, CZ, BG), ein anderer Mitgliedstaat bekämpft die illegale Beschäftigung mit Hilfe von ESF-Mitteln. Wieder andere Mitgliedstaaten haben eigene Initiativen gestartet, die darauf abzielen, nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in reguläre Erwerbstätigkeit umzuwandeln, indem sie Steuerermäßigungen für die Renovierung von Wohngebäuden gewähren (ES). Weitere Anstrengungen sind nötig, um eine Verlagerung

von informeller bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit hin zu regulärer Erwerbstätigkeit zu unterstützen; hierunter fallen Maßnahmen zur Intensivierung der Aufdeckung nicht angemeldeter Beschäftigung und zum Abbau finanzieller Anreize, die der informellen Beschäftigung zuträglich sind.

Die Steuerlast und die Notwendigkeit, die Bindung an den Arbeitsmarkt zu stärken und zu verhindern, dass Menschen von Sozialleistungen abhängig werden, hat in einigen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass die Leistungen stärker gestrafft wurden. Eine der ergriffenen Maßnahmen besteht in der Verpflichtung der Regierungen, **Leistungen an** die Bereitschaft des Leistungsempfängers **zu knüpfen**, gemeinnützige Arbeiten zu verrichten (CZ, HU). Andere zielen darauf ab, die Sozialleistungen zielgerichteter zuzuweisen (CY, SI). Wieder andere Reformen im Sozialwesen bezwecken die Schaffung von Anreizen für eine Erwerbstätigkeit sowie der Bedingungen, unter denen es sich auszahlt zu arbeiten; erzielt wird dies durch eine niedrigere Entzugsrate und höhere Einkommensfreibeträge (UK).

Einige Mitgliedstaaten haben begonnen, die **Leistungen bei Arbeitslosigkeit** zu senken (HU, LT), während andere die Mittel zur Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen kürzen wollen (NL). Es ist weiterhin notwendig, Leistungen zielgerichteter zuzuweisen und an Aktivierungsmaßnahmen zu knüpfen, um den Aufbau, die Funktionsweise und die Kohärenz der Systeme der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu verbessern.

Acht Mitgliedstaaten wurde in den länderspezifischen Empfehlungen angeraten, die **Gleichstellung der Geschlechter** zu fördern bzw. eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben zu unterstützen. Die meisten Empfehlungen bezogen sich auf die Bereitstellung geeigneter und erschwinglicher Betreuungsdienstleistungen, bei einem zweiten Block ging es um die Verbesserung der steuerrechtlichen Stellung von Zweitverdienern.

Die ergriffenen politischen Maßnahmen umfassten die Ankündigung, das Angebot an Kinderbetreuung (UK, PL, AT, CZ, NL) bzw. an Ganztagschulplätzen (AT) zu verbessern oder zu reformieren, um erwerbslose und alleinerziehende Eltern dazu zu ermutigen, eine Beschäftigung aufzunehmen, bzw. um es Eltern mit einer Teilzeitbeschäftigung zu ermöglichen, mehr Stunden zu arbeiten. Weitere Maßnahmen beinhalteten die Sensibilisierung für die Gleichstellung von Männern und Frauen, beispielsweise durch Einführung eines Einkommensrechners oder eines Geschlechterindex (AT).

Zwei Mitgliedstaaten haben Maßnahmen eingeleitet, um **Zweitverdiener** steuerrechtlich besser zu stellen, insbesondere indem die staatliche Kinderbetreuungszulage an die Arbeitsstunden des Partners geknüpft wird, der weniger arbeitet (NL), oder durch Einführung einer staatlichen Beihilfe zu den Kinderbetreuungskosten, die dazu beitragen soll, die Steuerhürden abzubauen, die der Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern entgegenstehen. Weiterhin angegangen werden sollten die negativen finanziellen Anreize und die Auswirkungen der Steuer- und Leistungssysteme in Verbindung mit langem Elternurlaub und unzureichenden bzw. unerschwinglichen Betreuungseinrichtungen.

2.2. Arbeitslosen wieder zu Beschäftigung verhelfen (Leitlinie 7)

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen besser ausgerichtet werden, um zu verhindern, dass strukturelle Arbeitslosigkeit entsteht und die soziale Ausgrenzung zunimmt. Zwölf Mitgliedstaaten erhielten länderspezifische Empfehlungen betreffend Umsetzung und Umfang **aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**. In den meisten Fällen geht es um

Reformen, um diese Maßnahmen effizienter zu machen, darunter auch die Ausrichtung der Maßnahmen auf bestimmte Gruppen. Bei einem kleineren Block zielt die Empfehlung darauf ab, die Leistungsfähigkeit der Öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu steigern, damit ihr Angebot besser und in sich stimmiger wird.

Entsprechend diesen Ausführungen beabsichtigen einige Mitgliedstaaten, die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gemäß dem von der Regierung vorgelegten Arbeitsprogramm zu reformieren (FI, PT, DE). Andere haben Schritte für speziell auf junge Menschen ausgerichtete Maßnahmen eingeleitet, indem sie jungen Menschen eine „Sozialgarantie“ bieten, die eine Beschäftigung, ein Praktikum oder eine Ausbildung umfasst (FI), oder indem sie breit angelegte Praktikumsprogramme für junge Menschen auflegen (BG), die vertraglichen Vereinbarungen für die Ausbildung junger Arbeitnehmer reformieren (ES) oder neue finanzielle Anreize für Arbeitgeber schaffen, damit mehr Praktikumsplätze eingerichtet werden (LU).

Andere zielen mit ihren Maßnahmen auf **Langzeitarbeitslose** ab (SK, EE, ES), indem sie untersuchen, wie sich aus dem ESF finanzierte Vorhaben (EE, EL, PL) oder Mittel, die nach der Aufhebung der Befreiung älterer Arbeitskräfte von der Einzahlung in die Arbeitslosenversicherung frei geworden sind, besser nutzen lassen. In einigen Mitgliedstaaten ist geplant, zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit auf Zwischenarbeitsmärkte zurückzugreifen (SK).

In einer Gruppe von Mitgliedstaaten wurden Zwischenvermittlungsstellen für private Arbeitsvermittlungen eingerichtet (ES), andere wollen die Funktionsweise und das Angebot ihrer Öffentlichen Arbeitsverwaltung im Wege des dreiseitigen Dialogs neu aushandeln und wieder andere führen „Ausbildungsgutscheine“ ein, mit denen Arbeitsuchende sich eine Ausbildung bei einem Anbieter ihrer Wahl aussuchen können (LT).

Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und um jungen Menschen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, setzen einige Mitgliedstaaten auf den Ausbau alternierender Praktika für junge Menschen.

2.3 Bekämpfung der Armut und Förderung der sozialen Eingliederung (Leitlinie 10)

Die Mitgliedstaaten haben Monitoringtools eingerichtet, um die sozialen Auswirkungen der Krise abzuschätzen, und es wurden spezielle Maßnahmen ergriffen, um die Folgen der Krise einzudämmen, beispielsweise, indem die Systeme der Sozialfürsorge und Sozialhilfe einfacher gestaltet wurden und die Kriterien für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe angepasst wurden. Sehr nützlich waren auch konkrete Reformmaßnahmen, mit denen in verschiedenen Ländern die negativen Folgen der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen aufgefangen wurden und die sich häufig auf eine Ex-ante-Bewertung der sozialen Folgen stützten. In einigen Mitgliedstaaten wurde geprüft, wie andere Politikbereiche (Energie, Wohnungswesen, Verkehr usw.) dazu beitragen könnten, die Auswirkungen der Krise einzudämmen. Die Maßnahmen müssen auch den Bereich der Gesundheitsversorgung einbeziehen, damit Menschen mit niedrigem Einkommen und gefährdete Gruppen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen haben, insbesondere zu Ersthilfe und Dienstleistungen im Bereich der chronischen Erkrankungen und der geistigen Gesundheit; hierbei ist gebührend zu berücksichtigen, wie sich haushaltspolitische Maßnahmen im öffentlichen Gesundheitswesen auf die Armutsquoten auswirken. Ebenfalls wichtig sind auch verantwortungsvolle Kreditregelungen, insbesondere für gefährdete Personengruppen.

In mehreren Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen ergriffen, um die Erwerbsbeteiligung bestimmter gefährdeter Personengruppen, darunter junge Menschen, Einwanderer und ethnische Minderheiten, zu erhöhen und so zu verhindern, dass sie langfristig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. An neun Mitgliedstaaten wurden länderspezifische Empfehlungen betreffend die Armutsbekämpfung und die Förderung der sozialen Eingliederung gerichtet. In den meisten Fällen bezogen sich diese Empfehlungen auf die bessere Integration bestimmter Personengruppen in den Arbeitsmarkt, bei einem kleineren Block zielten sie konkret auf das Ausmaß der Armut bzw. das Armutsrisiko ab. Besonderes Augenmerk muss in diesem Zusammenhang auf die Lage der unter der Armutsgrenze lebenden Erwerbstätigen in Europa (8,4 % der EU-Bevölkerung) gerichtet werden; so sind insbesondere Maßnahmen zur aktiven Eingliederung zu ergreifen, die die Anpassung an den Wandel erleichtern und Kompetenzen und Produktivität der Arbeitskräfte erhalten.

Die politischen Maßnahmen umfassen Vorschläge zur Erhöhung der Zuschüsse für Arbeitgeber im Rahmen des auf bestimmte Zielgruppen ausgerichteten „Win Win“-Plans (BE). Einige Mitgliedstaaten haben kombinierte Maßnahmen ergriffen (ESF plus EFRE), um von einer institutionellen auf eine partizipative Kinderbetreuung umzustellen und im sozialen Wohnungswesen neue Optionen für Roma aufzulegen (BG).

Andere Mitgliedstaaten legen Maßnahmen für Einwanderer auf, die darauf abzielen, das überarbeitete System für die Heranführung neu eingereister Einwanderer an den Arbeitsmarkt zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf Sprachkurse (SE). Wieder andere haben Schritte eingeleitet, um die Anerkennung von Abschlüssen zu erleichtern, jungen Erwachsenen das Lernen auf dem zweiten Bildungsweg zu ermöglichen und Betreuungs- bzw. Ausbildungsprogramme für Frauen einzurichten (AT).

