

Bundesrat

Drucksache 742/12

29.11.12

EU - AS - FJ - Fz - K - Wi

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission: Jahreswachstumsbericht 2013

COM(2012) 750 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 357/11 = AE-Nr. 110430 und
Drucksache 803/11 = AE-Nr. 110966



Brüssel, den 28.11.2012
COM(2012) 750 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Jahreswachstumsbericht 2013

EINLEITUNG

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise in der EU war Auslöser für tiefgreifende Veränderungen. Dies zeigen die weitreichenden Umstrukturierungen, die derzeit in unseren Volkswirtschaften stattfinden. Dieser Prozess ist einschneidend, politisch anspruchsvoll und gesellschaftlich schwierig, aber unumgänglich, um für die Zukunft die Grundlagen für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, die intelligent, nachhaltig und integrativ sind, zu legen.

Um den notwendigen Reformprozess fortzusetzen, muss die EU unter Beweis stellen, dass ihre Maßnahmen die richtigen sind und über kurz oder lang greifen und dass sie fair umgesetzt werden, sofern es um die Folgen für die Gesellschaft geht. Die Fehler der Vergangenheit korrigieren und die EU künftig auf einen nachhaltigeren Entwicklungspfad bringen – darin besteht die gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten und der EU-Organe. In Anbetracht der heutigen engen Verflechtung unserer Volkswirtschaften ist die EU dabei, den Mechanismus der wirtschaftspolitischen Steuerung so zu gestalten, dass politisch besser auf gegenwärtige und künftige Herausforderungen reagiert werden kann.

Der vorliegende Jahreswachstumsbericht leitet das Europäische Semester 2013 ein und erläutert, wie diese gemeinsame Verantwortung dazu genutzt werden kann, den Wandel überall in der EU voran zu bringen und die Grundlagen für eine Rückkehr zu Wachstum und Beschäftigung zu schaffen.

Kontext

Die wirtschaftliche Situation in der EU bleibt auch 2012 anfällig. Für das gesamte Jahr wird inzwischen von einer Schrumpfung des BIP um rund 0,3% in der EU und um 0,4% im Eurogebiet ausgegangen. Es wird dauern, bis eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung eintritt.¹ Nach mehreren Jahren schwachen Wachstums sind die sozialen Folgen der Krise mittlerweile unübersehbar. Zunächst wurden sie noch durch die sozialen Sicherungssysteme aufgefangen, doch inzwischen sind die Auswirkungen überall spürbar. Die Arbeitslosigkeit ist deutlich gestiegen und Not und Armut nehmen zu. Besonders augenfällig sind diese Schwierigkeiten im Eurogebiet, sie reichen aber über dieses hinaus.

Die anhaltende Krise hat nicht dazu beigetragen, die Bemühungen der Mitgliedstaaten um Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 in den Bereichen Beschäftigung, Klima und Energie sowie Bildung und Armutsbekämpfung voranzutreiben. Insgesamt bleibt Europa hinter den Vorgaben zurück². Dennoch brauchen wir Fortschritte auf allen diesen Gebieten, wenn wir die Entwicklung hin zu einer intelligenten, ökologischen und integrativen europäischen Wirtschaft vorantreiben wollen.

Auch wenn die Probleme von Land zu Land sowie innerhalb des Eurogebiets stark variieren, macht die Aussicht auf ein langsames Wachstum die Situation für die EU insgesamt prekär. Die vom öffentlichen und privaten Sektor angehäuften Schulden schränken den Spielraum für neue Tätigkeiten und Investitionen ein. Es wurden bereits im großen Stil fiskal- und

¹ Näheres zur Wirtschafts- und Beschäftigungssituation ist der am 7. November 2012 von der Kommission veröffentlichten Herbstprognose und den Begleitunterlagen zu diesem Bericht zu entnehmen.

² Zu den Fortschritten bei den Zielen der Strategie "Europa 2020" siehe: „Strategie Europa 2020 – auf dem Weg zu einer intelligenteren, grüneren und integrativeren EU-Wirtschaft“, Statistik kurz gefasst Nr. 39/2012.

geldpolitische Instrumente eingesetzt, so dass jetzt nur noch wenig Handlungsspielraum bleibt. Strukturreformen sind ein wichtiger Aspekt bei der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit Europas, doch sind dies nicht immer leichte Entscheidungen. Für die Fortsetzung des Reformprozesses ist es äußerst wichtig, dass die Ziele der gegenwärtigen Politik transparent bleiben und auf Fairness hinsichtlich der Folgen für die Gesellschaft geachtet wird.

Die kurzfristigen Aussichten sind immer noch sehr unsicher, aber die positiven Tendenzen nehmen zu. Die über einen langen Zeitraum gewachsenen makroökonomischen Ungleichgewichte werden jetzt korrigiert und Teile Europas werden wieder wettbewerbsfähiger, auch wenn der Weg zur Beseitigung der Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit noch weit ist.³ Es gibt Fortschritte bei der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und es wurden wichtige Maßnahmen ergriffen, um die angespannte Lage auf den Finanzmärkten zu entschärfen. Vor allem gibt es erste Anzeichen, dass in den Ländern, die gerade einen einschneidenden Reformprozess durchlaufen, die Reformen zu greifen beginnen: So geht in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Verschuldung im öffentlichen und privaten Sektor zurück, und in mehreren Ländern mit bisher hohem Handelsbilanzdefizit steigen die Exporte.

Auf EU-Ebene wurde 2012 viel getan, um den Teufelskreis aus Schwächen in den Finanzsystemen, angespannter Lage auf dem Markt für Staatsanleihen und niedrigem Wirtschaftswachstum zu durchbrechen und so die Voraussetzungen für eine nachhaltige Erholung zu schaffen:

- Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus wurde ein zuverlässiger Auffangmechanismus geschaffen, der Euroländern mit Schwierigkeiten beim Zugang zu den Kapitalmärkten hilft.
- Die Verabschiedung eines Wachstums- und Beschäftigungspakts durch die Staats- und Regierungschefs im Juni 2012 soll die EU-Gesetzgebungsorgane und die verschiedenen Verwaltungsebenen in ihrem Bemühen unterstützen, die ihnen zur Verfügung stehenden Wachstumshebel – von der Umsetzung der Binnenmarktakte bis hin zum gezielteren Einsatz der EU-Strukturfonds – anzusetzen. Vor kurzem hat die Kommission auch eine Strategie für ein besseres Funktionieren der Energiemärkte sowie Maßnahmen für eine effizientere Industriepolitik vorgeschlagen.
- Derzeit werden neue Regeln für eine effektivere wirtschaftspolitische Steuerung, vor allem im Euro-Währungsgebiet, eingeführt („Six-Pack-Gesetzgebung“) beziehungsweise vereinbart (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) oder stehen zur Verabschiedung an („Two-Pack-Gesetzgebung“).
- Die Europäische Zentralbank hat wichtige Maßnahmen ergriffen, um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu wahren.

Daneben stehen noch weitere wichtige Entscheidungen an, die Europas Zukunft beeinflussen werden:

³ Der zweite jährliche Warnmechanismus-Bericht (COM(2012) 751) über bestehende makroökonomische Ungleichgewichte wird von der Kommission zeitgleich mit diesem Bericht angenommen.

- Über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU für 2014-2020 muss noch Einigung erzielt werden. Dies ist wichtig für die Wiederherstellung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in ganz Europa und die Verwirklichung unserer Europa 2020-Ziele.
- Es wird über grundlegende Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) nachgedacht. Zusammen mit diesem Bericht stellt die Kommission ein Konzept für eine echte Wirtschafts- und Währungsunion vor. Auf seiner Dezembertagung 2012 wird sich auch der Europäische Rat mit diesen Themen befassen.

Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten sollten sich an den im Juli angenommenen jährlichen länderspezifischen Empfehlungen⁴ orientieren. Deren Umsetzung ist Gegenstand eines kontinuierlichen Dialogs zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Eine Bewertung der Fortschritte erfolgt im nächsten Frühjahr. Ein vor kurzem veröffentlichter Bericht des Europäischen Parlaments zum Europäischen Semester⁵ kam zu dem Schluss, dass Dialog und Überwachung auf EU-Ebene wichtig sind, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu ergänzen.

Prioritäten

Ziel des diesjährigen Jahreswachstumsberichts ist es, die wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten der EU für 2013 zu erläutern, die den Mitgliedstaaten und der EU als allgemeiner Wegweiser für ihr politisches Handeln dienen sollen. Der Jahreswachstumsbericht leitet das dritte Europäische Semester ein, d. h. einen Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung, bei dem im ersten Halbjahr eines jeden Jahres die Errungenschaften und Prioritäten aller Mitgliedstaaten auf EU-Ebene auf den Prüfstand gestellt werden. Im März 2013 wird der Europäische Rat zunächst Orientierungen formulieren, woraufhin die Mitgliedstaaten bis Mitte April 2013 ihre aktualisierten nationalen Programme vorlegen sollen, zu denen die Kommission ihre länderspezifischen Empfehlungen abgeben wird.

Kurzfristig geht es vor allem darum, das Vertrauen wiederherzustellen, die Wirtschafts- und Finanzlage zu stabilisieren und gleichzeitig Strukturreformen anzugehen, die die Grundlage für eine nachhaltige beschäftigungswirksame Erholung schaffen und es der Wirtschaft ermöglichen, sich mittelfristig neu aufzustellen. Da eine solche Anpassung Zeit braucht, ist sofortiges Handeln gefragt.

Da die bereits eingeleiteten Reformen offenbar bereits Wirkung zeigen, ist die Kommission der Ansicht, dass die im letzten Jahreswachstumsbericht ermittelten Prioritäten nach wie vor weitgehend Bestand haben und sich die Anstrengungen 2013 auf nationaler und auf EU-Ebene wieder auf die folgenden fünf Prioritäten konzentrieren sollten:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">▪ 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 |
|---|

⁴ Die länderspezifischen Empfehlungen sind zu finden unter: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_de.htm

⁵ Europäisches Parlament "Bericht über das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung: Umsetzung der Prioritäten für 2012 [2012/2150(INI)], Oktober 2012.

- | |
|-----------------------------------|
| ▪ Modernisierung der Verwaltungen |
|-----------------------------------|

1. INANGRIFFNAHME EINER DIFFERENZIERTEN, WACHSTUMSFREUNDLICHEN HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG

Im Zuge der Krise ist die öffentliche Schuldenquote im Euro-Währungsgebiet in nur ein paar Jahren im Schnitt von 60 % auf 90 % des BIP gestiegen. Die öffentlichen Finanzen müssen dringend saniert werden, um die Systeme der sozialen Sicherung und öffentliche Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, die Refinanzierungskosten für den Staat und andere öffentliche Einrichtungen niedrig zu halten und ein Übergreifen der Krise auf den Rest der Wirtschaft und eventuell auch auf andere Länder zu verhindern. Infolge der demografischen Entwicklung wird zudem der Druck auf die altersbezogenen Ausgaben weiter zunehmen. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Fiskalpolitik im Euro-Währungsgebiet, wo die Folgen einer auf Dauer nicht tragfähigen nationalen Haushaltspolitik für die anderen Mitgliedstaaten vergleichsweise gravierender sind als anderswo.

Bei den gegenwärtigen Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung scheint sich insgesamt ein positiver Trend abzuzeichnen: Die Defizitquote im Eurogebiet dürfte im Schnitt von über 6% des BIP im Jahr 2010 auf knapp über 3% im Jahr 2012 sinken. Die öffentliche Verschuldung gemessen am BIP dürfte im Euro-Währungsgebiet nächstes Jahr mit ungefähr 94,5 % einen Höchststand erreichen und 2014 in der gesamten EU auf einen Spitzenwert steigen, bevor ein allmählicher Abwärtstrend einsetzt.

Kurzfristig kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte negative Folgen für das Wachstum haben. In Zeiten der Finanzkrise dürfte dieser Effekt noch spürbarer sein, da dadurch auch für andere Wirtschaftsteilnehmer die Kapitalbeschaffung schwieriger ist. Dennoch ist dies nicht der einzige wachstumsrelevante Faktor: Je nach Zusammensetzung der Anpassungsmaßnahmen wird der „Multiplikatoreffekt“ der Haushaltspolitik ein anderer sein: Beispielsweise hat die Erfahrung gezeigt, dass in Ländern, in denen die öffentlichen Ausgaben einen relativ hohen Anteil am BIP ausmachen und die Steuersätze relativ hoch sind, eine Haushaltskonsolidierung mittels Ausgabensenkungen langfristig für das Wachstum besser ist als eine weitere Anhebung der Steuereinnahmen. Zwischen 2009 und 2012 erfolgte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mittels mehr oder weniger gleichmäßig verteilter Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite: Erwartet wird ein Ausgabenrückgang um 2 Prozentpunkte des BIP und ein Anstieg der Einnahmen um 1,3 Prozentpunkte.

Die Alternative, die darin bestünde, die Haushaltsanpassungen hinauszuzögern, käme letztlich teurer. Einige Mitgliedstaaten sind wegen des fehlenden Vertrauens in die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen nicht mehr in der Lage, ihren Kapitalbedarf am Markt zu decken, oder haben Mühe, die Risikoaufschläge für ihre Staatsanleihen im Zaum zu halten. Um das Vertrauen von Investoren zurückzugewinnen, die Kosten für die Schuldentilgung zu senken und neuen fiskalpolitischen Handlungsspielraum zu schaffen, bedarf es in diesen Ländern konsequenter Anstrengungen in einem angemessenen Zeitrahmen, um die öffentlichen Finanzen wieder auf eine solide Grundlage zu stellen. Die negativen Auswirkungen auf das Wachstum lassen sich weitgehend abfedern, wenn das Konzept der Haushaltsanpassung stimmt. Langfristig tragfähige Finanzen in diesen Ländern sind für den Staat und die Privatwirtschaft gleichermaßen von Vorteil und tragen zur Finanzstabilität der gesamten EU bei.

Da sich die Finanz- und Wirtschaftslage von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat anders darstellt, plädiert die Kommission für eine differenzierte, den Gegebenheiten eines jeden Landes angepasste Haushaltskonsolidierung. In Übereinstimmung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sollten dabei eher strukturelle als rein nominelle Fortschritte im Vordergrund stehen und Anpassungsmaßnahmen in einer Zusammensetzung vorgenommen werden, die sowohl Wachstum als auch soziale Gerechtigkeit befördert. Eine solche differenzierte Herangehensweise trägt auch dazu bei, die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen wieder zurechtzurücken.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt liefert den richtigen Rahmen für eine flexible und effiziente Haushaltsanpassung. Die Haushaltsziele sind in Zahlen ausgedrückt, und eben diese Zahlen beherrschen oft die Schlagzeilen. Der Pakt hebt jedoch auf die jeweils zugrunde liegende Haushaltslage ab, und deshalb beziehen sich die vom Rat empfohlenen Konsolidierungsbemühungen auf die strukturelle Haushaltsentwicklung.⁶ Wenn sich die wirtschaftliche Situation eines Mitgliedstaats weiter drastisch verschlechtert und das Haushaltsziel deshalb verfehlt wird, kann ihm daher mehr Zeit eingeräumt werden, um sein übermäßiges Defizit zu korrigieren. So wurde beispielsweise Spanien und Portugal 2012 ein weiteres Jahr zugestanden, nämlich bis 2014, um ihr jeweiliges Staatsdefizit wie vorgeschrieben auf unter 3 % des BIP drücken. Nach der Korrektur des übermäßigen Defizits sollten die Mitgliedstaaten ihr mittelfristiges Haushaltsziel erreichen und dadurch sicherstellen, dass sich die öffentlichen Finanzen langfristig auf einem tragfähigen Niveau bewegen.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre Schulden am Markt nicht mehr refinanzieren können, benötigen eine rasche Haushaltsanpassung, um das Vertrauen der Anleger so bald wie möglich zurückzugewinnen. Ein intensives Hinarbeiten auf die in den wirtschaftspolitischen Anpassungsprogrammen vereinbarten Ziele wird auch die nötige Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte erleichtern. Ein Beleg dafür sind die positiven Anpassungen, die gerade in Irland, Portugal und Rumänien vorgenommen werden. In Griechenland ist der Prozess hingegen aus verschiedenen Gründen, darunter auch die andauernde Unsicherheit in Bezug auf die Umsetzung des Programms, langwieriger und kostspieliger.

In Mitgliedstaaten mit einem größeren fiskalpolitischen Handlungsspielraum können automatische Stabilisatoren ihren Zweck im Einklang mit dem Pakt durchaus erfüllen. Das Tempo der Konsolidierung kann Einfluss auf das Wachstum nehmen, wobei die Mitgliedstaaten allerdings bei einer etwaigen Hinauszögerung der Haushaltskonsolidierung die Haushaltsrisiken, die sich aus hohen Schuldenständen, einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung und einem relativ geringen Wachstumspotenzial in einigen Ländern ergeben, sowie die negativen Folgen, die ein Wandel der Stimmung am Markt mit sich bringen könnte, im Auge behalten müssen.

Die Kommission wird die Entwicklungen in der Realwirtschaft weiterhin aufmerksam verfolgen. Vor allem die für Anfang nächsten Jahres geplante Winterprognose der Kommission wird zeigen, ob die Mitgliedstaaten den vereinbarten Pfad zur Verringerung ihres strukturellen Defizits einhalten und ob Anpassungen bei der Frist zur Korrektur der übermäßigen Defizite gerechtfertigt sind und mit dem Geist und Buchstaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Einklang stehen.

⁶ Struktureller Haushaltssaldo bedeutet der um konjunkturelle Einflüsse und vorübergehende oder Einmaleffekte bereinigte Saldo.

Die Wiederherstellung solider öffentlicher Finanzen ist ein langwieriger Prozess. Durch strenge Governance-Vorschriften auf EU-Ebene und einen strengen haushaltspolitischen Rahmen in den Mitgliedstaaten, so wie es die EU-Gesetzgebung vorschreibt, erhalten diese Bemühungen langfristig eine solide Basis. Dazu gehören numerische Haushaltsregeln, der Rückgriff auf unabhängige finanzpolitische Institutionen und eine mittelfristige Planung sowie die multilaterale Überwachung der Fortschritte.

Auf der Ausgabenseite der Staatshaushalte ist auf eine effiziente und effektive Verwendung der Mittel zu achten. Zwar ist die Situation von Land zu Land verschieden, doch hat die Kommission empfohlen, geplante Einschnitte gezielt vorzunehmen, um künftiges Wachstumspotenzial und wichtige soziale Auffangnetze nicht zu gefährden. Die Kommission tritt insbesondere für Folgendes ein:

- Investitionen in Bildung, Forschung, Innovationen und Energie sollten Vorrang haben und, wo möglich, ausgebaut sowie effizient eingesetzt werden. Besonderes Augenmerk sollte zudem auf den Erhalt und Ausbau breit aufgestellter und effizienter Arbeitsvermittlungen sowie aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen, wie z.B. Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose oder Beschäftigungsgarantien für Jugendliche, gelegt werden.
- Die Modernisierung der Sozialschutzsysteme sollte in einer Weise fortgesetzt werden, die deren Effizienz, Angemessenheit und Nachhaltigkeit sicherstellt. Die Reform der Rentensysteme sollte intensiver angegangen werden mit dem Ziel, das Renteneintrittsalter mit der gestiegenen Lebenserwartung in Einklang zu bringen, Vorruhestandsregelungen einzuschränken und ein längeres Arbeitsleben zu ermöglichen. Die Gesundheitssysteme sollten auch im Hinblick auf die demografischen Herausforderungen und den Druck auf die altersbezogenen Ausgaben unter dem Aspekt der Kosteneffizienz und der Nachhaltigkeit reformiert werden; Gradmesser für die Leistungsfähigkeit der Systeme sollte dabei das doppelte Ziel einer effizienteren Verwendung der öffentlichen Mittel auf der einen und der Sicherung hochwertiger Gesundheitsleistungen auf der anderen Seite sein.

Auf der Einnahmenseite der Staatsaushalte zeichnet sich in letzter Zeit in den Mitgliedstaaten ein Trend zu einer Erhöhung der privaten Einkommensteuer- und/oder der MwSt-Sätze ab.⁷ Die Mitgliedstaaten haben jedoch ihre individuellen Möglichkeiten einer Verlagerung der Abgabenlast auf weniger wachstums- und beschäftigungsfeindliche Besteuerungsgrundlagen sowie einer effizienteren, wettbewerbsfreundlicheren und gerechteren Ausgestaltung ihrer Steuersysteme noch nicht voll ausgereizt. Eine solche Verlagerung muss in einem Gesamtpaket erfolgen, das eine gerechte Umverteilung gewährleistet und den Gegebenheiten des jeweiligen Mitgliedstaats Rechnung trägt. Die Kommission empfiehlt daher Folgendes:

- Die Besteuerung des Faktors Arbeit sollte dort, wo sie vergleichsweise hoch ist und sich nachteilig auf den Wettbewerb auswirkt, deutlich gesenkt werden. Damit etwaige Reformen aufkommensneutral sind, könnten im Gegenzug beispielsweise die Verbrauchsteuern, die Grundsteuer oder die Umweltsteuern angehoben werden.
- Zusätzliches Steueraufkommen sollte vorzugsweise eher durch eine Verbreiterung der Steuerbasis als durch Steuererhöhungen oder die Einführung neuer Steuern generiert werden. Steuerbefreiungen (besonders die Befreiung von

⁷ Bericht der Europäischen Kommission, „Tax reforms in EU Member States 2012“, European Economy, 6/2012.

Verbrauchssteuern) oder ermäßigte MwSt-Sätze sollten abgebaut oder ganz abgeschafft werden. Umweltschädliche Subventionen sollten allmählich auslaufen.⁸ Die Steuerehrlichkeit sollte durch systematische Maßnahmen verbessert werden, die die Schattenwirtschaft eindämmen, Steuerhinterziehung bekämpfen⁹ und die Arbeit der Steuerverwaltung effizienter zu machen.

- Die Unternehmensbesteuerung sollte so erfolgen, dass die Tendenz zur Fremdfinanzierung verringert wird.
- Die Besteuerung von Grund- und Wohnungseigentum sollte reformiert werden, um dem erneuten Auftreten finanzieller Risiken im Immobiliensektor vorzubeugen. Vor allem sollten steuerliche Regelungen, die die Tendenz zur privaten Verschuldung erhöhen, beispielsweise die steuerliche Absetzbarkeit von Hypothekarkrediten, überdacht werden.

Die meisten dieser Maßnahmen waren Gegenstand länderspezifischer Empfehlungen und gegenseitiger Begutachtung (Peer Review) auf EU-Ebene, um die Fortschritte und bewährte Verfahren zu bewerten. Im Fokus muss nun die Umsetzung stehen.

2. WIEDERHERSTELLUNG EINER NORMALEN KREDITVERGABE AN DIE WIRTSCHAFT

Die Krise hatte dauerhafte Auswirkungen auf die finanzielle Situation vieler öffentlicher und privater Akteure. Dadurch schwand das Vertrauen von Investoren und Kreditnehmern und der Finanzsektor verlor an Effektivität. Die Spannungen auf den Märkten für Staatsanleihen und innerhalb des Bankensektors haben sich gegenseitig verstärkt und die Kapitalbeschaffung am Markt für viele Kreditnehmer erheblich erschwert. Sie haben zudem zu einer Fragmentierung des Finanzsektors entlang von Landesgrenzen und einer erneuten Beschränkung der Finanzaktivitäten auf die heimischen Märkte geführt. Der daraus resultierende eingeschränkte oder kostspielige Zugang zu Finanzmitteln für viele investitionsbereite Unternehmen und Haushalte hat die wirtschaftliche Erholung in Europa bis heute stark gebremst. Gleichzeitig sehen sich viele Wirtschaftsteilnehmer aufgrund der hohen Verschuldung gezwungen, ihre finanziellen Risiken zu verringern oder ihre Rücklagen zu erhöhen. Kurzfristig kann jedoch ein Zurückfahren der Kreditaufnahme zugunsten von mehr Eigenkapital die Konjunkturerholung dämpfen. Diese Probleme machen sich besonders in den angeschlagenen Mitgliedstaaten des Eurogebiets bemerkbar.

Die EU hat Maßnahmen eingeleitet, um die Risiken für den Finanzsektor in den Griff zu bekommen und frühere Schwächen unserer Regulierungs- und Aufsichtsmechanismen zu korrigieren:

- Koordinierte Anstrengungen wurden unternommen, um die Risiken des Bankensektors zu bewerten und die Banken zu rekapitalisieren. Die Erfassung von Verlusten und die Bereinigung der Bankbilanzen sind wichtige Faktoren, um das Vertrauen in die Märkte wiederherzustellen, und dulden daher keinen Aufschub.
- Seit Januar 2011 gibt es neue EU-Aufsichtsbehörden, die an der Entwicklung eines einheitlichen Regelwerks zur Verschärfung des auf Finanzinstitute anwendbaren Rechtsrahmens arbeiten. Es bedarf einer raschen Einigung über die Vorschläge der Kommission zum Eigenkapital und zur Liquidität von Banken sowie zur

⁸ 2013 werden den Mitgliedstaaten mit Beginn der dritten Phase des EU-Emissionshandelssystems zudem neue Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten zufließen.

⁹ Die Kommission wird in Kürze einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung zusammen mit Richtlinien für eine gute Steuerverwaltungspraxis vorlegen.

Einlagensicherung und zur Bankenrettung, um einen kohärenteren Rechtsrahmen für die Verhinderung und Bewältigung von Finanzkrisen zur Verfügung zu haben.

- Für eine genauere Überwachung der Verschuldung der privaten Haushalte und der damit einhergehenden Risiken wie zum Beispiel Immobilienblasen sorgen jetzt der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) und das neue EU-Verfahren zur Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte.
- Als weiteren Baustein zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion hat die Kommission eine Bankenunion vorgeschlagen mit einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus unter der Ägide der Europäischen Zentralbank. Auf diese Weise sollen die Regularien der Bankenaufsicht auf EU-Ebene noch weiter integriert werden. Dies schafft auch die Voraussetzungen dafür, dass Banken, die sich auf den Finanzmärkten kein frisches Kapital mehr besorgen können, direkt durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus rekapitalisiert werden können.