2.4 Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung (Leitlinien 8 und 9)

Zahlreiche Mitgliedstaaten haben allgemein mit der Reform der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung begonnen – die betreffenden Maßnahmen richten sich insbesondere an junge Menschen, Arbeitslose und Einwanderer. Andere Reformen zielen darauf ab, den Kompetenzbedarf zu antizipieren oder die Qualität der beruflichen Bildung zu verbessern und sie leichter zugänglich zu machen. Angesichts des Problems der Jugendarbeitslosigkeit müssen die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung dringend modernisiert werden, um zu gewährleisten, dass jungen Menschen die Kompetenzen und Fähigkeiten vermittelt werden, die sie tatsächlich brauchen. Einige Länder müssen dafür sorgen, dass ihr höheres Bildungswesen sowie das System der beruflichen Bildung den Lernenden tatsächlich die Bedingungen bieten, die sie brauchen, um erfolgreich in die Hochschulbildung zu wechseln, bzw. die fachlichen Fähigkeiten vermitteln, die den Absolventen einen direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Das Hochschulsystem sollte Anreize für Lernende, Lehr- und Forschungspersonal bieten, die Lehrpläne sollten die sich ändernden Bedürfnisse des Arbeitsmarktes gut widerspiegeln und bei der Forschung sollte die Welt der Unternehmen stärker einbezogen werden.

Hierzu ist es ferner notwendig, den künftigen Kompetenzbedarf besser zu antizipieren und die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen, Unternehmen und Arbeitsvermittlungen auszubauen, wobei die Arbeit branchenspezifischer Kompetenzzentren einzubeziehen ist. Den Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung sollte im Rahmen einer intelligenten haushaltspolitischen Konsolidierung Vorrang eingeräumt werden; daneben sollten die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung leistungsfähiger und effizienter gestaltet werden und

es muss gewährleistet werden, dass das Bildungswesen infolge der Reformen stärker auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ausgerichtet ist.

Zur Senkung der **Schulabbrecherquote** haben einige Mitgliedstaaten ihre *Präventivmaßnahmen* dadurch verstärkt, dass sie ein verpflichtendes Vorschuljahr eingeführt haben (AT, BG, CY, DK, EL, HU, PL, RO); die meisten Mitgliedstaaten haben dagegen *Interventionsmaßnahmen* ergriffen, mit denen einzelne Schüler, z. B. im Wege einer Betreuung oder Begleitung, unterstützt werden sollen. Gemäß den Empfehlungen des Rates zur Senkung der Schulabbrecherquoten aus dem Jahr 2011 müssen mit solchen Maßnahmen die *Kompensationsmaßnahmen* – wie Lernen auf dem zweiten Bildungsweg für diejenigen, die frühzeitig aus der allgemeinen und beruflichen Bildung ausgeschieden sind – unterstützt werden.

Viele Mitgliedstaaten beabsichtigen, mit einem breiten Spektrum an Maßnahmen den Anteil der **Hochschulabsolventen** zu erhöhen, und setzen dabei beim Zugang für bisher unterrepräsentierte Gruppen an. Die Maßnahmen reichen von direkter finanzieller Unterstützung über Betreuungs- und Beratungsleistungen bis hin zu Vorbereitungskursen, wobei in vielen Ländern besondere Unterstützung für Gruppen mit niedrigem Einkommen (BE, FR, PL, CY, RO) bzw. für Studierende mit Migrationshintergrund (BG, BE, NL, DK, EE, FI, GR) geboten wird. Einige Mitgliedstaaten versuchen mit spezifischen Maßnahmen die Abschlussquoten zu erhöhen, z. B. indem sie gefährdete Studierende durch Betreuung und Beratung unterstützen (FR, LU, NL, SE, SI). Die Reformen müssen gewährleisten, dass mehr Studierende ihren Abschluss machen und gleichzeitig die Qualität von Bildung und Forschung erhalten bleibt und weiter verbessert wird.

Einige wenige Länder haben Reformen im Bereich der **beruflichen Aus- und Weiterbildung** (PL, SK, CY, EE) eingeleitet, die darin bestehen, die Aus- und Weiterbildungssysteme besser auf den bestehenden und prognostizierten **Kompetenzbedarf** abzustimmen (BE, FR, EL, ES, FR, HU, IE, IT, RO, SK, SI, UK). Zusätzlich zu der stärkeren Ausrichtung des beruflichen Bildungswesens auf den Arbeitsmarkt müssen gemeinsam mit den Sozialpartnern ausreichend Aus- und Weiterbildungspfade – insbesondere Praktika – eingerichtet werden.

In Reaktion auf die länderspezifischen Empfehlungen zu Investitionen und Reformen betreffend Aus- und Weiterbildung, die 16 Mitgliedstaaten gegenüber ausgesprochen wurden, wurde eine Reihe von politischen Maßnahmen ergriffen.

Die Mitgliedstaaten, in denen Schulabbruch ein Thema ist, haben entsprechende Maßnahmen ergriffen – z. B. Coaching-Projekte für junge Menschen (AT), eine Ausweitung der Neuen Mittelschule (AT) oder die Unterstützung von Schulabbrechern, damit sie aufschließen und die erforderlichen Abschlüsse erwerben können (AT, BG). Vorgeschlagen wurden ferner Maßnahmen, mit denen gefährdete Schüler durch berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die Erweiterung des Angebots von Schulen und Programmen auf interessante Berufsbilder aufmerksam gemacht werden (MT). In anderen Fällen wurde eine Sozialklausel für Verträge im öffentlichen Beschaffungswesen vorgeschlagen, mit der gewährleistet werden soll, dass jungen Menschen im System der beruflichen Bildung Praktika zur Verfügung stehen (DK).

Die Präventiv- und die vorzeitigen Interventionsmaßnahmen, die speziell auf gefährdete Schüler ausgerichtet sind, können jedoch noch weiter ausgebaut werden, u. a. durch eine leistungsfähigere und hochwertigere frühkindliche Bildung und Betreuung, individuellere

Lernansätze, gezieltere Unterstützung für gefährdete Schüler, Frühwarnsysteme und außerschulische Aktivitäten, die das Spektrum der Gelegenheiten zum Ausbau der Lernerfahrungen und der persönlichen Weiterentwicklung erweitern. Ferner ist besonders darauf zu achten, dass die Bildungsergebnisse von Kindern mit Migrationshintergrund den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen.

Ein weiterer Bereich, in dem die Politik tätig werden muss, ist die Reform der Hochschulbildung, deren Angebot besser an den arbeitsmarktpolitischen Bedarf angepasst werden muss. Die einschlägigen Maßnahmen umfassen u. a. ein Hochschulreformprogramm unter dem Motto „Partnerschaft zugunsten des Wissens“ (PL) und die Einführung von „University Technical Colleges“ (UTCs) in Zusammenarbeit mit Unternehmen und Hochschulen (UK). In anderen Mitgliedstaaten wurde der Zugang zum System der beruflichen Bildung erleichtert (ES).

Einige Mitgliedstaaten legten neue Strategien für das lebenslange Lernen (AT, PL, SK), andere eine überarbeitete Fassung vor (EE), wieder andere leiteten einen nationalen Dialog ein und verfassten ein Weißbuch (LU). Es ist notwendig, auch weiterhin Kompetenzsteigerung und lebenslanges Lernen zu fördern, wobei insbesondere auf junge Erwerbslose und Erwachsene mit geringer Qualifikation oder überholten Fähigkeiten abzustellen ist, und Unternehmen und lokale Behörden in eine Partnerschaft einzubinden, um zu gewährleisten, dass die Anhebung des Qualifikationsniveaus den lokalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes gerecht wird.

Beitrag des ESF zu den Prioritäten der Strategie Europa 2020

Der ESF ist eines der wichtigsten Finanzinstrumente, mit denen die Strategie Europa 2020 finanziert wird. Viele der Prioritäten von Europa 2020 werden von laufenden operationellen Programmen abgedeckt, die im derzeitigen Programmplanungszeitraum aus dem ESF finanziert werden. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Programme flexibel genug sind, sich auf die sich wandelnden sozioökonomischen Bedingungen einzustellen – gegebenenfalls wurden Anpassungen vorgenommen. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird der ESF in vollem Umfang auf die Strategie Europa 2020 und ihre Kernziele abgestimmt und schwerpunktmäßig darauf ausgerichtet. Der Schwerpunkt der Unterstützung liegt auf den politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die eng an die integrierten Leitlinien, die länderspezifischen Empfehlungen und die Nationalen Reformprogramme geknüpft sind.

Der Entwurf der ESF-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 erstreckt sich auf die folgenden vier thematischen Ziele:

- Förderung der Beschäftigung und der Mobilität der Arbeitskräfte,
- Investitionen in Bildung, Qualifikation und lebenslanges Lernen,
- Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut,
- Steigerung der administrativen Leistungsfähigkeit und gute öffentliche Verwaltung.

Die Unterstützung durch den Fonds kommt insbesondere mehreren Leitinitiativen der Strategie zugute, darunter „Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen“, „Europäische Plattform gegen Armut“ und „Jugend in Bewegung“. Der ESF wird auch zu anderen wichtigen Prioritäten beitragen, wie der Steigerung der Investitionen in Forschung und Innovation, der Verbesserung der Zugänglichkeit der Informations- und Kommunikationstechnologien und deren Nutzung, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren

Unternehmen, der Unterstützung des Umstiegs auf eine CO₂-arme Wirtschaft und der Förderung einer nachhaltigen Nutzung von Ressourcen.

2.5 Ausgewogenes Verhältnis von Sicherheit und Flexibilität (Leitlinie 7)

Allgemeine Maßnahmen im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Sicherheit und Flexibilität wurden in zahlreichen Mitgliedstaaten ergriffen; diese zielten insbesondere darauf ab, die Arbeitslosen- und Sozialleistungen zu überprüfen, der Segmentierung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken und die geltenden Rechtsvorschriften über Mindestlöhne zu reformieren bzw. eine bessere Einhaltung der Bestimmungen über den Mindestlohn und die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu erwirken. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Einführung einer breit angelegten Flexicurity auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor eine Priorität.

Fünf Mitgliedstaaten erhielten länderspezifische Empfehlungen betreffend die Funktionsweise des Arbeitsmarktes und den Abbau der Segmentierung. Die Schwerpunkte der einzelnen Empfehlungen waren breit gefächert, in der Regel lag er aber auf dem Abbau der Segmentierung zwischen Personen mit befristetem Arbeitsverhältnis und Arbeitskräften mit unbefristetem Vertrag.

Zwei Mitgliedstaaten haben politische Maßnahmen einschließlich Gesetzesreformen eingeleitet, die auf Folgendes abzielen: Verringerung der Dualität auf dem Arbeitsmarkt, Steigerung der internen Flexibilität und Ausbau der Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwerbslose (ES) bzw. Gesetz über beschäftigungsfördernde Maßnahmen zur Stärkung der zweiten Tarifverhandlungsebene (IT).

Andere Länder haben die rechtliche Grundlage für die Regulierung der Funktionsweise nicht dauerhafter Beschäftigungsagenturen geschaffen (LT) oder die Flexibilität ihres Arbeitsmarktes im Wege einer Arbeitsrechtreform erhöht (SK). Es muss sichergestellt werden, dass Personen mit einem zeitlich befristeten Arbeitsverhältnis und Teilzeitarbeitskräfte sozial ausreichend abgesichert sind, insbesondere dadurch, dass sie angemessene Ruhegehaltsansprüche erwerben können und dass die Rahmenbedingungen für ein Weiterkommen auf dem Arbeitsmarkt gegeben sind, einschließlich der Möglichkeit, wieder auf Vollzeit aufzustoßen, beruflich vorwärts zu kommen und Aus- und Weiterbildungsangebote zu nutzen.

2.6 Reform der Altersversorgungssysteme (Leitlinie 10)

In zahlreichen Ländern wurden die Renten- und Pensionssysteme reformiert bzw. wurden entsprechende Schritte eingeleitet (CZ, DK, CY, LT, NL), während in anderen Mitgliedstaaten das grenzübergreifende Rentensystem reformiert wurde (MT, PL). Eine Reihe von Mitgliedstaaten versucht, die Inanspruchnahme vorzeitiger Ruhestandsregelungen zu begrenzen bzw. dieser entgegen zu wirken (CZ, LT, PT).

19 Mitgliedstaaten gegenüber wurde mindestens eine Empfehlung zum Altersversorgungssystem ausgesprochen. In den meisten Fällen wurde dazu geraten, entweder das tatsächliche Renten- bzw. Pensionsalter heraufzusetzen oder das gesetzliche Renten- bzw. Pensionsalter unter Kopplung an die Lebenserwartung anzuheben. Etwa die Hälfte dieser Mitgliedstaaten sind bereits politisch tätig geworden bzw. haben sich zu einschlägigen Maßnahmen verpflichtet.

Einige Länder haben Reformen vorgeschlagen, beschlossen oder durchgeführt, wonach nur Personen mit langen Versicherungszeiten vorzeitig in den Ruhestand treten können (AT, ES). Andere haben Maßnahmen getroffen, um die Haushaltslage durch Anhebung des gesetzlichen Rentenalters zu konsolidieren (LT, CZ), oder haben Anreize für eine Erwerbsbeteiligung geschaffen (ES).

Ein Mitgliedstaat hat bedeutende Schritte zur Reformierung der vorzeitigen Ruhestandsregelungen eingeleitet (DK). Es wurde auf die Durchführung geplanter Rentenreformen hingewirkt, die die Umstrukturierung der staatlichen Renten und Maßnahmen zur Erhöhung der Beiträge der Beschäftigten im öffentlichen Dienst beinhalten (CY). Andere Mitgliedstaaten haben vorgeschlagen, einen Teil der Beiträge in private Fonds zu überführen (CZ), oder erwägen Maßnahmen zur schrittweisen Anhebung der Ruhegehaltsbezugskriterien in Abhängigkeit von den abgeleisteten Arbeitsjahren (BG) oder zur Kopplung des Renten- bzw. Pensionsalters an die Lebenserwartung und zur Anhebung des staatlichen Renten- bzw. Pensionsalters auf 66 Jahre (NL). Es werden weitere Maßnahmen benötigt, um Regelungen für Anreize und Gelegenheiten für eine Verlängerung des Erwerbslebens der männlichen wie weiblichen Arbeitskräfte im Einklang mit der Anhebung des Renten- bzw. Pensionsalters zu schaffen, während gleichzeitig ein angemessenes Mindesteinkommen gewährleistet werden muss, um zu verhindern bzw. das Risiko zu senken, dass armutsgefährdete ältere Menschen unter die Armutsgrenze und in die materielle Deprivation abrutschen.

3. STRUKTURELLE ARBEITSMARKTREFORMEN ZUR FÖRDERUNG DES WACHSTUMS

Die in den vorstehenden Abschnitten dargelegte Analyse legt nahe, dass, auch wenn die Prioritäten und Maßnahmen aus dem Jahr 2011 im Großen und Ganzen weiterhin gültig sind und die damit verbundenen Reformen noch längst nicht umgesetzt sind, in bestimmten Bereichen zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen sind.

Die Fähigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen muss ausgebaut werden, um eine beschäftigungsintensive Konjunkturerholung zu erreichen, die das Wirtschaftswachstum und den Abbau der Arbeitslosigkeit stützt. Langfristig gesehen ergeben sich neue Beschäftigungsmöglichkeiten in allererster Linie in der Folge eines starken Wirtschaftswachstums und geeigneter makroökonomischer Politikmaßnahmen; mit einer beschäftigungsfördernden Unternehmenspolitik und unterstützenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Einklang mit den Flexicurity-Grundsätzen kann über kurze Sicht aber zur Stimulierung des Wachstums beigetragen werden. Hierbei ist es unerlässlich, die Qualität des Unternehmensförderungs- und des finanziellen Unterstützungssystems zu verbessern. Die Maßnahmen zur Umwandlung informeller bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Erwerbstätigkeit sollten ausgebaut werden. Durch Stärkung der geografischen und der Stellenmobilität und eine engere Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitsvermittlungen kann verhindert werden, dass freie Stellen bedingt durch Arbeitskräftemangel und Diskrepanzen bei Qualifikationsangebot und -nachfrage unbesetzt bleiben. Mit gut konzipierten Systemen der sozialen Sicherheit, die alle Beschäftigungsverhältnisse und selbständige Arbeit abdecken, kann prekären Beschäftigungsverhältnissen entgegengewirkt und die Erwerbstätigkeit attraktiver werden.

Infolge der schwierigen Lage junger Menschen drohen dem Arbeitsmarkt irreparable Schäden, weswegen umfassende Rahmenregelungen im Einklang mit der Jugendgarantie einzuführen sind. Zwischen 2008 und 2010, als auch der Anteil der jungen Menschen, die

weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, zugenommen hat, ist die Jugendarbeitslosigkeit stark angestiegen. Die EU läuft ernsthaft Gefahr, die Kompetenzen einer ganzen Generation zu verlieren, was sich negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit auswirken würde. Benötigt werden umfassende politische Rahmenregelungen im Einklang mit den Jugendgarantien³, die den Übergang von der Ausbildung in die Beschäftigung gewährleisten und den Aufbau von Kompetenzen, Ausbildung und Praktika, gezielte Hilfe bei der Stellensuche und Berufsberatung umfassen. Unter den derzeitigen Bedingungen sollte das größte Augenmerk daher auf der Einrichtung von Partnerschaften zwischen Bildungs- und Arbeitsmarkteinrichtungen, Sozialpartnern und Unternehmen – insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene – liegen, die gegebenenfalls aus den EU-Fonds unterstützt werden.

Hohe Arbeitslosenquoten und gedämpfte Beschäftigungsaussichten erfordern effiziente aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die an geeignete Leistungssysteme gekoppelt sind, damit die Beschäftigungsfähigkeit erhalten bleibt und Arbeitslosen wieder zu Beschäftigung verholfen werden kann. Die große Zahl der Langzeitarbeitslosen verdient allerhöchste Beachtung, da lang anhaltende Erwerbslosigkeit entmutigen und dazu führen kann, dass Kompetenzen an Wert einbüßen oder unbrauchbar werden, was sich negativ auf die Verdienstaussichten des Einzelnen sowie auf das Wachstumspotenzial auswirkt. Die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen kann mit speziell auf sie ausgerichteten Umschulungen und Arbeitserfahrungen erhalten werden. Leistungsfähige und wirksame Arbeitsvermittlungen, die sich auf lokale Partnerschaften stützen, müssen den Betroffenen Folgendes bieten: individueller zugeschnittene Unterstützung bei Aktivierungsmaßnahmen und Stellensuche, Vermittlung passender Stellen und Abstimmung mit Sozialleistungen.

Die soziale Lage hat sich in den letzten Monaten verschlechtert und erfordert zusätzliche Maßnahmen. Es muss sichergestellt sein, dass die am stärksten gefährdeten Personengruppen und die am stärksten von der Krise Betroffenen vor den Umverteilungseffekten infolge der Wirtschaftskrise und den Haushaltskonsolidierungsplänen geschützt werden. Die Spirale aus Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg muss um jeden Preis verhindert werden. Die Systeme der sozialen Sicherheit sollten leistungsfähiger gemacht werden, damit sie Armut und soziale Ausgrenzung auch weiterhin wirksam auffangen. Maßnahmen zur aktiven Eingliederung, zu denen auch Aktivierungsmaßnahmen zählen, geeignete Sozialdienstleistungen und eine Einkommensunterstützung sind unerlässlich, um zu verhindern, dass Personen mit niedrigem Einkommen und gefährdete Gruppen an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Im Mittelpunkt einer intelligenten Konsolidierung sollten die Bewahrung eines Mindestniveaus an Ruhegehaltszahlungen und eine Gesundheitsversorgung stehen, die auch den am stärksten gefährdeten Gruppen offen steht.

Zunehmende Diskrepanzen bei Qualifikationsangebot und -nachfrage und Defizite im Qualifikationsangebot beeinträchtigen die Wirtschaftstätigkeit auf kurze Sicht, während Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung langfristig gesehen einen Produktivitätszuwachs und einen Anstieg des Einkommensniveaus bewirken. Qualifikationen und Kompetenzen sind die Grundvoraussetzung dafür, dass mit Hilfe von Innovation, Produktivität und hoher Beschäftigung Wachstum geschaffen werden kann. Insbesondere ist es wichtig, die Zahl der Absolventen in wissenschaftlichen, technischen, ingenieurwissenschaftlichen und mathematischen Studiengängen zu erhöhen und ihre

³ Gemäß dem Vorschlag in der Initiative „Jugend in Bewegung“.