Die Mitgliedstaaten könnten ihrerseits mehr tun, um alternative Finanzierungsquellen zu fördern, die Liquidität zu erhöhen und die traditionell starke Abhängigkeit der Unternehmen von Bankkrediten zu verringern, beispielsweise durch

- Förderung neuer Kapitalquellen, etwa von Kreditgeschäften zwischen Unternehmen, Erweiterung der Möglichkeiten der Begebung von Unternehmensanleihen und Vereinfachung des Zugangs zu Risikokapital;
- Verbesserung der Zahlungsmoral öffentlicher Auftraggeber, da die Zahlungsfristen in der Krise im Schnitt noch länger geworden sind, was angesichts der ohnehin schon schwierigen Wirtschaftslage speziell für KMU ein Problem darstellt. Die EU-Zahlungsverzugsrichtlinie, die bis März 2013 umgesetzt werden muss, wird die Zahlungsfrist auf 30 Tage verringern und die Entschädigungsansprüche bei Zahlungsverzug verbessern;
- stärkere Einbindung von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und Garantieeinrichtungen bei der Finanzierung von KMU. Sie können mithelfen, einige der von privaten Investoren eingegangenen Risiken abzudecken, fehlendes Eigenkapital zuzuschießen oder den Kapitalbedarf von kleinen Unternehmen zu befriedigen, beispielsweise durch neue Formen der Besicherung von Krediten;
- Förderung innovativer Programme, beispielsweise staatlicher Programme, die es Banken ermöglichen, sich zu einem niedrigeren Zinssatz Geld zu leihen, wenn sie dafür mehr langfristige Kredite an Unternehmen vergeben oder die Vergabe von Krediten an KMU verbilligen und vereinfachen;
- einen verhältnismäßigen Einsatz von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen bei Hypothekendarlehen, der schwache Haushalte schützt, ohne die Bilanzen der Banken übermäßig zu belasten. Hierzu gehört beispielsweise die Einführung von Regelungen im Rahmen einer Privatsolvenz, die eine Änderung der Bedingungen des Hypothekarkredits ermöglichen, um eine Zwangsversteigerung zu vermeiden.

Außerdem müssen die bestehenden oder neuen EU-Finanzinstrumente vollumfänglich genutzt werden, um gezielte Investitionsanreize zu schaffen, vor allem für wichtige Infrastrukturvorhaben:

- Durch die Erhöhung des Kapitals der Europäischen Investitionsbank (EIB) um 10 Mrd. EUR kann die Bank in den nächsten drei bis vier Jahren 60 Mrd. EUR an

zusätzlichen Finanzierungshilfen bereitstellen. Dadurch wird bei anderen Geldgebern noch einmal ein Betrag in bis zu dreifacher Höhe mobilisiert.

- Die Begebung von Projektanleihen stellt ein wichtiges neues Risikoteilungsinstrument dar, um als Ergänzung zu traditionellen Bankdarlehen private Mittel, zum Beispiel von Versicherungsunternehmen oder Pensionsfonds, zu mobilisieren. Mehrere solche Projekte befinden sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium der Vorbereitung durch die EIB.
- Im Rahmen des Wachstums- und Beschäftigungspakts arbeitet die Kommission weiterhin zusammen mit den Mitgliedstaaten an einer Neuausrichtung und Beschleunigung der Verwendung von EU-Strukturfondsmitteln zur Unterstützung des Wachstums, vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, in ihren nationalen Reformprogrammen anzugeben, wie sie die Strukturfondsmittel im nächsten Programmzyklus (2014-2020) zugunsten wachstumsfördernder Prioritäten einsetzen wollen. Ebenso sollten die Fazilitäten des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation voll ausgeschöpft werden, mit deren Hilfe bereits 2,1 Mrd. EUR in Risikokapitalfonds flossen und Kredite in Höhe von 11,6 Mrd. EUR an KMU ausgereicht werden konnten.

3. FÖRDERUNG VON WACHSTUM UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR HEUTE UND MORGEN

Die Krise beschleunigt den wirtschaftlichen Wandel, der einige traditionellere Wirtschaftssektoren besonders hart trifft und es neueren Branchen schwer macht zu wachsen. Das rasante Tempo der Umstrukturierung schafft Probleme, bietet aber auch Gelegenheit zur Erschließung neuer Quellen für Wachstum und Beschäftigung.¹⁰ Diese Anpassungen kommen zu den längerfristigen Problemen der Wettbewerbsfähigkeit vieler unserer Volkswirtschaften hinzu und haben oft eine korrigierende Funktion. Der parallel zu diesem Bericht angenommene Warnmechanismus-Bericht zeigt, dass die Entwicklungen bei der preislichen und nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit, wenn auch mit einiger zeitlicher Verzögerung, einen positiven Beitrag zur Verringerung der Zahlungsbilanzungleichgewichte leisten. Diejenigen Mitgliedstaaten, die unter enormen Druck der Märkte stehen, haben bereits erhebliche Reformanstrengungen unternommen, doch muss noch mehr getan werden, um die interne und externe Wettbewerbsfähigkeit in einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten zu verbessern.

Wie die länderspezifischen Empfehlungen zeigen, gibt es keine Reformagenda, die als Allheilmittel herhalten kann, aber es gibt gemeinsame Ziele, eine Palette an möglichen Reformen und viele Beispiele für bewährte Verfahren, darunter auch Beispiele von europäischen weltweiten Vorreitern, von denen sich lernen lässt. Während einige Reformen möglicherweise erst mit der Zeit Wirkung zeigen, ist bei anderen der Erfolg unmittelbar sichtbar.

Es bedarf dabei bestimmter Rahmenbedingungen, wobei die Prioritäten wie folgt zu setzen sind:

¹⁰ Die erste Ausgabe des Berichts über die Integration des Binnenmarkts (COM(2012) 752), die diesem Bericht beigelegt ist, zeigt mehrere Beispiele für ungenutzte Quellen des Wachstums auf. Ausführlicheres hierzu enthält die demnächst erscheinende Studie der Kommission mit dem Titel „The cost of non-Europe: the untapped potential of the Single Market“.

- Innovationen und neue Technologien müssen gefördert und öffentliche und private Investitionen in FuE intensiviert werden. Wichtige Faktoren sind dabei eine gezielte staatliche Förderung und ein stärkerer Wettbewerb um Forschungsbeihilfen.
- Die allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme müssen leistungsfähiger werden und das Qualifikationsniveau muss insgesamt steigen. Hierzu müssen Arbeitswelt und Bildungssysteme enger miteinander verzahnt werden.
- Die Rahmenbedingungen für Unternehmen müssen verbessert werden, d. h. weniger Formalitäten bei Gründung eines Unternehmens, Vereinfachung von Genehmigungs- oder Lizenzerteilungsverfahren sowie der steuerrechtlichen Compliance-Verfahren und Verringerung des allgemeinen Verwaltungsaufwands für Unternehmen. Spezielle Hindernisse für Tätigkeiten in arbeitsintensiven Sektoren wie Baugewerbe, Unternehmensdienstleistungen, Logistik, Tourismus und Großhandel sollten beseitigt werden.
- Das Potenzial, das die Öko-Wirtschaft bietet, muss ausgeschöpft werden. Hierzu müssen berechenbare gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen und das Entstehen neuer Märkte und Technologien gefördert werden. Mit ehrgeizigeren Energiesparprogrammen, die den Vorgaben der EU-Energieeffizienzrichtlinie Rechnung tragen, aber auch darüber hinausgehen können, lassen sich abgesehen vom ökologischen Nutzen erhebliche Einsparungen erzielen und neue Arbeitsplätze schaffen. Auch eine verbesserte Abfall- und Wasserbewirtschaftung und verbessertes Recycling bieten ein großes Beschäftigungspotenzial und tragen gleichzeitig dazu bei, die Versorgung mit knappen Ressourcen und Werkstoffen sicherzustellen.

Der europäische Binnenmarkt bietet Unternehmen viele Gelegenheiten, sich zu entfalten, und Verbrauchern die Chance auf bessere Dienstleistungen und Produkte. Aus dem Dienstleistungssektor lässt sich großer Nutzen ziehen, vorausgesetzt, die Mitgliedstaaten setzen die Dienstleistungsrichtlinie besser um, d. h.

- sie kommen ihrer Verpflichtung zur Beseitigung von Beschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnorts des Dienstleisters nach;
- sie überprüfen die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Regulierung von freien Berufen, vor allem die Festlegung fester Entgelte und die Beschränkungen bei Unternehmensstrukturen und Beteiligungen;
- sie prüfen die Anwendung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit, um in Bereichen wie dem Bau- oder Fremdenverkehrsgewerbe oder bei Unternehmensdienstleistungen eine ungerechtfertigte Doppelregulierung zu beseitigen und für transparente Entgeltregelungen bei Gesundheitsdienstleistungen zu sorgen;
- sie stärken den Wettbewerb im Einzelhandel durch den Abbau von praktischen Beschränkungen, insbesondere durch die Abschaffung wirtschaftlicher Bedarfsprüfungen.

Die Leistungsfähigkeit der netzgebundenen Industrien in ganz Europa hat ebenfalls weitreichende Folgen für die übrige Wirtschaft und kann deutlich verbessert werden, indem

- die richtigen Anreize für den schnellen flächendeckenden Ausbau der nötigen Infrastruktur für einen Hochgeschwindigkeits-Internetzugang geliefert werden und

der Mobilfunkdatenverkehr ausgebaut wird und die Staaten Frequenzbänder zur Nutzung für drahtlose Breitbanddienste freischalten;

- das dritte Energiepaket rechtlich und praktisch vollständig umgesetzt wird, vor allem die Entbündelung von Netzen, die Gewährleistung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und ihre Ausstattung mit den nötigen Befugnissen sowie das allmähliche Auslaufen regulierter Energiepreise bei gleichzeitigem Schutz bedürftiger Verbraucher;
- auf eine raschere Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums hingearbeitet wird durch Bündelung der Flugverkehrsmanagementsysteme und verbesserte Organisation des Luftraums;
- der inländische Schienenpersonenverkehr für den Wettbewerb geöffnet wird, insbesondere durch einen gleichberechtigten Zugang zur Infrastruktur;
- Häfen durch den Abbau von Beschränkungen bei den Hafendiensten besser in die Logistikkette integriert werden;
- die noch verbleibenden Kabotagebeschränkungen beseitigt werden, um Angebot und Nachfrage im internationalen Transportwesen besser aufeinander abzustimmen;
- im Sinne der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr einheitliche Regeln zu den Transparenz- und Informationspflichten der Unternehmen gegenüber den Verbrauchern zur Anwendung kommen.

Außerdem würden die Produktmärkte deutlich besser funktionieren, wenn die nationalen Normungsgremien die auf EU-Ebene vereinbarten Ziele umsetzen und stärker von nationalen zu europäischen Normen übergehen würden. Auch sollte von der Möglichkeit der Mitteilung technischer Vorschriften für IKT-Produkte und -Dienstleistungen größtmöglicher Gebrauch gemacht werden, um deren freien Verkehr im Binnenmarkt zu erleichtern.

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

In den vergangenen zwölf Monaten ist die Zahl der Arbeitslosen um zwei Millionen auf mehr als 25 Millionen angestiegen. Die Arbeitslosenquote beträgt 10,6 % in der EU und 11,6 % im Euro-Währungsgebiet. Die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt zu, und inzwischen wartet bereits fast jeder zweite Arbeitslose seit über einem Jahr auf eine neue Stelle. Zwischen den einzelnen europäischen Ländern gibt es dabei erhebliche Unterschiede; die durchschnittliche Arbeitslosenquote kann von weniger als 5 % bis zu über 25 % reichen. Besonders hart trifft es junge Menschen: die Jugendarbeitslosigkeit erreicht in bestimmten Ländern mehr als 50 %, ¹¹ aber auch andere Altersgruppen sind betroffen.

Angesichts der Länge der beschäftigungslosen Zeiten, der raschen Umstrukturierung der Wirtschaft und der Schwierigkeiten, eine neue Stelle zu finden, besteht die Gefahr, dass die Arbeitslosigkeit einen zunehmend strukturellen Charakter annimmt und eine wachsende Zahl

¹¹ Im vergangenen Jahr hat die Kommission Aktionsteams eingerichtet, die die Länder mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit bei der Umlenkung von EU-Fördermitteln auf die Unterstützung von Ausbildungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für Jugendliche unterstützen sollen. Erste Ergebnisse unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/council_dinner/youth_action_team_de.pdf

von Menschen sich vom Arbeitsmarkt zurückzieht.¹² Auch gibt es eindeutige Hinweise darauf, dass Armut und soziale Ausgrenzung in vielen Mitgliedstaaten zunehmen könnten.¹³ Zusätzlicher Druck auf die Sozialschutzsysteme beeinträchtigt diese zudem in ihrer Leistungsfähigkeit.

Die schwachen Wachstumsaussichten und die Zeitspanne, die vergeht, bevor sich eine konjunkturelle Belebung auf den Arbeitsmärkten bemerkbar macht, schließen eine sofortige oder automatische Verbesserung der Arbeitsmarktlage aus. Dies bedeutet für die EU als Ganzes und die am stärksten betroffenen Länder eine erhebliche Herausforderung, der die öffentliche Hand und die Sozialpartner entschlossener begegnen müssen.

Zu den aktuellen Folgen der Krise gesellt sich die strukturelle Entwicklung hin zu einer alternden Gesellschaft. Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird Teile Europas in nicht allzu ferner Zukunft vor besondere Herausforderungen stellen. Die Politik, ältere Arbeitnehmer zum Rückzug in den Ruhestand zu bewegen, damit an ihrer Stelle jüngere Arbeitsuchende eingestellt werden können, hat sich als weitgehend unwirksam und äußerst kostenträchtig erwiesen und sollte nicht wiederholt werden.

Trotz der hohen Arbeitslosigkeit gibt es bei den Qualifikationen auch Engpässe und Missverhältnisse zwischen Angebot und Nachfrage. In bestimmten Regionen oder Wirtschaftszweigen herrscht Mangel an geeigneten Arbeitskräften. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung, die Verbesserung des Qualifikationsniveaus und die Erleichterung der Mobilität bleiben dringliche Prioritäten.

In Europa werden derzeit mehrere ambitionierte Reformen durchgeführt. In Ländern unter finanziellem Druck wurden Maßnahmen zur Erleichterung flexibler Arbeitsregelungen in Unternehmen, zur Reduzierung der Abfindungen bei Beendigung normaler Arbeitsverträge und zur Vereinfachung von Einzel- und Massenentlassungen ergriffen. Darüber hinaus wurden Schritte unternommen, um die Lohnfindung zu flexibilisieren, zum Beispiel durch Vereinfachung der Voraussetzungen, unter denen Unternehmen aus höheren Tarifabschlüssen ausscheren können, und durch die Überprüfung von Branchentarifabschlüssen.

Ausrichtung auf einen beschäftigungswirksamen Aufschwung

Die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarktes muss weiter gestärkt und es muss in Humankapital investiert werden, damit Unternehmen Arbeitsplätze besetzen und sich besser anpassen und mehr Menschen im Erwerbsleben verbleiben und Beschäftigungschancen nutzen können. Neben dem Staat kommt dabei auch den Sozialpartnern eine wichtige Rolle zu. Deshalb empfiehlt die Kommission insbesondere,

- die Besteuerung der Erwerbstätigkeit insbesondere im Niedriglohnssektor im Zuge umfassenderer Bemühungen um eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit zu begrenzen. Auch eine befristete Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder Zuschussregelungen für Neueinstellungen insbesondere von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen könnten zur Beschäftigungsförderung in Betracht gezogen werden, sofern sie zielgerichtet eingesetzt werden;
- die Modernisierung der Arbeitsmärkte durch eine Vereinfachung des Arbeitsrechts und den Ausbau flexibler Beschäftigungsregelungen wie Kurzarbeit oder Anreize

¹² Für Einzelheiten sei auf den Entwurf eines Gemeinsamen Beschäftigungsberichts im Anhang zu diesem Bericht verwiesen.

¹³ Die Zahl der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Menschen hat seit 2008 in 13 der 23 Mitgliedstaaten zugenommen, für die im Jahr 2011 Zahlen zur Verfügung standen.

zur Verlängerung des Erwerbslebens fortzusetzen. In mehreren Ländern sollten die Unterschiede beim Beschäftigungsschutz für die verschiedenen Arten von Arbeitsverträgen abgebaut werden, um die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu verringern und Schwarzarbeit zu unterbinden. Die Wirkung der Arbeitslosenunterstützung sollte daraufhin untersucht werden, ob die Anspruchsvoraussetzungen angemessen sind und dabei eine effektive Stellensuche gewährleistet ist;

- die Wirkung von Lohnbildungssystemen und insbesondere von etwaigen Indexierungsmechanismen zu verfolgen und diese Systeme gegebenenfalls unter Einhaltung der nationalen Konsultationsgepflogenheiten so abzuändern, dass sie der Produktivitätsentwicklung besser Rechnung tragen und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern. Beim Mindestlohniveau muss auf die richtige Balance zwischen Beschäftigungsförderung und angemessener Entlohnung geachtet werden;
- das Beschäftigungspotenzial von Wachstumsbranchen wie des Umwelt-, Gesundheits- oder IKT-Sektors durch Ausgestaltung eines zukunftsorientierten und verlässlichen Rechtsrahmens, Herausbildung geeigneter Qualifikationen und gezielte staatliche Unterstützung auszuschöpfen.¹⁴

Förderung der Beschäftigungsfähigkeit insbesondere von jungen Menschen

Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten mehr gegen die Arbeitslosigkeit unternehmen, die Beschäftigungsfähigkeit verbessern und den Zugang zur Beschäftigung bzw. die Rückkehr ins Erwerbsleben insbesondere für Langzeitarbeitslose und Jugendliche erleichtern. Hierzu eignen sich folgende Maßnahmen:

- Die staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste sollten ebenso ausgebaut werden wie aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, etwa Qualifizierungsmaßnahmen, individuelle Betreuung von Arbeitsplatzsuchenden, Förderung von Unternehmertum und Selbständigkeit sowie Regelungen zur Mobilitätsförderung. Trotz der zusätzlichen Ressourcen, die hierfür aufgewendet wurden, oder der Bemühungen um mehr Effizienz kommt die gebotene Unterstützung in einigen Ländern kaum mit dem Anstieg der Zahl der Jobsucher mit.
- Die Zahl vorzeitiger Schulabgänge sollte reduziert und der Übergang von der Schule ins Erwerbsleben sollte durch hochwertige Lehrstellen- und Praktikumsangebote und duale Lernmodelle, bei denen Unterricht mit praktischer Erfahrung am Arbeitsplatz kombiniert wird, erleichtert werden. Es muss mehr für den Ausbau unternehmerischer Qualifikationen getan werden, um Unternehmensgründungen zu fördern und die Beschäftigungsfähigkeit Jugendlicher zu verbessern¹⁵.
- Für Jugendliche unter 25 sollten „Ausbildungsgarantien“ eingeführt werden, bei denen jeder Jugendliche binnen vier Monaten nach Schulabschluss oder Verlust des Arbeitsplatzes ein Angebot über einen Arbeitsplatz, eine Weiterbildung, eine Ausbildungsstelle oder eine Praktikantenstelle erhält. Es ist möglich, derartige Regelungen über den Europäischen Sozialfonds zu kofinanzieren.¹⁶

¹⁴ Wie dies geschehen kann, hat die Kommission in ihrer Mitteilung „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ (COM(2012) 173 vom 18. April 2012) dargelegt.

¹⁵ Am 20. November 2012 hat die Kommission eine Mitteilung über neue Konzepte für die allgemeine und berufliche Bildung angenommen (COM(2012) 669).

¹⁶ Die Kommission wird in Kürze ein Paket zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vorlegen.

- Um die Beteiligung von Zweitverdienern am Erwerbsleben und ihre Beschäftigungsmöglichkeiten zu fördern, sollten angemessene fiskalische Anreize geschaffen und ein hochwertiges, bezahlbares Betreuungsangebot für Kinder zur Verfügung gestellt werden.
- Die Weiterbildungsmöglichkeiten während des Erwerbslebens auch für ältere Arbeitnehmer sollten durch die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften, die in der Vermittlung, Anwendung und Aktualisierung spezifischer Qualifikationen tätig sind, verbessert werden.
- Die Verknüpfung der Systeme für Bildung und lebenslanges Lernen mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes muss verbessert werden. Unter den gegenwärtigen Umständen können sich kurze Hochschulausbildungen mit einer Laufzeit von zwei Jahren auf Gebieten, in denen ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften besteht, als besonders wirksam erweisen.
- Die grenzüberschreitende Mobilität sollte durch die Beseitigung rechtlicher Hindernisse und die Erleichterung der Anerkennung von Berufsabschlüssen und Berufserfahrung gefördert werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsvermittlungen sollte verstärkt werden; die EURES-Plattform kann die Grundlage für einen besser integrierten europäischen Arbeitsmarkt bilden.

Förderung der sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung

Neben diesen Maßnahmen sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Wirksamkeit der Sozialschutzsysteme bei der Abfederung der Folgen der Krise zu verbessern, die soziale Eingliederung zu fördern und der Armut vorzubeugen:

- Es sollten Strategien zur aktiven Inklusion entwickelt werden. Dazu gehören eine effiziente und angemessene Einkommenssicherung, Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut (auch von Kinderarmut) und ein breiter Zugang zu erschwinglichen, leistungsfähigen Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitsbereich, bei der Kinderbetreuung und bei der Versorgung mit Wohnraum und Energie.
- Sozialhilfe und Aktivierungsmaßnahmen sollten durch stärker personalisierte Leistungen (eine einzige Anlaufstelle) und Bemühungen um eine bessere Akzeptanz der Maßnahmen durch die betreffenden Zielgruppen enger miteinander verknüpft und gestärkt werden. Sobald sich die Arbeitsmärkte wieder erholen, sollten die als Reaktion auf die Wirtschaftskrise ergriffenen Maßnahmen zurückgefahren werden, wobei die Erhaltung grundlegender sozialer Sicherungsnetze gewährleistet sein muss.

5. MODERNISIERUNG DER VERWALTUNGEN

Der Druck auf die öffentlichen Finanzen hat den Bemühungen um eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung Auftrieb gegeben. In der EU entfallen rund 50 % des BIP auf den Staat, während die öffentlichen Bediensteten 17 % der Gesamtbeschäftigtenzahl ausmachen.

Im Laufe der Jahre haben viele Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um die Effizienz, die Transparenz und die Qualität der Dienstleistungen von Verwaltung und Justiz zu verbessern. In Ländern, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, wurden besonders weitreichende Reformen durchgeführt. Dazu zählen der Umbau von lokalen, regionalen und zentralen Verwaltungen, Einsparungen bei den Gehältern im öffentlichen Dienst und in der

Verwaltung staatlicher Unternehmen, die Reform des öffentlichen Beschaffungswesens, regelmäßige umfassende Ausgabenprüfungen und die Förderung von effizienzsteigernden Maßnahmen im gesamten öffentlichen Sektor wie der verstärkte Rückgriff auf gemeinsame zuarbeitende Dienste und IT-Lösungen. Mehrfach haben Mitgliedstaaten und Kommission dabei durch die Bereitstellung oder den Austausch von technischer Hilfe zusammengearbeitet.

Viele Maßnahmen, die oben bereits dargelegt wurden, wie die vollständige und korrekte Umsetzung von EU-Recht, effiziente Steuererhebungs- und Gesundheitssysteme, die notwendige Verkürzung von Zahlungsfristen und die Rolle der staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste, können spürbare positive Auswirkungen haben und sollten fortgesetzt werden. Darüber hinaus hält die Kommission die nachstehenden Maßnahmen für besonders wachstumsförderlich:

- Im Interesse eines soliden Finanzgebarens sollten die Möglichkeiten des öffentlichen Auftragswesens zur Förderung des Wettbewerbs voll ausgeschöpft und die elektronische Auftragsvergabe binnenmarktweit ausgebaut werden. Dies wäre nicht nur ein Beitrag zu mehr Effizienz und Fairness, sondern auch zur Korruptionsbekämpfung.
- Der Regulierungsrahmen für Unternehmen sollte vereinfacht und Verwaltungslasten und Bürokratie insbesondere auf nationaler Ebene abgebaut werden.
- Die öffentliche Verwaltung sollte umfassend – und interoperabel – digitalisiert werden, mit benutzerfreundlichen Verfahren für Dienstleistungsanbieter und -empfänger und verbunden mit administrativen Vereinfachungen und mehr Transparenz. Von besonderer Bedeutung ist die grenzüberschreitende EU-weite Interoperabilität von Online-Dienstleistungen und Suchdiensten.
- Im Justizwesen sollten Qualität, Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz verbessert werden und es sollte gewährleistet werden, dass Rechtsstreitigkeiten in einer angemessenen Zeitspanne beigelegt werden können. Desgleichen sollten alternative Streitbeilegungsverfahren gefördert werden. Dadurch dürften sich die Kosten für Unternehmen reduzieren, was wiederum das Land für ausländische Investoren attraktiver macht.
- Die EU-Strukturfonds sollten durch einen Ausbau der Verwaltungskapazitäten besser genutzt werden.

SCHLUSSBEMERKUNG

Die Wirtschaft der EU findet langsam aus der schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise seit Jahrzehnten heraus. Dabei sind Ausgangslage, Art und Umfang der Herausforderungen und Reformtempo von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Die Lage ist nach wie vor fragil. Reformen wurden auf den Weg gebracht, und noch sind die erheblichen Anpassungen nicht abgeschlossen, aber manche Anzeichen deuten auf eine Erholung ab dem kommenden Jahr hin. In den Mitgliedstaaten, die weitreichende Reformen ergriffen haben, tragen die Anstrengungen allmählich Früchte: Ungleichgewichte werden abgebaut, während die Wettbewerbsfähigkeit zunimmt.

Das Ziel ist nicht nur eine Rückkehr zu Wirtschaftswachstum, sondern auch die Heranbildung der Basis für eine andere Qualität des Wachstums nach der Krise. Die Strukturreformen auf nationaler und europäischer Ebene müssen die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der EU

stärken und das interne Wachstum durch nachhaltige Tätigkeiten fördern, und der EU müssen die politischen Kompetenzen und Instrumente an die Hand gegeben werden, die zur Sicherung von Wohlstand, Integration und Ressourceneffizienz in der Zukunft erforderlich sind. Solidarität und Fairness – innerhalb der Länder, aber auch europaweit – sind entscheidende Grundlagen, damit die unternommenen Anstrengungen politisch und sozial akzeptiert werden und allen zugute kommen.

Die Mitgliedstaaten und die EU haben bereits viele wichtige Entscheidungen getroffen. Nun gilt es, auf Kurs zu bleiben und die gemeinsamen Beschlüsse umzusetzen. Um das Vertrauen wiederherzustellen und zu Wirtschaftswachstum zurückzufinden, muss auch das Reformtempo gerade in den nachstehenden Bereichen unbedingt beibehalten werden:

- Die Staatsfinanzen müssen wieder auf Kurs gebracht werden, um ihre langfristige Tragfähigkeit zu sichern. Dies ist nicht nur kurzfristig für das Vertrauen der Anleger wichtig, sondern auch, um den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft gerecht zu werden und die Chancen künftiger Generationen zu wahren. Geschwindigkeit und Art der Haushaltskonsolidierung können unterschiedlich ausfallen. Einige Mitgliedstaaten müssen ihre Defizite rasch verringern, andere haben mehr Spielraum. Kurzfristige negative Wachstumsfolgen können durch angemessene Maßnahmen auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite der Staatshaushalte abgefedert werden.
- Die Sanierungsmaßnahmen im Finanzsektor müssen fortgesetzt werden, um die finanzielle Stabilität wiederherzustellen und bessere Finanzierungsbedingungen für die Wirtschaft zu erwirken, auch mittels alternativer Finanzierungsquellen. Weitere Fortschritte auf der EU-Ebene sind notwendig, um zu einem integrierten Aufsichtsrahmen zu kommen und den für Finanzinstitute geltenden Rechtsrahmen zu konsolidieren.
- Die Strukturreformen müssen intensiviert werden, um Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Auf der nationalen Ebene ist immer noch eine große Bandbreite von Maßnahmen möglich, wobei die bestehende EU-Gesetzgebung als Triebfeder für Veränderungen wirken könnte. Reichhaltiges Anschauungsmaterial bieten bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten und in Drittländern.
- Die Arbeitsmarktsituation und die soziale Lage verlangen dringend nach einer Antwort. Wesentliche Bestandteile der Reformstrategie müssen die Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Verstärkung und Verbesserung der staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste, die Vereinfachung des Arbeitsrechts und die Gewährleistung einer beschäftigungsfreundlichen Lohnentwicklung sein. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Situation der Jugendlichen. Außerdem sollte mehr für die soziale Inklusion und die vorbeugende Armutsbekämpfung durch Stärkung grundlegender Sicherungsnetze getan werden.
- Die nationalen und europäischen Wachstumsstrategien können nur mit Hilfe effizienter Verwaltungen verwirklicht werden. Bei der Modernisierung der Verwaltung besteht insbesondere im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, bei der Digitalisierung der Verwaltung, der Steigerung der Qualität und Unabhängigkeit des Justizwesens und einem wirkungsvollen und effizienten Einsatz der EU-Strukturfonds noch Raum für Verbesserungen.