Qualifikation zu verbessern wie auch zusätzliche Qualifikationen und Kompetenzen – wie unternehmerische, kreative und innovative Fähigkeiten – zu fördern. Angesichts der momentanen Haushaltslage sind vorrangig Investitionen in Bildung und Kompetenzen angezeigt, die eine Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung bewirken, damit diese effizienter und leistungsfähiger werden. Auf schulabbruchsgefährdete Schüler ausgerichtete Präventiv- bzw. frühzeitige Interventionsmaßnahmen und eine stärkere Ausrichtung des Bildungswesens auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes tragen dazu bei, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung einzudämmen und die Arbeitsmarktergebnisse zu verbessern. Branchenspezifische Kompetenzräte auf nationaler und auf EU-Ebene können dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen, Unternehmen und Arbeitsvermittlungen auszubauen, damit besser auf den Qualifikationsbedarf reagiert und entsprechende Änderungen schneller antizipiert werden können.



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011
KOM(2011) 815 endgültig

TEIL 5/5 - ANHANG IV

ANHANG

**WACHSTUMSFREUNDLICHE STEUERPOLITIK IN DEN MITGLIEDSTAATEN
UND BESSERE STEUERKOORDINIERUNG IN DER EU**

zu der

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Jahreswachstumsbericht 2012

Der vorliegende Bericht über eine wachstumsfreundliche Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten und eine bessere Steuerkoordinierung ist erstmals Teil des von der Kommission zum Auftakt des Europäischen Semesters (2012) vorgelegten Pakets. Er knüpft zudem an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. Juni 2011 an. Darin wurde die Kommission aufgefordert, bis Dezember 2011 über Fortschritte bei den strukturierten Beratungen über steuerpolitische Fragen im Rahmen des Euro-Plus-Paktes¹ zu berichten, insbesondere „zur Gewährleistung des Austauschs bewährter Vorgehensweisen, der Vermeidung steuerschädlicher Praktiken und der Vorlage von Vorschlägen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung“. Als wesentlicher Beitrag zur verstärkten wirtschaftlichen Steuerung sollte der Bericht die Zusammenarbeit im Steuerwesen zur Entwicklung effizienterer Steuersysteme weiter voranbringen und damit einen besseren und schnelleren Weg aus der Krise weisen. Aufbauend auf den Kernbotschaften des Jahreswachstumsberichts sollte der Bericht die Mitgliedstaaten auch darin bestärken, ihre strukturierten Beratungen zur steuerpolitischen Koordinierung im Einklang mit den im Europäischen Semester² festgelegten oder noch festzulegenden Empfehlungen und den Zielen der Strategie Europa 2020 systematisch und wirksam zu vertiefen.

1. KONTEXT

In der gegenwärtigen Wirtschaftslage, in der die Mitgliedstaaten ihre Konsolidierungsanstrengungen beschleunigen müssen, ist die Besteuerung ein besonders wichtiger Faktor. Die Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Einnahmen in Betracht ziehen, dürfen aber zugleich das noch anfällige Wirtschaftswachstum in Europa nicht in Gefahr bringen. Eine bessere Steuerkoordinierung auf EU-Ebene hat in dieser Lage eine Rolle zu spielen, denn sie kann sowohl bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen als auch bei der Verwirklichung einzelstaatlicher politischer Ziele nützlich sein.

Eine „Verbesserung“ der Besteuerung im Rahmen des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung wird den Mitgliedstaaten dabei helfen, ein Gleichgewicht zwischen Einnahmengenerierung und Wachstum herzustellen. Die am 12. Juli 2011 vom Rat zum Abschluss des ersten Europäischen Semesters angenommenen länderspezifischen Empfehlungen unterstreichen, wie wichtig weitere Steuerreformen sind, die wachstumsfreundliche Steuerquellen in den Vordergrund rücken und zugleich das Steueraufkommen insgesamt stabil halten. Als potenziell wichtiges Thema ist die Senkung der Steuern auf den Faktor Arbeit zu nennen – damit Arbeit sich lohnt. Der Austausch

(¹) Der Pakt für den Euro – später Euro-Plus-Pakt genannt, um Nichtmitglieder des Euro-Währungsgebiets auf freiwilliger Basis einzuschließen – wurde von den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets am 11. März 2011 aus der Taufe gehoben und auf der Tagung des Europäischen Rates vom 24. und 25. März 2011 bestätigt. Der Pakt legt fest: *„Eine pragmatische Koordinierung der Steuerpolitik ist ein notwendiger Bestandteil einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung im Euro-Währungsgebiet, die darauf abzielt, die Konsolidierung der Haushalte und wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen. In diesem Zusammenhang verpflichten sich die Mitgliedstaaten, strukturierte Beratungen über steuerpolitische Fragen, insbesondere um den Austausch bewährter Vorgehensweisen sicherzustellen, sowie über die Vermeidung steuerschädlicher Praktiken und über Vorschläge zur Bekämpfung von Betrug und Steuerhinterziehung aufzunehmen.“*

(²) Die Kommission hat auch in ihrer Mitteilung über einen Fahrplan für Stabilität und Wachstum (KOM(2011) 669 endgültig) darauf hingewiesen, dass die Stärkung des Europäischen Semesters der wirtschaftspolitischen Koordinierung in Form einer intensiveren Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik, in die auch der Euro-Plus-Pakt eingebettet wird, erforderlich ist.

bewährter Vorgehensweisen und ein verstärkter Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten könnten in diesem Zusammenhang besonders hilfreich sein. Mittlerweile ist es noch dringlicher geworden, die Besteuerung zu verbessern und über die Art und Weise der Haushaltskonsolidierung und ihre Folgen für das Wachstum zu wachen.

Im Rahmen des Europäischen Semesters werden steuerpolitische Reformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten in Betracht gezogen, um das Wirtschaftswachstum und die haushaltspolitische Nachhaltigkeit zu stärken. Zugleich würde der Austausch bewährter Vorgehensweisen das Europäische Semester im steuerpolitischen Bereich stärken, allen Mitgliedstaaten Nutzen bringen und hilfreiche Orientierung bieten für gemeinsame Schritte in Richtung auf nachhaltigere, wachstums- und beschäftigungsfreundlichere Steuersysteme, die dem erheblichen Konsolidierungsbedarf der Haushalte gerecht werden, Verzerrungen, die zu makroökonomischen Ungleichgewichten beitragen, abbauen und ihre verteilungspolitischen Möglichkeiten bewahren.

Die Steuerkoordinierung ist insbesondere für grenzübergreifende Sachverhalte erforderlich. Sie kann den Binnenmarkt effizienter machen – denn einige der derzeit noch verbliebenen Haupthindernisse für den Binnenmarkt sind Folge der unkoordinierten Steuerpolitik der Mitgliedstaaten. Die fortschreitende Integration des Binnenmarktes und die Mobilität bestimmter Faktoren führen dazu, dass Steuern die Entscheidungen der Wirtschaftsbeteiligten in grenzübergreifender Hinsicht beeinflussen können. Divergenzen zwischen nationalen Steuervorschriften können als Hindernis wirken und Bürger und Unternehmen davon abhalten, die Vorteile des Binnenmarktes voll in Anspruch zu nehmen³. Zudem kann eine Koordinierung bei der Umsetzung wachstumsfreundlicher nationaler steuerpolitischer Strategien helfen, indem sie etwa zur Aufgabe schädlicher Steuerpraktiken und zur Prävention von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung führt. Gemeinsame Anstrengungen bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung können die Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten robuster machen und ohne höhere Steuerbelastung zu höheren Steuereinnahmen beitragen.

2. STEUERPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN – DAS EUROPÄISCHE SEMESTER NIMMT SIE AN

Die Mitgliedstaaten der EU stehen im Bereich der Steuerpolitik gegenwärtig vor zwei übergeordneten Herausforderungen. Bei der ersten Herausforderung handelt es sich um die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, die Verringerung von Steuerausfällen und die effizientere Steuererhebung, was für die Generierung zusätzlicher Einnahmen von großer Bedeutung sein kann. Bei der zweiten Herausforderung handelt es sich um die Steigerung der Wachstumsfreundlichkeit des gesamten Steuergefüges, einen zentralen Bestandteil der umfassenden Aufgabe, das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaften der EU zu stärken. Dies ist ein eigenständiges Ziel, zugleich aber auch eine Voraussetzung für nachhaltige öffentliche Finanzen. Des Weiteren müssen viele Mitgliedstaaten die Ausgestaltung einzelner Steuerarten – u. a. durch breitere Bemessungsgrundlagen – verbessern und die Einhaltung der Steuervorschriften und die Steuerverwaltung stärken. Sollte auch bei erfolgreicher Bewältigung dieser Herausforderungen weiter Bedarf an zusätzlichen Steuereinnahmen bestehen, könnten sich höhere Steuersätze zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen als erforderlich erweisen.

³⁾ Monti, M. (2010), Eine neue Strategie für den Binnenmarkt.

Dieser Abschnitt stützt sich auf die Ergebnisse des unlängst von der Kommission veröffentlichten Berichts über Steuerreformen in den Mitgliedstaaten 2011 (*Tax Reforms in EU Member States 2011*)⁴. Zur Einkreisung der oben genannten steuerpolitischen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten dient ein horizontales Screening auf der Basis makroökonomischer Indikatoren. Für eine umsetzbare und auf den Bedarf der einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnittene Politikberatung ist diese vorläufige Bewertung der nationalen Steuerpolitik um einschlägige länderspezifische Belege mikroökonomischer oder qualitativer Art zu ergänzen.