Die in diesem Jahreswachstumsbericht unterbreiteten Orientierungshilfen werden auf der EU-Ebene im Vorfeld der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im kommenden März sowie zur Vorbereitung der aktualisierten nationalen Programme und länderspezifischen Empfehlungen erörtert. Die Kommission wird eng mit den einzelstaatlichen Instanzen einschließlich der nationalen Parlamente sowie mit den übrigen EU-Organen und anderen Beteiligten zusammenarbeiten, um das Bewusstsein um die gemeinsame Verantwortung zu stärken und im Zuge der umfassenderen Bemühungen der EU auf Fortschritte bei der Überwindung der Krise und der Schaffung eines Fundaments für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in der gesamten EU hinzuarbeiten.



Brüssel, den 28.11.2012
COM(2012) 750 final

ANHANG

MAKROÖKONOMISCHER BERICHT

zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Jahreswachstumsbericht 2013

EINFÜHRUNG

Die Wirtschaft in der EU kämpft weiterhin um die Bewältigung der Folgen der Finanzkrise. Innerhalb des Euro-Währungsgebiets dauerten die Finanzmarktspannungen vor den Sommermonaten an, und gleichzeitig hat die Weltwirtschaft an Fahrt verloren, so dass die Ausfuhren weniger zur Konjunkturerholung beitragen können. Daher bleiben die kurzfristigen Aussichten für die EU-Wirtschaft gedämpft; für 2013 wird aber ein allmähliches Einschwenken auf einen Wachstumspfad und für 2014 ein weiteres Anziehen der Konjunktur prognostiziert. Durch diese Aussichten ergeben sich in vielen EU-Mitgliedstaaten neue Herausforderungen im Hinblick auf die erforderlichen Anpassungen. Insbesondere bremst die Aussicht auf geringes Wachstum die Investitionstätigkeit sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen und beschleunigt Entlassungen, da der Spielraum für flexible Arbeitszeitregelungen mittlerweile eingeschränkt ist.

Die Herausforderungen für die Wirtschaft der EU sind nach wie vor ungeheuer. Insbesondere setzt sich in mehreren Mitgliedstaaten die Rückführung der Fremdfinanzierung sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor fort. Dieser Prozess geht Hand in Hand mit dem Abbau der angehäuften finanziellen Ungleichgewichte, die die Folge früherer unvermeidbar hoher kreditfinanzierter Ausgaben sind; in einigen Fällen wurde diese Entwicklung durch Vermögenspreisblasen im privaten Sektor und in anderen durch mangelnde Rigorosität in der Finanzpolitik gefördert. Dies dämpft nun das Wachstum, da die Ausgaben schrumpfen und Einkommen vermehrt zur Tilgung verwendet wird.

Positiv zu werten sind Anzeichen, wonach die Anpassung in den Volkswirtschaften der EU voranschreitet. Seit den Sommermonaten hat sich die Lage am Finanzmarkt dank der kontinuierlichen Umsetzung der Reformagenda sowie der Fortschritte beim Ausbau der WWU-Architektur und aufgrund wichtiger politischer Entscheidungen im Euro-Raum, auch seitens der EZB, verbessert. Auch die bedeutenden Reformanstrengungen in den gefährdeten Mitgliedstaaten tragen Früchte: Sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich ist der Anteil der Fremdfinanzierungen geringer geworden, und in Ländern mit erheblichem Wettbewerbsrückstand verbessert sich die Wettbewerbsfähigkeit; dies schafft Bedingungen, die eine weitere Anpassung begünstigen. In zunehmendem Maße tragen die Ausfuhren zur Reduzierung umfangreicher Leistungsbilanzdefizite bei, was hoffen lässt, dass die Korrektur von Dauer sein wird. Die großen Unterschiede, die zwischen den EU-Ländern beim Wachstum bestehen, spiegeln u. a. die fortschreitende Anpassung wider: Zeitweilig geringes oder negatives Wachstum ist häufig ein Merkmal tiefgreifender Anpassungen, die aber den Weg für nachhaltigeres Wachstum und Konvergenz freimachen, was bereits 2014 erkennbar sein dürfte.

Der Vorgang der Rückführung des Fremdkapitalanteils und der Anpassung ist unvermeidlich – die Aufgabe der politischen Entscheidungsträger besteht vor allem darin, ihn zu steuern und die mit ihm verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Folgen abzufedern.

Die Anpassung der Haushalte muss fortgesetzt werden und angesichts der hohen Schuldenstände und der langfristigen Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen einem differenzierten, wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurs folgen. Da aber eine Haushaltskonsolidierung das Wachstum kurzfristig beeinträchtigen kann, sollte sie wachstumsfördernd durchgeführt werden; dies bedeutet:

- Das Konsolidierungstempo muss für die einzelnen Länder je nach deren Haushaltsspielraum angepasst werden, um den jeweils richtigen Mittelweg

zwischen Beeinträchtigung des Wachstums und Gefahren für die Finanzierbarkeit der Staatsschulden zu treffen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die zentrale Rolle, die strukturelle Haushaltssalden darin spielen, bieten den geeigneten Rahmen zur Steuerung des jeweils angemessenen Anpassungstempos.

- Der Schwerpunkt muss einerseits auf Konsolidierung auf der Ausgabenseite liegen, andererseits ist aber eine Kombination von Einnahmen und Ausgaben zu ermitteln, die das Wachstum insgesamt fördert und gezielte Maßnahmen beinhaltet, um im Rahmen des vorhandenen fiskalpolitischen Spielraums die Hauptwachstumsmotoren zu schützen und gleichzeitig Ausgabeneffizienz zu gewährleisten.

Zusätzlich können das Vertrauen in die Konsolidierung und ihre positiven Wirkungen verstärkt werden, wenn sie in einem mittelfristigen Finanzrahmen verankert ist und von Reformen begleitet wird, die sich der Nachhaltigkeitsproblematik im Zusammenhang mit der alternden Bevölkerung annehmen.

Die planvolle Rückführung des Fremdkapitalanteils in der Privatwirtschaft setzt eine solide und effiziente Finanzwirtschaft voraus. Folglich muss die Sanierung und Restrukturierung der Finanzen insbesondere im Bankwesen fortgesetzt werden, da diesem in der Wirtschaft eine wichtige Rolle zukommt; es gilt außerdem, neue Finanzierungsquellen zu fördern. Es bedarf eines kohärenten und effektiven politischen Rahmens für die mikro- und makroökonomische Aufsicht, um das Vertrauen in die Stabilität des Bankensektors wiederherzustellen, einen nachhaltigen Zustrom an Kapital in produktive Tätigkeiten zu begünstigen und eine solide Finanzierung der Wirtschaft zu gewährleisten.

Strukturelle Reformen sind erforderlich, um die Anpassung zu erleichtern und die Rahmenbedingungen für Wachstum zu verbessern. Von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Fähigkeit zur Anpassung und für eine stärkere Verlagerung von Mitteln aus schrumpfenden Wirtschaftszweigen in Wachstumsbranchen sind Strukturreformen, die die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Preis- und Lohnreagibilität steigern. Reformen zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Investitionen in Innovation, Qualifikationen und integratives Wachstum sind erforderlich, um dem Risiko der Hysterese zu begegnen und die negativen Folgen der Krise für die sozialen Bedingungen abzufedern. Damit das Wachstum nachhaltig ausfällt, gilt es, die anpassungsbedingten Belastungen gerecht auf die gesamte Gesellschaft zu verteilen. Letztlich wird das Wachstum aber nur dann wieder einsetzen, wenn ein in sich stimmiges politisches Konzept sowohl makrofinanzielle als auch strukturpolitische Strategien in sich vereint. Daher bedarf es an allen diesen Fronten eines entschlossenen politischen Handelns, um der negativen Dynamik entgegenzuwirken und die wirtschaftliche Lage nachhaltig zu verbessern.

Die Länder des Euro-Raums befinden sich wegen ihrer engeren finanziellen und wirtschaftlichen Verflechtungen und der sich daraus ergebenden Wechselwirkungen in einer besonderen Lage.

Die privaten Kapitalströme innerhalb des Euro-Raums haben sich abrupt umgekehrt und fließen aus krisenanfälligen Ländern ab. Der daraus resultierende Außenfinanzierungsbedarf wurde durch die Bereitstellung von Liquidität durch den öffentlichen Sektor überbrückt, was eine ungeordnete Anpassung verhinderte. Als Ergebnis einer zunehmenden Bevorzugung des Heimatmarkts haben sich jedoch die Finanzierungsbedingungen zwischen Ländern des Euro-Währungsgebiets sowohl für die

Privatwirtschaft als auch für den Staat immer mehr auseinanderentwickelt. Die Folge davon war eine sehr restriktive Politik in den krisenanfälligen Mitgliedstaaten des Euro-Raums, da die notwendige Haushaltskonsolidierung durch die restriktiven Finanzierungsbedingungen verschärft wird. Dies behindert die Anpassung, trägt zusätzlich zum Auseinanderstreben der Wirtschaftsleistung der einzelnen Länder des Euro-Raums bei und untergräbt die Stabilität des gesamten Währungsgebiets.

Für das Euro-Währungsgebiet kommt es vor allem darauf an, die Strukturreformen fortzuführen und die Fragmentierung des Finanzmarkts rückgängig zu machen, die Finanzierungsbedingungen in den gefährdeten Ländern zu verbessern und den Zustrom sowie die effiziente Allokation von Kapital zur Erleichterung der Anpassung zu begünstigen. Dies ist die unerlässliche Voraussetzung für Wachstum und Anpassung: Auch die Notwendigkeit, die gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte zu verringern, spricht dafür, dass das Tempo des Schuldenabbaus im Staatssektor nach Ländern mit Überschüssen und mit Defiziten differenziert werden muss. Schließlich spielen Strukturreformen, die die Lohn- und Preisreagibilität erhöhen und die Anpassung erleichtern, für eine einheitliche Währungspolitik im Euro-Raum eine noch größere Rolle.

Die konsequente Verfolgung des Reformkurses ist von größter Bedeutung für die Bewältigung der Herausforderungen. Der Europäische Stabilitätsmechanismus steht seit dem 8. Oktober 2012 zur Verfügung, und die EZB beschloss im September 2012 die Einführung der geldpolitischen Outright-Geschäfte. Dies sind wichtige Beiträge zur Lösung der dringlichsten Aufgabe, nämlich der Stabilisierung der Finanzlage und der Wiederherstellung des Vertrauens. Die Restrukturierung und ein Neuaustarieren der Volkswirtschaften werden mittelfristig greifen, da Strukturreformen in der Regel erst nach einiger Zeit ihre volle Wirkung entfalten. Schließlich wird noch die Vision einer echten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) als langfristiges Ziel entwickelt, für das zur Unterstützung der Reformdynamik bereits jetzt konkrete Schritte unternommen werden. Infolgedessen haben die Finanzmarktspannungen in jüngster Zeit etwas nachgelassen; die Märkte bleiben jedoch angeschlagen und sind auf die Fortsetzung von Unterstützungsmaßnahmen angewiesen. Deshalb könnte jeder Stillstand der Reformen sofort die Spannungen wiederaufleben lassen und die vor kurzem erzielten Verbesserungen zunichte machen.

1. WACHSTUMSFREUNDLICHE HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG

Gesunde und nachhaltige öffentliche Finanzen sind eine wesentliche Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Stabilität und damit für Wachstum. Dies gilt insbesondere für den Euro-Raum, da die einheitliche Geldpolitik dort nicht auf die Besonderheiten einzelner Länder reagieren kann; die nationalen Haushalte müssen wieder in der Lage sein, bei länderspezifischen Schocks für Stabilisierung zu sorgen. Gleichzeitig greifen im Euro-Raum die Folgen einer nicht nachhaltigen Haushaltspolitik weit stärker auf andere Euro-Länder über, und zwar vor allem über die Finanzwirtschaft, wie die gegenwärtige Krise deutlich gezeigt hat. Es ist also auf einzelstaatlicher Ebene mehr Verantwortungsbewusstsein bei der Haushaltsentwicklung vonnöten. Dies bildet die Grundlage für die im Vertrag sowie im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgesehene, auf Regeln beruhende Haushaltsführung. Für das reibungslose Funktionieren der WWU ist es entscheidend, dass diese Regeln befolgt werden.

Haushaltskonsolidierung führt kurzfristig zu Wachstumseinbußen, denn Budgetkürzungen bedeuten weniger Gesamtausgaben; die Vorteile fallen auf mittlere

Sicht an. In Zeiten von Finanzkrisen schlägt die Haushaltspolitik unter Umständen stärker auf das Wachstum durch als sonst, da man davon ausgeht, dass die sogenannten fiskalischen Multiplikatoren dann mehr Wirkung entfalten als unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen.¹ Wenn die Schuldenquoten und damit der Konsolidierungsbedarf schon zu Anfang hoch sind, könnte sich die Konsolidierung kurzfristig auf die Schuldenquoten sogar nachteilig auswirken.

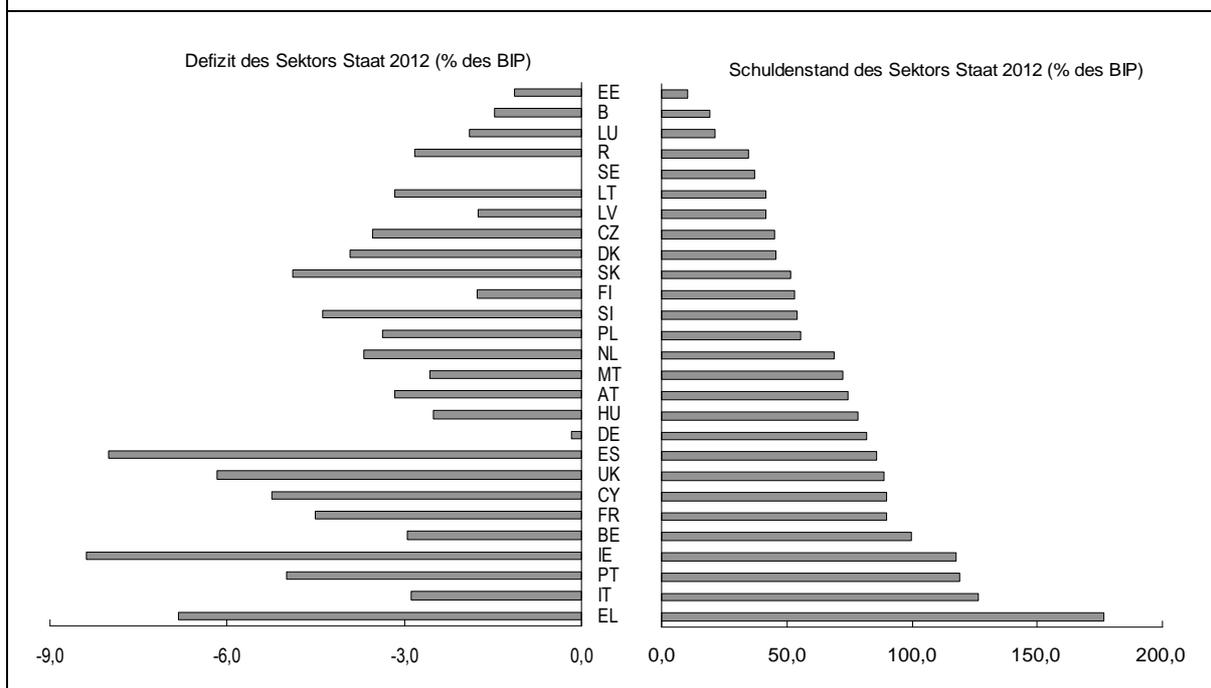
Gleichwohl kommt für einige Mitgliedstaaten nichts anderes als eine Konsolidierung in Frage, da die Folgen ansonsten noch schlimmer wären. Angesichts hoher und steigender Schuldenstände ist darauf zu achten, dass die Schulden finanzierbar bleiben, was eine mittelfristige Aufgabe darstellt. Aus der Analyse der Kommission² geht hervor, dass sich eine Konsolidierung mittelfristig nur dann nachteilig auf die Verschuldung auswirken würde, wenn eher unrealistische Annahmen zugrunde gelegt würden (sehr große Kurzsichtigkeit der Märkte, sehr ungewöhnliche Reaktion auf Risikoprämien). Ein wesentlicher Beitrag zur Vermeidung der nachteiligen Folgen für die Verschuldung besteht überdies darin, die Voraussetzungen für eine dauerhafte Konsolidierung und eine entsprechende Erwartungshaltung schaffen, zumal die Aussicht auf eine Abkehr vom Konsolidierungskurs die möglichen positiven Wirkungen von Risikoprämien zunichte machen kann. Gleichzeitig ist bei Mitgliedstaaten mit eingeschränktem Marktzugang die Bewertung der Konsolidierungskosten auch kurzfristig davon abhängig, welche Alternativen erwogen werden. Wenn die fiskalische Nachhaltigkeit gefährdet ist, kann das Ausbleiben einer Konsolidierung zu höheren Risikoprämien und zum gänzlichen Verlust des Marktzugangs führen, was eine weitaus drastischere Anpassung auslösen könnte und dem Wachstum noch weit abträglicher wäre als eine Konsolidierung und Verbesserungen der fiskalischen Nachhaltigkeit.

Zwar haben einige EU-Länder mehr Spielraum, doch müssen die Risiken einer verlangsamten Haushaltskonsolidierung sorgfältig bewertet werden. Einige EU-Mitgliedstaaten zahlen gegenwärtig für ihre Staatsschulden niedrigere Zinsen als je zuvor und könnten daher anscheinend ihre Schuldenaufnahme erhöhen, ohne eine auf Dauer nicht tragbare Entwicklung fürchten zu müssen. Allerdings hat die Verschuldung auch in diesen Ländern eine in Friedenszeiten nicht gekannte Höhe erreicht. Überdies wird in fast all diesen Ländern wegen der Alterstruktur und in einigen Fällen wegen geringer Wachstumsaussichten mit einem Anstieg der öffentlichen Ausgaben gerechnet. Es ist daher nicht auszuschließen, dass sich die Stimmung auf dem Markt drehen könnte, falls man in den Bemühungen um nachhaltige Haushaltskonsolidierung nachlässe. Das hätte nicht nur für die betroffenen Länder schwerwiegende Auswirkungen, sondern auch für die Krisenbewältigungsfähigkeit des Euro-Währungsgebietes als Ganzes, denn diese beruht auf der Kreditwürdigkeit dieser Länder.

¹ Andererseits gibt es keine Belege für einige vor kurzem veröffentlichte Äußerungen über die außergewöhnliche Größe der Multiplikatoren, siehe z. B. Kasten I.5 mit dem Titel „Forecast errors and multiplier uncertainty“ (Prognosefehler und Ungewissheit über Multiplikatoren) in: European Economic Forecast, Herbst 2012, European Economy 7/2012.

² Siehe den Bericht der Europäischen Kommission über die öffentlichen Finanzen in der WWU aus dem Jahr 2012 („Report on Public finances in EMU 2012“), European Economy 4/2012, GD Wirtschaft und Finanzen.

Schaubild 1: Staatsschulden und -defizit der EU-Mitgliedstaaten (Prognose für 2012, in % des BIP)



Quelle: Dienststellen der Kommission, *European Economic Forecast, Herbst 2012*.

Die öffentlichen Finanzen in der EU stehen vor großen Herausforderungen, und die Staatsfinanzen müssen dauerhaft saniert werden (Schaubild 1). Die Herausforderungen rühren daher, dass die hohe Verschuldung bei geringen Wachstumsaussichten, langfristigem Ausgabendruck und einer bereits relativ hohen Steuerbelastung abgebaut werden muss. Folglich bleibt der Leitgrundsatz der wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung gültig. Die von der Kommission im vorigen Jahreswachstumsbericht befürwortete Strategie hat sich als erfolgreich erwiesen, auch wenn sich, wie oben dargelegt, kurzfristige nachteilige Auswirkungen nicht vermeiden ließen und die Erfolge möglicherweise erst mittelfristig im ganzen Umfang sichtbar werden.

Die Auswirkungen der Konsolidierung auf das Wachstum lassen sich über die Kombination der Konsolidierungselemente beeinflussen. Darüber hinaus sollte die Konsolidierung mit Reformen zur Stärkung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen einhergehen und durch einen soliden institutionellen Rahmen unterstützt werden, damit die Konsolidierung auf Dauer gesichert ist und eher mit einer nachhaltigen Haushaltspolitik gerechnet werden kann.

Das Tempo der Konsolidierung

Das Konsolidierungstempo sollte sich auch weiterhin nach dem in den einzelnen Ländern vorhandenen haushaltspolitischen Spielraum richten. Insbesondere müssen angesichts des anhaltenden Drucks der Märkte auf die hochverschuldeten Länder diejenigen Staaten, die den Zugang zu den Finanzmärkten verloren haben oder unter starkem Druck der Märkte stehen, die vereinbarten Haushaltsverpflichtungen weiter umsetzen. Andere Mitgliedstaaten sollten ihre im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingegangenen Verpflichtungen auch künftig einhalten; dadurch können die automatischen Stabilisatoren

entlang des vereinbarten Pfades der strukturellen Haushaltsanpassung wirken und gleichzeitig die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleisten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bietet einen flexiblen und effizienten Rahmen als Leitlinie für die Differenzierung des Konsolidierungstempos. Nach den Regeln des SWP kann das Konsolidierungstempo je nach den Besonderheiten der Mitgliedstaaten schwanken. Im Interesse der Transparenz und zur Verankerung haushaltspolitischer Strategien sind im SWP für die einzelnen Länder nominale Vorgaben festgelegt. Allerdings enthalten die Empfehlungen des Rates außerdem die notwendigen strukturellen Anstrengungen, die in den zugrunde liegenden Haushaltspositionen ohne Berücksichtigung konjunktureller Effekte oder einmaliger Maßnahmen erfasst werden sollten. Hat ein Land die vereinbarten strukturellen Maßnahmen umgesetzt, erreicht seine Ziele aber nur aufgrund eines schlechter als erwartet ausgefallenen Wirtschaftswachstums nicht, kann die Frist zur Korrektur des übermäßigen Defizits verlängert werden. Diese Option wurde in der Vergangenheit verschiedentlich genutzt, zuletzt im Fall von Spanien und Portugal.

Die Gestaltung der Konsolidierung

Zwar sind Konsolidierungen durch Kürzung der Ausgaben vorzuziehen, doch sollte das Hauptaugenmerk auf einer effizienten und wachstumsfreundlichen Mischung von einnahme- und ausgabeseitigen Maßnahmen liegen. Die Untersuchung von Konsolidierungen in jüngster Zeit spricht dafür, dass ausgabenseitige Konsolidierungen bessere Erfolgchancen haben. Auch angesichts der relativ hohen Steuerbelastung in der EU könnten weitere Steuererhöhungen das künftige Wachstum beeinträchtigen und sollten deshalb behutsam eingeführt werden. Damit die kurzfristige Beeinträchtigung des Wachstums insgesamt in Grenzen gehalten wird, sollten sich in den Konsolidierungspaketen wachstumsfördernde Maßnahmen auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite im richtigen Verhältnis gegenüberstehen.

Die Effizienz der Ausgabentätigkeit und der Zustand der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen erlangen angesichts der langfristigen Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen immer mehr Bedeutung. Angesichts von Schuldenständen auf Rekordniveau und der langfristigen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung dürfte der Druck auf die öffentlichen Ausgaben über die aktuelle Haushaltsanpassung hinaus bestehen bleiben. Daher gewinnt die Überprüfung der Ausgabeneffizienz an Bedeutung, wenn es darum geht, die notwendige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit der Bereitstellung zufriedenstellender öffentlicher Dienste in Einklang zu bringen. International bewährte Verfahren zeigen, dass in vielen EU-Ländern beträchtlicher Spielraum für die Einsparung öffentlicher Mittel bei unverändertem Dienstleistungsniveau besteht.

Weitere Reformen im öffentlichen Sektor und die Einführung bewährter Verfahren der ergebnisorientierten Haushaltsführung könnten maßgeblich zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Ausgaben beitragen. Von Ausgabenbilanzen und ergebnisorientierter Haushaltsführung bestimmte Reformen der öffentlichen Verwaltung wirken sich hinsichtlich der Ziele und Zeitpläne sehr positiv aufeinander aus. Während eine ergebnisorientierte Haushaltsführung eher ganzheitlich ausgerichtet ist und man sowohl für die Einführung als auch für die Erzielung von Ergebnissen einen langen Atem benötigt, können Reformen der öffentlichen Verwaltung rasch bemerkenswerte Effizienzsteigerungen und Einsparungen bei den öffentlichen Ausgaben bringen, sofern sie durch strenge Ausgabenbilanzen vorbereitet werden und Teil längerfristiger Strategien sind. Reformen der öffentlichen Verwaltung könnten sich sinnvollerweise auf Einsparungen in Bereichen konzentrieren, in denen

Indikatoren sowie länderübergreifende Vergleiche und Vergleiche innerhalb eines Landes auf den größten Spielraum hindeuten (siehe auch Abschnitt 3). Andere für die Ausgabeneffizienz relevante Maßnahmen könnten der Vielfalt der mit unterschiedlichen Ausgabenposten verfolgten sozioökonomischen Ziele, einschließlich verteilungspolitischer Gesichtspunkte, Rechnung tragen, zu denen eine verbesserte Gestaltung und Ausrichtung sozialer Transferleistungen, staatlicher Beihilfen oder sonstiger Subventionen ebenso gehören wie die Ermittlung der produktivsten öffentlichen Investitionsprojekte oder eine verbesserte Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Doch gleich welches Instrument zur Steigerung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben gewählt wird, es muss mit einem ergebnisorientierten Management auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung einhergehen.