2.1. Höhere Steuereinnahmen als Beitrag zur Konsolidierung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Folgen spiegeln sich in den Staatseinnahmen der Mitgliedstaaten deutlich wider, und dies wird auch so bleiben. Nach den zahlreichen steuergestützten Konjunkturmaßnahmen der Jahre 2008 bis 2010 steht nun die dringend erforderliche Konsolidierung der Staatsfinanzen im Mittelpunkt der Steuerpolitik. Einige Mitgliedstaaten könnten – als Ergänzung zur Ausgabenkontrolle – eine Steigerung der Steuereinnahmen in Betracht ziehen, um ihre öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Dies gilt insbesondere für Länder mit einer nicht tragfähigen Haushaltssituation, die zugleich aber Spielräume für eine Steigerung der Steuereinnahmen haben. Die Forschung hat gezeigt, dass eine auf Einnahmen gestützte Konsolidierung eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit hat, wenn die ursprüngliche Steuerquote niedrig ist. Zunächst könnte der Bedarf nach höheren Steuereinnahmen eher über eine verbesserte Einhaltung der Steuervorschriften und eine verbesserte Steuerverwaltung gedeckt werden als über beliebige Steuererhöhungen. Wenn die Steuervorschriften bereits weitgehend eingehalten werden und/oder der Bedarf an höheren Einnahmen nicht allein durch eine verbesserte Steuerdisziplin gedeckt werden kann, wäre eine effizientere Besteuerung durch Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (etwa die Überprüfung von Steuervergünstigungen und ermäßigten MwSt-Sätzen) in Erwägung zu ziehen (siehe Abschnitt 2.3). Als letzte Lösung mag in einigen Fällen die Erhöhung der Steuersätze oder die Einführung neuer Steuern unvermeidlich sein. Um zu beurteilen, ob eine steuergestützte Konsolidierung angemessen ist, muss geprüft werden, ob steuerpolitischer Spielraum vorhanden ist und ob (i) bereits in jüngster Vergangenheit umfassende Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen ergriffen wurden und (ii) in den am wenigsten wachstumsfeindlichen Steuerkategorien Potenzial für höhere Einnahmen vorhanden ist. Entscheidungen über Prioritäten für eine steuergestützte Konsolidierung dürften die Mitgliedstaaten am ehesten von ihrem haushaltspolitischen Spielraum, ihrer Position im Konjunkturzyklus und anderen mikroökonomischen und institutionellen Variablen abhängig machen wollen.

2.2. Wachstumsfreundlichere Steuerstruktur

Potenzial für Steuerverlagerungen

Eine hohe Besteuerung des Faktors Arbeit (insbesondere bei sozial schwachen Gruppen) kann in Verbindung mit niedrigen indirekten Steuern und niedrigen Verbrauchsteuern ein Indiz dafür sein, dass die Struktur eines Steuersystems überdacht werden sollte. Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur weist darauf hin, wie wichtig es ist, dass der Steuermix auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet ist, und bringt die drei wichtigsten Steuerkategorien in Bezug auf ihre Wachstumswirkungen in folgende Reihenfolge: Steuern auf Immobilien sind

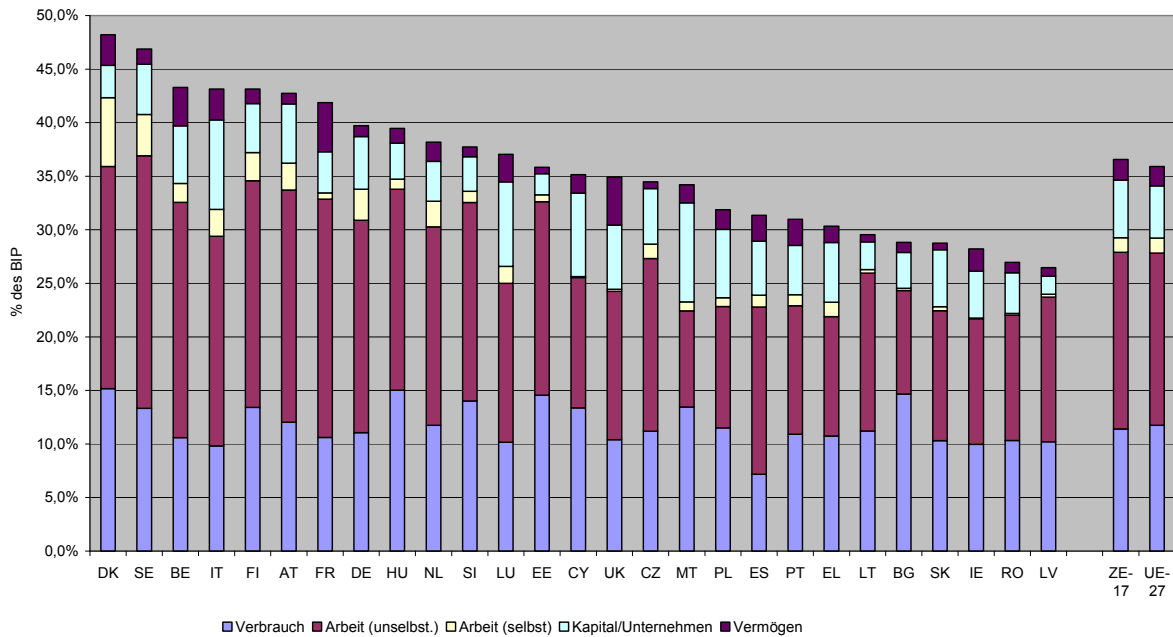
⁽⁴⁾ European Economy 5/2011 und Taxation Papers No. 28.

am wenigsten wachstumsfeindlich, dann kommen Verbrauchsteuern (einschließlich Umweltsteuern) und schließlich Einkommensteuern (Steuern auf persönliche und Körperschaftliche Einkommen) als schädlichste Kategorie.

Wie bereits im Jahreswachstumsbericht 2011 ausgeführt, sollte die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten Vorrang haben, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stimulieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Insbesondere die Beteiligung von Gering- und Zweitverdienern am Arbeitsmarkt ist beunruhigend niedrig, was zeigt, dass sichergestellt werden muss, dass sich Arbeit für diese sozial schwachen Gruppen lohnt. Reformen der Steuer- und Sozialsysteme sind auch deswegen nötig, um Zweitverdienern die Beteiligung am Arbeitsmarkt zu erleichtern und Schwarzarbeit und die Abhängigkeit von Sozialleistungen einzudämmen.

Die im Bericht über Steuerreformen in den Mitgliedstaaten der EU 2011⁵ enthaltene Analyse der Möglichkeiten eines wachstumsfreundlichen Umbaus der Steuerstruktur deutet darauf hin, dass einige Mitgliedstaaten ihr Wirtschaftswachstum steigern könnten, indem sie den Faktor Arbeit (persönliche Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge) entlasten. Einige Mitgliedstaaten haben unlängst die Steuerbelastung in gewissem Umfang auf den Verbrauch verlagert, vor allem indem sie MwSt-Sätze und Verbrauchsteuern angehoben haben. In einer Reihe von Mitgliedstaaten steht der hohen Steuerbelastung des Faktors Arbeit jedoch noch immer ein vergleichsweise geringer Anteil an Einnahmen aus Verbrauch- oder anderen indirekten Steuern gegenüber. Eine Erhöhung der Verbrauch-, Umwelt- und/oder Immobiliensteuern könnte eine Möglichkeit sein, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten und zugleich das Wachstumspotenzial der Wirtschaft steigern. Jede Verringerung der Steuerbelastung des Faktors Arbeit sollte auf geringqualifizierte Arbeitnehmer und/oder Zweitverdiener ausgerichtet sein, da es für diese Gruppen oft besonders starke Anreize gibt, nicht zu arbeiten, während die Elastizität des Arbeitsangebots bezüglich des Arbeitsentgelts bei ihnen vergleichsweise hoch ist.

Schaubild 1: Steuerlast insgesamt, Aufschlüsselung nach Bereichen, 2009, in % des BIP



Quelle: Kommissionsdienststellen

(⁵) Ebd.

Ein Umbau der Besteuerung des Faktors Arbeit über alle Einkommensstufen hinweg könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden. Um Arbeitsmobilität und die effiziente Allokation des Immobilienbestands zu fördern, könnte es erforderlich sein, die Immobilienbesteuerung von transaktionsbezogenen zu periodischen Steuern umzugestalten. Eine Erhöhung der Umweltsteuern könnte ebenfalls erwogen werden, da sie durch ihre mittelfristigen Auswirkungen auf Wachstum, Einkommen, Produktivität und Steuereinnahmen zur Haushaltskonsolidierung beitragen können⁶. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass ihre Bemessungsgrundlage in der Regel vergleichsweise schmal ist und ihre Hauptaufgabe darin besteht, umweltpolitische Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Da empirische Studien zeigen, dass Körperschaftsteuern grundsätzlich besonders wachstumsfeindlich sind, sollten Mitgliedstaaten mit vergleichsweise hohen Steuern auf körperschaftliche Einkommen gegenwärtig von einer Erhöhung der Körperschaftsteuern absehen. Wenn Steuern auf Unternehmensgewinne das Verhältnis von Risiko und Ertrag bei unternehmerischen Entscheidungen ändern, können sie die Kapitalakkumulation verzerren und von Investitionen abhalten.

2.3. Breitere Bemessungsgrundlagen

Neben den oben erörterten allgemeinen, makroökonomischen Herausforderungen für Nachhaltigkeit und Wachstum verdienen eine Reihe von spezielleren, die Ausgestaltung einzelner Steuern betreffenden Herausforderungen besondere Aufmerksamkeit im Hinblick auf eine Steigerung der Besteuerungseffizienz. Dies gilt vor allem für Fälle, in denen die Bemessungsgrundlagen durch ungerechtfertigte Steuervergünstigungen und die häufige Anwendung ermäßigter Steuersätze geschmälert wurden. Wie oben erwähnt, sollte anstelle der (weiteren) Erhöhung der Steuersätze die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen ganz oben auf der Agenda für den Bedarf an einnahmengestützter Konsolidierung stehen.

Überprüfung und Abbau von Steuervergünstigungen bei direkten Steuern

Der Umfang an Steuervergünstigungen bei direkten Steuern ist ein Indikator für die Breite der Bemessungsgrundlage. Steuervergünstigungen, bei denen es sich faktisch um Subventionen handelt, sind Abzüge, Befreiungen und Abweichungen von einer breit definierten Bemessungsgrundlage. Sie können für Gerechtigkeits- und Umverteilungszwecke, zur Korrektur externer Effekte oder zur Schaffung positiver oder negativer Anreize gerechtfertigt sein, stellen jedoch oft ungerechtfertigte Präferenzregelungen dar, die wirtschaftliche Verzerrungen erzeugen und die Effizienz des Steuersystems verringern. Der Abbau von Steuervergünstigungen bei der persönlichen Einkommensteuer und/oder der Körperschaftsteuer verbreitert die Bemessungsgrundlage und verringert die Komplexität des Steuersystems. Damit könnten bei unveränderten (oder sogar niedrigeren) Steuersätzen höhere Steuereinnahmen möglich sein. Hinzu kommt, dass eine Entlastung bei den Befolgungskosten zu einer erheblichen Verbesserung des unternehmerischen Umfelds führen könnte. Dies erfordert eine größere Transparenz und die Verringerung der Komplexität der Steuervorschriften und Durchführungsbestimmungen, die Vereinfachung von

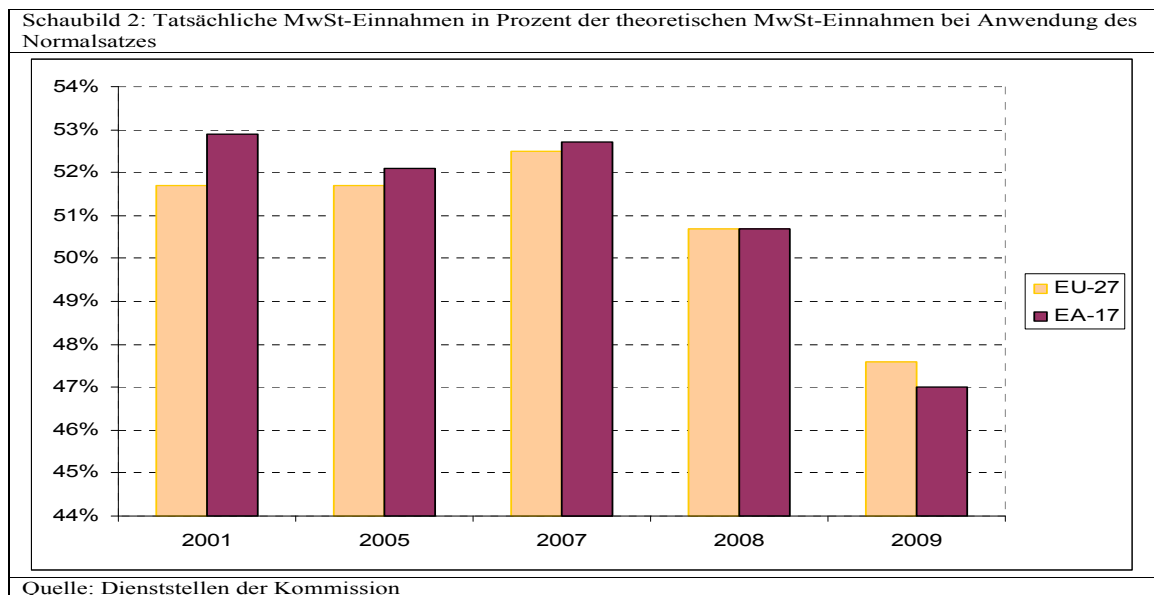
⁶) Nach der Wirtschaftskrise haben einige Länder im Rahmen ihrer haushaltspolitischen Konsolidierungsstrategien höhere umweltbezogene Steuern erlassen. In Irland etwa haben höhere Kraftstoffsteuern, eine CO₂-Steuer in Höhe von 15 EUR/t (für 2014 ist eine Verdopplung auf 30 EUR/t vorgesehen) und Gebühren für die Wassernutzung in den jüngsten Haushaltsplänen eine zentrale Rolle gespielt.

Zahlungsverfahren – u. a. durch E-Verwaltung – sowie die Gewährleistung einer verlässlichen Steuergesetzgebung.

Steigerung der MwSt-Effizienz

Die Mehrwertsteuer macht den Löwenanteil an den Verbrauchsteuereinnahmen aus. Eine Beschränkung der MwSt-Befreiungen und der Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze im Sinne der MwSt-Richtlinie (2006/112/EG) wird für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und die Steigerung der Steuereffizienz insgesamt von entscheidender Bedeutung sein⁷. In vielen Mitgliedstaaten liegen die tatsächlichen MwSt-Einnahmen weit unter dem Niveau, das bei Einführung einer einheitlichen Verbrauchsteuer erreicht werden könnte (siehe Schaubild 2 für die Durchschnittswerte für EU und Euro-Währungsgebiet). In der Praxis ist das bestehende MwSt-System bei weitem nicht einheitlich; dies geht vor allem auf sozialpolitische Ziele zurück, die jedoch wirksamer mit anderen politischen Instrumenten umgesetzt werden könnten. Die Mitgliedstaaten wenden sehr unterschiedliche MwSt-Sätze an und schaffen damit ein höchst vielgestaltiges und komplexes MwSt-System.

Vergleichsweise niedrige MwSt-Einnahmen könnten auch auf Steuerbetrug und Steuerhinterziehung zurückzuführen sein (sogenannte „Einhaltungslücke“), wovon einige Mitgliedstaaten besonders betroffen sind. Eine Steigerung der MwSt-Effizienz und der Steuerdisziplin durch die Abschaffung ermäßigter Sätze und die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung könnte in vielen Mitgliedstaaten die Steuererhebung wesentlich verbessern und wirtschaftliche Verzerrungen abbauen.



2.4. Bessere Ausgestaltung einzelner Steuern

Der Bericht über Steuerreformen in den Mitgliedstaaten der EU 2011 verweist auf zwei andere spezielle Themen, die für eine Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz in vielen Mitgliedstaaten von Bedeutung sind.

⁽⁷⁾ Anders als ermäßigte MwSt-Sätze sind die meisten Befreiungen in der MwSt-Richtlinie festgeschrieben und damit für die Mitgliedstaaten nicht fakultativ.

Verringerung des Verschuldungseffektes bei Körperschaft- und Immobiliensteuern

Die Körperschaftsteuersysteme und die Besteuerung von Immobilieninvestitionen in den Mitgliedstaaten führen zu einem „Verschuldungseffekt“ bei der Finanzierung von Investitionen.

Der „Verschuldungseffekt“ bei den Körperschaftsteuern ist darauf zurückzuführen, dass Zinszahlungen auf körperschaftliche Schulden vom steuerbaren Gewinn abgezogen werden können, Eigenkapitalrenditen aber nicht. Die sozialen Kosten dieses Verschuldungseffektes sind gegebenenfalls nicht zu vernachlässigen. Wichtiger noch ist, dass übermäßige Schuldenstände die Wahrscheinlichkeit der Zahlungsunfähigkeit erhöhen, und die jüngste Finanzkrise hat gezeigt, dass die Anpassungskosten bedeutend sein können.

Der Verschuldungseffekt bei Immobilien ist ebenfalls darauf zurückzuführen, dass bei Hypotheken Zinszahlungen (und selbst Kapitalzahlungen) von der persönlichen Einkommensteuer abgezogen werden können und damit Anreize zur Anhäufung von Schulden und zu übermäßigen Investitionen in Immobilien, d. h. zur Fehlallokation von Ressourcen zulasten produktiver(er) Investitionen, geschaffen werden. Diese Art der Steuererleichterung gilt als mitverantwortlich für den Anstieg der Immobilienpreise und der Schuldenaufnahme und damit für die Blase auf dem Immobilienmarkt. Es liegen Belege dafür vor, dass Länder, die Wohneigentum über Steuervergünstigungen für die Hypothekenfinanzierung fördern, auch höhere Hypothekenschuldenquoten aufweisen.

Bei beiden Verschuldungseffekten treffen Privathaushalte und Unternehmen Finanzierungsentscheidungen zugunsten eines erhöhten Fremdkapitalanteils aufgrund von Steueranreizen und nicht von wirtschaftlichen Überlegungen. Diese Verzerrungen steigern das Risiko und damit die Volatilität der Wirtschaft, da sie bei Eintreten des Risikos negative wirtschaftliche Entwicklungen verstärken können.

Entwicklung einer umweltfreundlichen Besteuerung

Im Kontext von Sparmaßnahmen und Haushaltskonsolidierung scheint für umweltpolitische Maßnahmen, die öffentliche Ausgaben erfordern, kaum Raum vorhanden zu sein. Umso wichtiger ist es, die Besteuerung in der Umweltpolitik so wirksam wie möglich einzusetzen. Umweltschädliche Steuererleichterungen sollten daher schrittweise abgeschafft werden, und Umweltsteuern müssen sachgerecht ausgestaltet werden. Besonders bedenklich sind Beihilfen für den Energieverbrauch über ermäßigte MwSt-Sätze, Steuervergünstigungen für Unternehmensfahrzeuge⁸ und uneinheitliche Preise für CO₂-Emissionen (z. B. Abbau der indirekten Subventionen für Dieselkraftstoff). Die Tatsache, dass viele Mitgliedstaaten⁹ solche Beihilfen vorsehen, fordert dazu heraus, die Struktur der Umweltsteuern neu zu überdenken, damit sichergestellt ist, dass es geeignete Anreize für den Umweltschutz gibt und möglichen Wohlstandseinbußen stärker Rechnung getragen wird. Außerdem sollte auf EU- und auf internationaler Ebene die Koordinierung gestärkt werden, um ein in sozialer Hinsicht optimales Umweltsteuerniveau zu erreichen und dazu beizutragen, dass die Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen gleich sind.

⁽⁸⁾ Nach Schätzungen im Auftrag der Kommission führen Steuervergünstigungen für Unternehmensfahrzeuge zu unmittelbaren Mindereinnahmen in Höhe von fast 0,5 % des BIP der EU (54 Mrd. EUR) sowie zu erheblichen Wohlstandseinbußen in Höhe von 0,1-0,3 % des BIP der EU (12-37 Mrd. EUR).

⁽⁹⁾ Europäische Kommission (2011), Tax Reforms in EU Member States 2011.