Bei Einsparungen auf der Ausgabenseite sollte vermieden werden, diejenigen Posten zu kürzen, die das Wachstum und das Wachstumspotenzial begünstigen. Kürzungen sollten in Bereichen, die die Entwicklung des Humankapitals und technische Fortschritte betreffen, möglichst gering gehalten werden. Bei den öffentlichen Investitionen in Sachanlagen ist die Lage weniger eindeutig. Diese Investitionen tragen nur insoweit zur Erhöhung des möglichen Wachstums bei, als die neuen Infrastrukturen Vorleistungen für private Investitionen darstellen, was hauptsächlich für Investitionen in den Bereichen Verkehr und Kommunikation sowie für bestimmte öffentliche Versorgungsunternehmen gilt. Zweitens sind Investitionen in Sachanlagen nur bis zu einer bestimmten Höhe vorteilhaft: Mitgliedstaaten, die bereits über eine zufriedenstellende Infrastruktur verfügen, sollten sich eher auf deren Instandhaltung und möglicherweise deren Modernisierung konzentrieren.

Trotz der jüngsten Reformen stehen viele Mitgliedstaaten auf der Einnahmenseite ihrer Haushalte noch vor erheblichen steuerpolitischen Herausforderungen. Einige Mitgliedstaaten der EU könnten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, von Maßnahmen auf der Einnahmenseite profitieren, um ihre öffentlichen Finanzen zu konsolidieren und deren Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Solche Maßnahmen müssen freilich bei der Effizienzsteigerung der Steuersysteme ansetzen und gleichzeitig für eine gerechte Verteilung der Konsolidierungslasten auf alle Teile der Gesellschaft sorgen. Zur Steigerung der Einnahmen wäre es besser, die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, als Steuersätze zu erhöhen oder neue Steuern zu schaffen. Das könnte u. a. bedeuten, dass die steuerlich abzugsfähigen Ausgaben und andere Schlupflöcher in der Besteuerung des Einkommens natürlicher und juristischer Personen proaktiv geprüft werden und gleichzeitig der Anwendungsbereich für verringerte Mehrwertsteuersätze oder Mehrwertsteuerbefreiungen verringert oder reduzierte Sätze stärker an den normalen Satzes angenähert werden. Ebenso könnten Befreiungen von Verbrauchsteuern überprüft werden, um sowohl die Einnahmen zu steigern als auch wirksam zu anderen öffentlichen Maßnahmen (z. B. in der Gesundheits- und Umweltpolitik) beizutragen.

Eine bessere Steuerverwaltung könnte Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen ebenfalls sinnvoll ergänzen. Einige Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung wie die Aufhebung des Bankgeheimnisses scheinen bereits kurzfristig erhebliche zusätzliche Steuereinnahmen eingebracht zu haben. Gleichwohl sind Mehreinnahmen aufgrund einer besseren Steuerverwaltung häufig nur schwer im Voraus zu beziffern und sollten daher im Zusammenhang mit einer zurückhaltenden Haushaltspolitik, insbesondere auf kurze Sicht, nicht überbewertet werden. Die Verbesserung der Steuermoral könnte unterschiedliche Formen annehmen und etwa zur Verminderung der Schattenwirtschaft, zur Bekämpfung möglichen Mehrwertsteuerbetrugs und möglicher Mehrwertsteuerhinterziehung oder zur Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung beitragen. Die Verbesserung der Steuerverwaltung ist eine Herausforderung, vor der viele Mitgliedstaaten stehen, um zusätzliche Einnahmen zu generieren, die hohen Kosten je Einheit der erhobenen Einnahmen zu verringern und die drückende Verwaltungsbelastung für kleine und mittlere Unternehmen zu senken.

Zur Steigerung des Wachstums- und Beschäftigungspotenzials der europäischen Volkswirtschaften könnten aufkommensneutrale Reformen in Betracht gezogen werden. Dies gilt vor allem für Mitgliedstaaten, in denen sowohl Spielraum als auch Bedarf besteht, die Besteuerung der Arbeit auf Bereiche zu verlagern, in denen Steuern weniger verzerrend wirken (Verbrauchsteuern, regelmäßige Vermögensteuern, Umweltsteuern). Ein hoher Anteil der direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bei gleichzeitig geringem Anteil der indirekten Steuern könnte auf Spielraum für eine derartige Verlagerung der Steuern hindeuten. Bei einer aufkommensneutralen Reform könnten auch hohe Körperschaftsteuersätze gesenkt werden.

Bei der Ausarbeitung der Konsolidierungs- und Steuerreformstrategie sollten weitere Aspekte der Gestaltung bestimmter Steuern bedacht werden. Erstens begünstigt die Körperschaftsteuer oft die Fremdfinanzierung zulasten der Eigenkapitalfinanzierung. Zweitens stützt sich die Besteuerung von Wohnraum im Vergleich zu weniger belastenden regelmäßigen Grundsteuern zu stark auf Verkehrssteuern; gleichzeitig ermöglicht sie das Absetzen von Hypothekenzinsen und begünstigt dadurch Fremdfinanzierungen und übermäßige Investitionen in Wohnraum. Schließlich könnten Umweltsteuern wesentlich zum Erreichen vereinbarter Umweltziele beitragen und geeignete Anreize bieten, im Laufe der Zeit schädliche Emissionen, vor allem von Treibhausgasen, zu verringern. Steuerreformen müssen

sowohl wirtschaftlich effizient als auch sozial gerecht sein und unter Berücksichtigung kollektiver Präferenzen gestaltet werden. Verteilungseffekte sind bei der Entscheidung über Steuerreformwürfe zu berücksichtigen.

Streben nach langfristiger Tragfähigkeit

Konsolidierung ist umso notwendiger, als eine alternde Bevölkerung die öffentlichen Finanzen vor Probleme stellt. Aus dem Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2012³ geht hervor, dass der Schuldenstand in der EU bis 2020 stabil bleiben wird, was auf die jüngsten Bemühungen um fiskalische Konsolidierung und auf Fortschritte bei Reformen, durch die Ausgaben im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung nahezu stabil gehalten werden, zurückzuführen ist. Jedoch werden von 2021 an die Kosten der Bevölkerungsalterung stärker zum Tragen kommen, so dass die Verschuldung in der EU bis 2030 wieder auf fast 90 % steigen dürfte. Diese Dynamik lässt sich nur durch anhaltende Bemühungen der Mitgliedstaaten umkehren. Verbesserte sich der strukturelle Saldo jährlich um 0,5 % des BIP, bis das mittelfristige Ziel erreicht ist, und würde er dann im Einklang mit dem SWP auf lange Sicht auf diesem Niveau gehalten, würde der Schuldenstand bis 2030 auf einen Wert nahe bei 60 % des BIP sinken.

Zwar unternehmen einige Staaten bereits etwas gegen den durch die Bevölkerungsalterung bedingten Ausgabendruck, doch muss über die Verwirklichung der derzeitigen Pläne hinaus noch mehr geschehen. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben sich bereits im letzten Jahrzehnt erheblich um eine Reform der Rentensysteme bemüht, was sich bereits positiv in den Haushalten niederschlägt. Jedoch ist auf lange Sicht immer noch ein weiterer Anstieg der öffentlichen Rentenzahlungen für die EU insgesamt zu erwarten⁴ (+ 1,5 Prozentpunkte des BIP bis 2060). Deshalb muss man sich noch stärker für eine Reform der Rentensysteme insbesondere in Ländern einsetzen, in denen die Rentenausgaben den Vorausberechnungen zufolge weit über dem EU-Durchschnitt liegen und in denen mit Reformen noch nicht ernsthaft begonnen wurde. Im Jahr 2012 wurde der Mehrzahl der Mitgliedstaaten empfohlen, ihre Rentenpolitik 2012 anzupassen. Zwar haben mehrere Länder deutliche Fortschritte erzielt, unter anderem auch durch eine Beschränkung von Vorruhestandsregelungen und die Angleichung des Renteneintrittsalters von Männern und Frauen, doch muss in anderen Mitgliedstaaten das Reformprogramm intensiviert oder erst noch in Gang gesetzt werden.

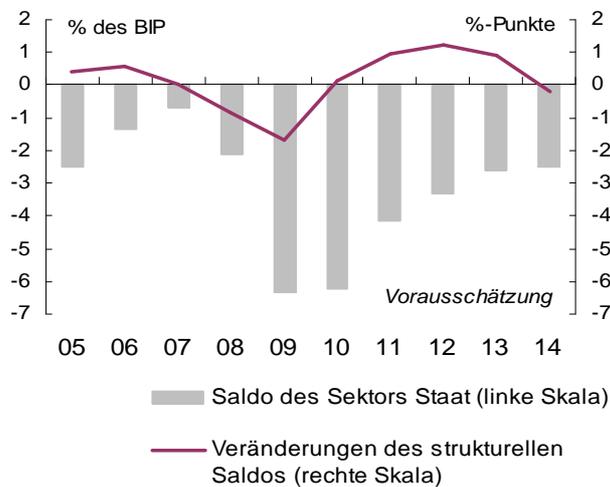
Die Verknüpfung des Renteneintrittsalters mit der Lebenserwartung würde dazu beitragen, das Verhältnis zwischen Arbeits- und Ruhestandsjahren zu stabilisieren. Die Verknüpfung sollte nach Möglichkeit einem Automatismus unterliegen, um ständige schwierige Verhandlungen zu vermeiden. Mit dieser Maßnahme kann man das mit einer hohen Lebenserwartung verbundene Risiko wirksam vermindern und gleichzeitig den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und Angemessenheit Rechnung tragen, indem Anreize geschaffen werden, länger zu arbeiten und damit höhere Rentenanwartschaften zu erwerben. Wenn auf diese Weise das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht werden soll, müssen die Reformen der Rentensysteme von Maßnahmen flankiert werden, die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer schaffen und ein aktives und gesundes

³ Siehe den Bericht der Europäischen Kommission über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aus dem Jahr 2012 (Fiscal Sustainability Report 2012), European Economy 8/2012.

⁴ Siehe den Bericht der Europäischen Kommission und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über die Bevölkerungsalterung aus dem Jahr 2012 (2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)), Europäische Kommission, European Economy, Nr. 2.

Altern fördern; ergänzend sollten steuer- und sozialpolitische Vergünstigungen Anreize bieten, länger zu arbeiten, und den Zugang zum lebenslangen Lernen ermöglichen.

Schaubild 2: Haushaltsentwicklungen – Euro-Raum



Quelle: Dienststellen der Kommission.

Die Mitgliedstaaten trieben die Haushaltskonsolidierung entschlossen voran und bauten die Defizite erheblich ab. Der Herbstprognose der Kommission für 2012 zufolge dürfte das öffentliche Defizit in der EU 2012 um 0,8 Prozentpunkte sinken und 3,6 % des BIP erreichen. Für den Euro-Raum fällt das Bild ziemlich ähnlich aus: Hier wird das Defizit auf 3,3 % des BIP zurückgehen. Wird die Haushaltskonsolidierung 2013 fortgesetzt, ist damit zu rechnen, dass das öffentliche Haushaltsdefizit des Euro-Raums erstmals seit 2008 einen Wert unter 3 % des BIP erreicht (siehe Schaubild 2). In den meisten Mitgliedstaaten lässt sich die

Kombination der Konsolidierungselemente als insgesamt wachstumsfreundlich und als im Wesentlichen zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgewogen bewerten. Von 2007 bis 2012 wurden die größten Ausgabeneinsparungen bei der Investitionstätigkeit, den Vorleistungen und den Personalausgaben im öffentlichen Sektor registriert. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Sozialtransfers generell erhöht, vor allem in den Ländern, die von der Wirtschaftskrise besonders stark betroffen wurden.

In struktureller Hinsicht scheint die Haushaltskonsolidierung sogar kräftiger ausgefallen zu sein als nominal betrachtet. Den Prognosen zufolge werden die Strukturanpassungen 2012 sowohl in der EU als auch im Euro-Raum mehr als 1 Prozentpunkt ausmachen. Um dieses Ergebnis zu erreichen, haben sich die Mitgliedstaaten im Durchschnitt an ihre nominalen Ziele gehalten und im Verlauf des Jahres angesichts des ungünstiger werdenden makroökonomischen Umfelds korrigierend eingegriffen. Der Konsolidierungskurs dürfte 2013 beibehalten werden, denn die Mitgliedstaaten müssen entweder im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit haushaltspolitische Maßnahmen umsetzen oder sich noch an ihre mittelfristigen Ziele annähern. Deshalb wird damit gerechnet, dass das strukturelle Defizit in der EU 2013 um mehr als 0,5 Prozentpunkte zurückgeht.

Fiskalpolitische Steuerung und Haushaltsorgane

Feste haushaltspolitische Rahmen in den einzelnen Ländern sind entscheidend für eine solide haushaltspolitische Entscheidungsfindung. Gemäß den Verträgen liegen die endgültigen haushaltspolitischen Entscheidungen bei den jeweiligen nationalen Behörden. Daher ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Maßnahmen ergreifen, damit ihre Verpflichtung auf eine umsichtige Haushaltspolitik berechenbarer und glaubwürdiger wird. Durch die Richtlinie über die nationalen haushaltspolitischen Rahmen und den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag) werden die einzelstaatlichen haushaltspolitischen Rahmen erheblich verbessert. Eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie bis Ende 2013 dürfte für solide

haushaltspolitische Rahmen in allen EU-Mitgliedstaaten sorgen; dazu gehören fristgerechte und umfassende Statistiken, eine mittelfristige Planung, die Heranziehung realistischer Prognosen und die Festlegung einzelstaatlicher Haushaltsvorschriften, die der Erfüllung der sich aus dem Vertrag ergebenden haushaltspolitischen Verpflichtungen dienen. Darüber hinaus haben sich im SKS-Vertrag 25 Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses in bindendes einzelstaatliches Recht aufzunehmen und somit ein grundlegendes Prinzip des Stabilitäts- und Wachstumspakts im nationalen Rechtsrahmen zu verankern. Automatische Korrekturmechanismen auf einzelstaatlicher Ebene, die auf der Basis gemeinsamer Prinzipien zu gestalten und unter genau festgelegten Umständen zu aktivieren sind, dürften zur Einhaltung der erwähnten Vorgabe beitragen.