2.5. Rolle des Europäischen Semesters und Austausch bewährter Verfahren

Ein verstärkter Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten der EU kann dazu beitragen, die politische Steuerung im Rahmen des Europäischen Semesters qualitativ zu stärken. Er kann auch den Mitgliedstaaten dabei helfen, die politische Steuerung in angemessener Form unter gebührender Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten umzusetzen. Dieser verstärkte Dialog könnte in verschiedenen Foren erfolgen:

- In der hochrangigen Gruppe „Steuerfragen“ sollten die Mitgliedstaaten ihre Auffassungen sowohl zu Verfahren wie zu Inhalten vorbringen, so dass vorausschauende Berichte, die als Fahrplan für die künftige Arbeit im Bereich der steuerpolitischen Koordinierung dienen können, rechtzeitig im Entwurf vorgelegt werden können.
- Im Rahmen der Gruppe „Steuerpolitik“ hat die Kommission mit den Mitgliedstaaten Gespräche über die wachstumsfreundliche Steuerausgestaltung und Steuerveranlagung geführt. Die Gruppe hat auch bewährte Vorgehensweisen erörtert und ihr Augenmerk dabei insbesondere auf Erfahrungen beim Übergang zu Umweltsteuern gelegt. Dieser Austausch sollte ausgedehnt werden; die Gruppe könnte u. a. Fragen der Steuerverwaltung behandeln, um den Mitgliedstaaten zu helfen, die Erhebung ihrer Steuern zu verbessern.
- Im Rat (Wirtschaft und Finanzen), insbesondere in dem ihm beigeordneten Ausschuss für Wirtschaftspolitik¹⁰, sollten auf der Grundlage länderspezifischer Erfahrungen technische Gespräche über die horizontalen Grundsätze einer wachstumsfreundlichen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Politik geführt werden, um die methodischen und analytischen Fundamente der steuerpolitischen Ausrichtung weiter zu stärken.

Guten, zuverlässigen Daten kommt ebenfalls eine entscheidende Hilfsfunktion zu. Es geht darum, vergangene und künftige Steuerreformen zu analysieren, auszuwerten und zu vergleichen und den Austausch bewährter Vorgehensweisen zu fördern. Der Austausch bewährter Vorgehensweisen könnte gefördert werden, indem (i) das Webportal der Europäischen Kommission¹¹ zu den Hauptmerkmalen der nationalen Steuerreformen einschließlich der Bewertung ihrer Effizienz weiter ausgebaut wird und (ii) erforderlichenfalls indikative Zielvorgaben ermittelt werden.

3. STEUERKOORDINIERUNG UND RECHTSAKTE DER EU

Eine Steuerkoordinierung in der EU oder EU-Rechtsakte in für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes besonders wichtigen Bereichen, deren Annahme als

⁽¹⁰⁾ Der Ausschuss wurde 1974 durch Entscheidung des Rates ins Leben gerufen, um den Rat (Wirtschaft und Finanzen) und die Kommission in ihrer Arbeit zu beraten und zu unterstützen. Die Kerntätigkeit des Ausschusses betrifft zwei miteinander verknüpfte Bereiche, (i) den Bereich Wirtschaftspolitik, der sich im Wesentlichen auf die Strategie Europa 2020 bezieht, (ii) den Bereich öffentliche Finanzen, in dem der Ausschuss besondere Zuständigkeiten für Qualität und Nachhaltigkeit besitzt. In der gegenwärtigen Wirtschaftslage konzentriert sich der Ausschuss auf Wachstum und Beschäftigung, vor allem auf Reformen, mit denen Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungskapazität gefördert werden und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet wird.

⁽¹¹⁾ Datenbank betreffend Steuerreformen.

zweckdienlich erachtet werden kann, können die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen, ihre Steuersysteme wachstumsfreundlicher zu gestalten und die Steuererhebung zu verbessern.

Steuerkoordinierung und Rechtsakte der EU sind für drei Problemstellungen von besonderer Relevanz. Zunächst einmal kann eine Koordinierung zum Abbau von Binnenmarkthindernissen beitragen, damit für Unternehmen und Einzelpersonen gleiche Ausgangsbedingungen geschaffen werden. Somit kann ein koordiniertes Vorgehen im Steuerbereich bei Doppelbesteuerung und anderen steuerlichen Maßnahmen, die das grenzübergreifende Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen und Investitionen in der EU erschweren, Abhilfe schaffen. Zweitens kann eine Steuerkoordinierung auch erheblich dazu beitragen, Nichtbesteuerung und Missbrauch zu begrenzen und zu verhindern, da solche Praktiken die Gerechtigkeit und das effiziente Zusammenwirken der Steuersysteme der Mitgliedstaaten gefährden. Die Einhaltung von Steuervorschriften könnte auf diese Weise verbessert werden, und für die öffentlichen Haushalte könnten dringend benötigte Zusatzeinnahmen generiert werden. Schließlich kann eine Koordinierung auch schädlichen, mit einer Nivellierung nach unten verbundenen Steuerwettbewerb verhindern helfen, der die Mitgliedstaaten davon abhält, mobile Bemessungsgrundlagen zu besteuern und sie dazu zwingt, durch die Belastung weniger mobiler Grundlagen, wie etwa den Faktor Arbeit und insbesondere geringqualifizierter Arbeitskräfte, Einnahmen zu generieren. Ein solches Vorgehen würde beschäftigungspolitische Fehlanreize auslösen und die Arbeitskosten für die Arbeitgeber erhöhen, was erhebliche Verwerfungen verursachen dürfte. Eine Koordinierung würde den Mitgliedstaaten wieder etwas Spielraum für die bessere Gestaltung ihrer Steuerpolitiken verschaffen.

Die Kommission hat mehrere Legislativvorschläge (siehe nachstehenden Kasten 1) vorgelegt, deren Umsetzung den Binnenmarkt und die Steuersysteme der Mitgliedstaaten verbessern würde.

Kasten 1: Einschlägige Vorschläge der Europäischen Kommission

Durch die Überarbeitung der *Energiesteuerrichtlinie* sollen die Binnenmarktmechanismen der bestehenden Richtlinie an die neuen Umweltaforderungen angepasst werden. Durch ihre Annahme erhielten die Mitgliedstaaten Hilfestellung bei der Neugestaltung ihrer allgemeinen Steuerstrukturen, und es würde eine Umstellung auf eine wachstumsfreundlichere Besteuerung ermöglicht.

Der Vorschlag für eine *Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)* soll durch ein einziges Regelwerk für die Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage von Unternehmen oder Konzernen und durch die Festlegung einer einzigen Anlaufstelle für die Einreichung von Steuererklärungen grenzüberschreitende Tätigkeiten von Unternehmen vereinfachen. Unternehmen, die sich für dieses System entscheiden, könnten ihre Befolgungskosten, die gegenwärtig aufgrund unterschiedlicher nationaler Systeme recht hoch sind, ganz erheblich senken. Durch den Vorschlag könnte auch die Steuertransparenz in der EU erhöht werden. Eine GKKB setzt keine Harmonisierung nationaler Steuersätze voraus und könnte einnahmenneutral umgesetzt werden. Sie würde zur Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen beitragen.

Der unlängst erfolgte Vorschlag für ein *gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem* würde das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes in dem betroffenen Bereich sicherstellen und aus dem Finanzsektor erhebliche Steuermehreinnahmen generieren, die den öffentlichen Kassen zufließen.

Durch die Überarbeitung der *Zinsertragsrichtlinie* würden deren Anwendbarkeit und die steuerliche Erfassung von Zinszahlungen erweitert. Zudem wird erwogen, die einschlägigen Vereinbarungen mit Drittländern den Änderungen an der Richtlinie entsprechend neu auszuhandeln.

Mit diesen vier Vorschlägen, die gegenwärtig dem Rat vorliegen, wird angestrebt, für die Unternehmen in Europa gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, die Funktionsweise der Steuersysteme zu verbessern und den Spielraum für schädliche Steuerpraktiken, Steuerhinterziehung und Steuerbetrug zu verringern.

Die *Neugestaltung der Mehrwertsteuerrichtlinie* gemäß dem Grünbuch und der bevorstehenden Mitteilung über die „Zukunft der Mehrwertsteuer“ sollte im Hinblick auf die Modernisierung und Verbesserung der gegenwärtigen Systeme und die Vertiefung des Binnenmarktes von den Mitgliedstaaten geprüft werden.

3.1. Schädliche Steuerpraktiken und gesundes wirtschaftliches Umfeld

Schädlicher Steuerwettbewerb kann nur durch internationale Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der EU angegangen werden. Mithilfe des Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung, eines Soft-Law-Instruments ohne rechtliche Durchsetzungskraft, konnten zahlreiche schädliche Steuerregelungen beseitigt werden.

Seit Kurzem diskutiert die Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ auch Querschnittsfragen, etwa die Förderung der im Verhaltenskodex verankerten Grundsätze gegenüber Drittländern. Seit dem vergangenen Jahr erörtert die Kommission auf Ersuchen des Rates mit der Schweiz und Liechtenstein die Anwendung der Grundsätze und Kriterien des Kodexes in diesen beiden Ländern. Ein weiterer Themenkomplex im Zusammenhang mit der Eindämmung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung ist die Koordinierung von Missbrauchsbekämpfungsmaßnahmen.

Des Weiteren ist die Kommission der Auffassung, dass die Steuerplanung von Unternehmen in den letzten Jahren immer ausgeklügelter geworden ist. Manche Unternehmen beschränken sich nicht darauf, von bestimmten Ländern angebotene vorteilhafte Steuerregelungen in Anspruch zu nehmen, sondern sie schaffen komplexe steuerliche Konstruktionen, um die mangelnde Abstimmung der Steuersysteme zweier oder mehrerer Länder auszunutzen. Diese Entwicklungen haben eine Debatte über die jetzige und künftige Rolle der Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ ausgelöst. Die Wirksamkeit der Gruppe würde durch neue Impulse und eine Verstärkung ihres Mandats erheblich verbessert. Dabei sollte die Verstärkung der gemeinsamen Arbeit in Bezug auf schädliche Steuerpraktiken Vorrang haben. Die Arbeit der Gruppe sollte erweitert werden, um zu gewährleisten, dass sich für Steuerverwaltungen oder Unternehmen aufgrund der mangelnden Abstimmung zwischen Steuersystemen keine negativen Auswirkungen ergeben. Unterschiedliche Regelungen können u. a. zu doppelter Nichtbesteuerung führen, die die Steuereinnahmen von Mitgliedstaaten schmälert und bestimmten Unternehmen nicht gerechtfertigte Vorteile verschafft. In der gegenwärtigen Krisensituation muss gegen solche Schlupflöcher, die auch dem Geist des Binnenmarktes abträglich sind, vorgegangen werden. Sollten bis Ende 2012 keine Ergebnisse erzielt werden, will die Kommission auf ihr Initiativrecht zurückgreifen, um diese wichtigen Fragen anzugehen.

Durch die Zusammenarbeit im Steuerwesen sollen nicht nur schädliche Steuerpraktiken bekämpft, sondern auch steuerliche Hindernisse beseitigt werden, die die Wirtschaftsbeteiligten davon abhalten, alle Vorteile des Binnenmarktes in Anspruch zu

nehmen. Eines der größten Hindernisse ist die Doppelbesteuerung, und es wurde damit begonnen, einzelne Aspekte dieses facettenreichen Problems anzugehen. So hat die Kommission beispielsweise ein Sachverständigenforum eingerichtet, um Lösungen für Verrechnungspreisprobleme zu finden. Zudem prüft sie, inwieweit Risikokapitalfonds Doppelbesteuerungsproblemen ausgesetzt sind, um für diese Fonds, die für KMU eine wichtige Finanzierungsquelle sein können, Lösungen zu finden. Die Kommission ist entschlossen, die noch verbleibenden Probleme anzugehen, und hat daher eine Mitteilung zum Thema Doppelbesteuerung angenommen, in der sie ausführt, in welchen Bereichen in der EU die wichtigsten Doppelbesteuerungsprobleme auftreten und welche konkreten Maßnahmen sie ergreifen will. Auf diese Weise will die Kommission echte Hindernisse für eine wettbewerbsfähigere Wirtschaft beseitigen, die EU investitionsfreundlicher machen und unternehmerische Tätigkeiten erleichtern¹². Ein Element, das geprüft wird, wäre ein verbindlicher Mechanismus zur Beilegung von Streitfällen, um die Doppelbesteuerung in der EU umfassend zu beseitigen.

Auch durch die Finalisierung von Initiativen wie den Vorschlag für eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer kann die Marktintegration vertieft werden, und Verzerrungen in der EU können beseitigt werden. Die Regelung würde Unternehmen die Möglichkeit geben, sich für ein gemeinsames System zu entscheiden, so dass ein Großteil der steuerlichen Hindernisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten vermieden würden. Darüber hinaus würde die Annahme der Energiesteuerrichtlinie, mit der die Mängel in der jetzigen Richtlinie beseitigt werden sollen, nicht nur zur Schaffung wirklich gleicher Ausgangsbedingungen in der EU beitragen, sondern auch die Hinwendung zu einer wachstumsfreundlicheren Besteuerung erleichtern.

3.2. Betrugsbekämpfung und Steuerhinterziehung

Einige Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, anreizorientierte Maßnahmen einzuführen, um Steuerlücken zu verringern, indem sie die Effizienz der Steuererhebung steigern und Steuerhinterziehung erschweren. Um die Leistungsfähigkeit des Steuersystems zu optimieren und die Steuerverwaltungskosten zu senken, sind zunächst einmal die Qualität des Verwaltungshandelns und ein besseres Verständnis des Verhaltens der Steuerpflichtigen ausschlaggebend. Zweitens hängt die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen davon ab, in welchem Umfang Ressourcen (Personal und Informationstechnologie) eingesetzt werden, um Verstöße gegen die Vorschriften festzustellen, welche Strafen vorgesehen sind und wie die Wirksamkeit des Durchsetzungsverfahrens kontrolliert wird. Mit der Frage des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich haben sich die Gruppe „Steuerpolitik“ und die hochrangige Gruppe „Steuerfragen“ des Rates beschäftigt. Dabei wurde insbesondere diskutiert, wie Transparenz, Informationsaustausch und fairer Steuerwettbewerb verbessert werden können.

Auf EU-Ebene wird viel getan, insbesondere durch die Anwendung der Bestimmungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, die alle Bereiche des Steuerwesens abdecken. Die Mitgliedstaaten sollten die vorhandenen Instrumente zur Bekämpfung des Steuerbetrugs optimal nutzen. Diese Tätigkeiten können in der Praxis durch das Programm Fiscalis¹³

⁽¹²⁾ Europäische Kommission(2011), KOM(2011) 712.

⁽¹³⁾ Durch das Programm Fiscalis wird die Steuerkoordinierung zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt. Es sieht einen Rahmen für die Zusammenarbeit der nationalen Steuerverwaltungen und eine verstärkte Koordinierung zwischen einzelstaatlichen Steuersystemen vor. Das vorgeschlagene Programm FISCUS 2020 zielt darauf ab, Effizienz und Wirksamkeit der nationalen Steuerverwaltungen in Bezug

unterstützt werden, das gemeinsame Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten vorsieht.

Davon abgesehen diskutieren die Mitgliedstaaten zurzeit die Überarbeitung der Zinsertragsrichtlinie, um ihren Anwendungsbereich zu erweitern und die Besteuerung von Zinszahlungen, die durch zwischengeschaltete, steuerbefreite Strukturen erfolgen, besser zu gewährleisten. Außerdem erwägen sie, die mit Drittländern geschlossenen Vereinbarungen über die Behandlung von Zinserträgen den Änderungen an der Richtlinie entsprechend anzupassen. Der Rat sollte jetzt seine Arbeit an der Zinsertragsrichtlinie abschließen und rasch die Verhandlungsmandate genehmigen, damit die Kommission in diesem Bereich mit Drittländern Gespräche aufnehmen kann.

Außerhalb der EU sollte durch die Aushandlung von EU-Abkommen mit Drittländern (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen) gewährleistet werden, dass Drittländer sich zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich verpflichten. Zum Gesamtkonzept gehören auch Initiativen zum Schutz der Mitgliedstaaten gegenüber kooperationsunwilligen Steuergebieten. In internationalen Foren wie der OECD und den G-20 wurden weitere Arbeiten zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich eingeleitet. Um hinsichtlich des Drucks auf kooperationsunwillige Steuergebiete nicht an Glaubwürdigkeit zu verlieren, sollten die Konzepte der Mitgliedstaaten stärker koordiniert werden, u. a. durch die gemeinsame Anwendung von Maßnahmen gegen solche Steuergebiete. Abgestimmte Maßnahmen und eine verstärkte Koordinierung der Positionen der Mitgliedstaaten in internationalen Foren sind für die Bekämpfung des Steuerbetrugs entscheidend.

In ihrer jüngsten Mitteilung „Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik – Sicherstellung der wirksamen Umsetzung der EU-Politik durch das Strafrecht“ hat die Kommission betont, wie wichtig das Strafrecht für die wirksame Umsetzung von EU-Maßnahmen ist. Nach Auffassung der Kommission können die Arbeiten in diesem Rahmen ein Schritt zur Bekämpfung von Steuerbetrug, insbesondere in der grenzüberschreitenden Dimension, sein. Die Kommission wird daher prüfen, inwieweit der in ihrer jüngsten Initiative im Bereich des Strafrechts festgelegte Rahmen dazu dienen kann, die Bekämpfung des Steuerbetrugs zu verstärken.

4. FAZIT

Steuerkoordinierung und der Austausch bewährter Verfahren sind insbesondere im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld, in dem die Qualität der Einnahmen eine Rolle spielt und einige Mitgliedstaaten möglicherweise darüber nachdenken müssen, wie sie ihre Einnahmen erhöhen können, von entscheidender Bedeutung. Viele wachstumsfördernde Steuerreformen können von den Mitgliedstaaten selbst umgesetzt werden. Bei der Umsetzung nationaler steuerpolitischer Strategien kann es jedoch nützlich sein, den Dialog zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken, etwa um bewährte Verfahren auszutauschen oder Widersprüche zwischen nationalen Systemen zu beseitigen. Zudem kommen einigen Reformen eine Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und EU-Rechtsakte zugute, da

auf grenzüberschreitende Vorgänge zu erhöhen, damit die Steuerverwaltungen Steuerbetrug besser bekämpfen und Steuereinnahmen steigern können.

die Besteuerungskapazität eines einzelnen Mitgliedstaats durch die grenzüberschreitende Wirkung von Maßnahmen anderer Länder beeinträchtigt werden kann.

Neben verschiedenen EU-Foren ermöglicht das Europäische Semester ein Nachdenken über steuerpolitische Reformen in den Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Wirtschaftswachstum und tragfähigen öffentlichen Finanzen, während in der EU eine umfassendere wirtschaftspolitische Koordinierung eingeführt wird. Die analytische Qualität der Politikberatung im Rahmen des Europäischen Semesters unter Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten könnte durch einen verstärkten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission gesteigert werden, der auch einen Austausch bewährter Verfahren einschließt. Dies könnte und sollte in den bestehenden EU-Foren, einschließlich der hochrangigen Gruppe „Steuerfragen“ (Rat), der Gruppe „Steuerpolitik“ und des ECOFIN-Netzwerks, insbesondere des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, erfolgen.

Unterschiedliche Steuersysteme sollten durch koordinierte Maßnahmen auf EU-Ebene und durch Rechtsetzungsinitiativen der EU besser mit dem Binnenmarkt in Einklang gebracht werden, wodurch auch negative Auswirkungen nationaler Steuerpolitik auf andere Länder begrenzt werden können. Solche Maßnahmen unterstützen die Bemühungen der Mitgliedstaaten, ihre Steuersysteme wachstumsfreundlicher zu machen, und tragen zur Beseitigung bedeutender Hindernisse für den Binnenmarkt bei. In Bereichen, die für das gute Funktionieren des Binnenmarktes besonders wichtig sind – wie die Besteuerung von Zinserträgen, die Energiebesteuerung und die Körperschaftsteuern – hat die EU Rechtsakte initiiert. Der Rat wird aufgefordert, diese Vorschläge rasch anzunehmen, so dass die wirtschaftliche Effizienz gefördert und der Binnenmarkt vertieft wird. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Zukunft des MwSt-Systems, das für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sehr wichtig ist. Weitere Herausforderungen, die eine Mobilisierung vorhandener und neuer Instrumente erfordern, sind die Bekämpfung von Steueroasen und die Doppelbesteuerung.