Der finanzpolitische Steuerungsrahmen auf europäischer Ebene wurde gestärkt und die Kommission hat den Mitgesetzgebern weitere Verbesserungsvorschläge vorgelegt. Durch das „Sixpack“⁵ wurden die präventive Komponente der Haushaltsüberwachung durch die EU gestärkt, so dass Haushaltsungleichgewichte frühzeitig erkannt und korrigiert werden können. Mit diesem Paket wurden neuen Instrumente wie der Ausgabenrichtwert und ein numerischer Richtwert für den Schuldenstand eingeführt. Da die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten, die die gemeinsame Währung eingeführt haben, den dadurch bedingten Wechselwirkungen verstärkt ausgesetzt ist, wurden die finanziellen Sanktionen für Mitgliedstaaten im Euro-Raum, die die Vorschriften nicht einhalten, verschärft; sie werden inzwischen aber auch stärker abgestuft und in einem früheren Stadium angewandt. Weitere Verbesserungen bei der Überwachung der Haushalte der Mitgliedstaaten des Euro-Raums schlug die Kommission in den beiden Verordnungen des Gesetzgebungspakets zur fiskalpolitischen Überwachung vor („Twopack“). Die Verordnung über den Ausbau der Überwachung strafft und verstärkt die fiskalpolitische Überwachung von Mitgliedstaaten, die sich in einer schwierigen finanziellen Lage befinden oder davon bedroht sind, und die Verordnung über die Überwachung der Haushaltsplanung sieht eine genauere Überwachung der in einem Defizitverfahren befindlichen Mitgliedstaaten vor, um eine rechtzeitige Korrektur übermäßiger Defizite zu gewährleisten. Die Verordnung stärkt auch präventive Maßnahmen auf EU-Ebene, indem sie das Fundament für eine wirkliche Koordinierung der Haushaltspolitik in der WWU legt; dazu gehören beispielsweise ein gemeinsamer Haushaltszeitplan und eine koordinierte Übermittlung der jährlichen einzelstaatlichen Haushaltspläne an die Kommission vor deren Annahme durch die nationalen Parlamente.

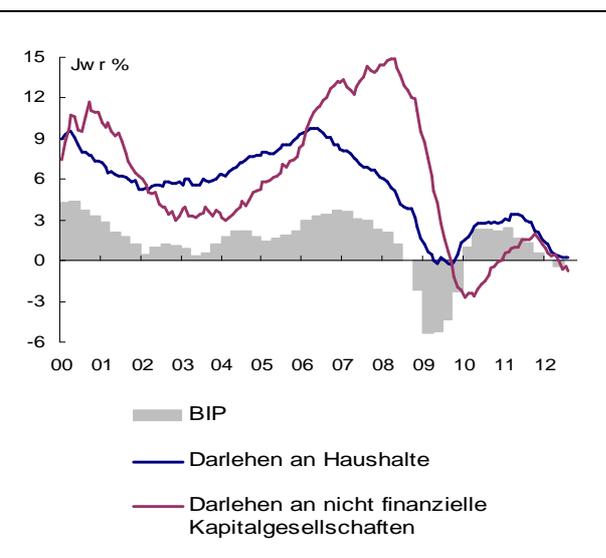
⁵ Ein aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bestehendes Paket, das am 13. Dezember 2011 in Kraft trat. Durch diese Rechtsakte wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt gestärkt und ein neues Regelwerk zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt. Siehe auch: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

2. DIE FINANZSTABILITÄT WIEDERHERSTELLEN

Im Verlauf des vergangenen Jahres setzten sich die Spannungen auf den Finanzmärkten in der EU fort, neuerdings gibt es allerdings Anzeichen für eine Verbesserung der Lage. Die Negativspirale zwischen den Staaten des Euro-Raums, den Banken und dem Wirtschaftswachstum verstärkte weiterhin die Finanzmarktspannungen und untergrub das Vertrauen. Energische Maßnahmen seitens der EU und nationaler Entscheidungsträger verbesserten die Lage vor kurzem, doch die Spreads für Staatsanleihen gefährdeter Länder bleiben hoch und volatil. Gleichzeitig kam es an den Märkten für Staatsanleihen einiger anderer EU-Länder zu erheblichen Zuflüssen an privatem Kapital; die Renditen der entsprechenden Anleihen lagen auf Rekordtief und wurden sogar negativ. Die engen Verflechtungen zwischen den Märkten für Staatsanleihen und dem Bankensektor in der EU stellen nach wie vor bedeutende Risiken für die Finanzstabilität in der EU und insbesondere im Euro-Raum dar.

Liquiditäts- und strukturelle Finanzierungsprobleme im EU-Bankensektor dauern an. Vor allem in den gefährdeten Mitgliedstaaten ist der Zugang zu Marktfinanzierungen für einige Banken nach wie vor erschwert. Herabstufungen des Ratings von Staatsanleihen verminderten die für Geschäfte der Banken mit dem Eurosystem zur Verfügung stehenden Sicherheiten und lösten Herabstufungen der Bonität der Banken selbst aus, wodurch deren Finanzierungskosten stiegen. Im ersten Halbjahr 2012 wurden die Finanzierungsengpässe in den krisenanfälligen Mitgliedstaaten des Euro-Raums durch das Abziehen von Einlagen noch verstärkt, während Mitgliedstaaten mit höherer Bonitätsbewertung Einlagenzuflüsse verzeichneten. Auch die Selbstfinanzierung der Banken ist unter Druck geraten, weil die Wachstumsaussichten geringer werden und somit das Ertragspotenzial schrumpft. Als Reaktion auf die Finanzierungsengpässe gingen die Banken von der unbesicherten Kreditvergabe auf besicherte Kredite über und gaben gedeckte Schuldverschreibungen aus. Dadurch stieg die Zahl belasteter Vermögenswerte in den Bankbilanzen erheblich, was weiteren Anlass zur Besorgnis gibt.

Schaubild 3: Kreditvergabe der Banken an private Haushalte und nichtfinanzielle Unternehmen – Euro-Raum



Quelle: Dienststellen der Kommission.

Die Knappheit marktbasierter Mittel und die aufgrund des schleppenden Wachstums zunehmenden Kreditrisiken beeinträchtigen die Fähigkeit der Banken, für die Realwirtschaft Kreditmittel bereitzustellen. Finanzierungsengpässe machen sich besonders bei den kleinen und mittleren Unternehmen bemerkbar, die das Rückgrat der EU-Wirtschaft bilden und die meisten Arbeitnehmer beschäftigen. Am schwierigsten ist die Kreditaufnahme in den gefährdeten Ländern; hier haben notleidende Banken die Kreditvergabe zurückgefahren, obwohl auch die schwachen Wachstumsaussichten und der erforderliche Abbau der Verschuldung bei Unternehmen und privaten Haushalten die Nachfrage nach Krediten gedämpft haben (Schaubild 3). Gleichzeitig setzten die Banken zwar die notwendigen Anpassungen ihrer Bilanzen fort, doch gibt es keine Anzeichen für eine

ungeordnete oder überzogene Rückführung der Fremdfinanzierung. In diesem Zusammenhang haben die Kapitalströme aus öffentlichen Quellen, die den Abfluss des privaten Kapitals abfederten, und der von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde geleitete Prozess der koordinierten Rekapitalisierung eine wichtige Rolle gespielt. Gleichwohl fiel das Ausmaß, in dem Fremdfinanzierung abgebaut werden musste, je nach Land unterschiedlich aus; Banken in gefährdeten Mitgliedstaaten passten ihre Bilanzen schneller an als Banken in anderen Ländern. Angesichts dieser Faktoren ist es positiv zu deuten, dass sich 2012 im Euro-Raum insgesamt die Kreditvergabe der Banken an den privaten Sektor stabilisiert hat; aus der jüngsten EZB-Umfrage zum Kreditgeschäft der Banken lässt sich ein Nachlassen der Besorgnis in Finanzierungsfragen ablesen.

Das erneute Auftreten von Länderrisiken hat den Prozess der Finanzmarktintegration im Euro-Raum umgekehrt. Die Einführung des Euro, aber auch die vor der Krise weltweit übliche preisliche Einschätzung von Kreditrisiken hatte die Finanzmarktintegration im Euro-Raum vorangetrieben und Kreditströme zwischen den Ländern des Währungsraums erleichtert. Mit dem Platzen der Vermögenspreisblasen in einigen Ländern und dem Ausbruch der Staatsschuldenkrise verringerten sich die grenzüberschreitenden Ströme drastisch; das Kapital zog sich hinter die einzelstaatlichen Grenzen zurück. Insbesondere hat das private Kapital, das im vergangenen Jahrzehnt von den nördlichen in die südlichen Länder des Euro-Raums strömte, rapide abgenommen, da die Banken ihr grenzüberschreitendes Engagement in den gefährdeten Ländern sowohl gegenüber dem staatlichen als auch dem privaten Sektor abbauten. Der daraus resultierende Außenfinanzierungsbedarf wurde durch Liquidität aus dem Eurosystem und in den späteren Phasen durch EU/IWF-Darlehen im Rahmen von Finanzhilfeprogrammen überbrückt. Hinzu kam, dass die Bevorzugung des Heimatmarkts bei den Beständen an Staatsanleihen zunahm, wodurch die Negativspirale zwischen finanzschwachen Staaten und schwachen Banken verstärkt wird.

Die Finanzierungsbedingungen in den Ländern des Euro-Raums driften auseinander. Höhere Risikoprämien bei der grenzüberschreitenden Kreditvergabe fragmentieren den Finanzmarkt zunehmend und führen zu immer größeren Zinsabständen bei den Krediten, die an Unternehmen und Haushalte in den verschiedenen Ländern des Euro-Raums vergeben werden. Der private Sektor steht nun in krisenanfälligen Mitgliedstaaten weitaus höheren Zinssätzen gegenüber als in anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in denen, die als „sicherer Hafen“ angesehen werden (Schaubilder 4 und 5).

Schaubild 4: Kreditzinsen für Unternehmen	Schaubild 5: Kredite an Unternehmen
<p>Anmerkung: Neugeschäft Unternehmenskredite, Laufzeit bis zu einem Jahr</p> <p>Quelle: Dienststellen der Kommission.</p>	<p>Anmerkung: Index der Bestände in den einzelnen Ländern, Jahreswachstumsrate</p> <p>Quelle: Dienststellen der Kommission.</p>

Die Funktionsuntüchtigkeit der Kreditmärkte im Euro-Raum stellt das Funktionieren der Währungsunion auf eine schwere Probe. Die anhaltenden Anpassungen und Umstrukturierungen in den gefährdeten Mitgliedstaaten des Euro-Raums belasten das Wachstum sehr. Der Anpassungsprozess dieser Länder hängt von der Wiederherstellung

normaler Kreditbedingungen durch das Bankensystem ab, das derzeit seine Mittlerrolle im Binnenmarkt nicht richtig wahrnimmt. Eine mikro- und makroökonomische Aufsicht, die über eine grenzüberschreitende Dimension verfügt, sollte zum integrierten Bankensystem beitragen, so dass dieses wieder als Finanzintermediär funktionieren kann.

Die Wiederherstellung normaler Bedingungen für die Kreditvergabe an die Wirtschaft erfordert die Bekämpfung der Notlage der Banken an der Wurzel. Auf EU-Ebene wurden mutige politische Reaktionen beschlossen, um den Teufelskreis zwischen schwachen Banken und den staatlichen Emittenten der betreffenden Länder zu durchbrechen und Finanzierungsschwierigkeiten, Finanzmarktzersplitterung und gestörte monetäre Transmissionsmechanismen im Euro-Raum in den Griff zu bekommen.

Im Juni 2012 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der EU, sich mit dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) – als einem ersten konkreten Schritt auf dem Weg zu einer echten WWU – auf eine Bankenunion zuzubewegen. Im Anschluss an diese Vereinbarung legte die Kommission Vorschläge zur Errichtung des SSM und zur Übertragung von Aufsichtsbefugnissen an die Europäische Zentralbank vor. Gleichzeitig würde die Europäische Bankenaufsichtsbehörde an den neuen Rahmen der Bankenaufsicht angepasst und damit die Kohärenz auf EU-Ebene gewährleistet. Mit dem SSM sollen die Unterschiede in der Aufsichtspraxis beseitigt werden, die zur Fragmentierung des europäischen Finanzmarkts beitragen und den Bankensektor gefährdeten. Durch den SSM wird gewährleistet, dass alle teilnehmenden Mitgliedstaaten voll und ganz auf das hohe Niveau und die Unparteilichkeit der Bankenaufsicht vertrauen können. Dies ist von großer Bedeutung, damit die Kapitalströme kurzfristig zur Ausgewogenheit beitragen und künftig nicht zu neuen Ungleichgewichten führen (siehe Abschnitt 3).

Durch die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ist der Euro-Raum mit einer starken, dauerhaften Brandmauer ausgestattet worden. Der ESM ist durch seine mit 500 Mrd. EUR erhebliche Finanzierungskapazität und eine Reihe flexibler Instrumente dafür gerüstet, die Negativspirale zwischen Banken und staatlichen Emittenten zu durchbrechen und das Vertrauen wiederherzustellen. Über die Vergabe von Darlehen und Kreditlinien an mit Liquiditätsengpässen kämpfende Mitgliedstaaten des Euro-Raums hinaus verfügt der ESM über ein breites Spektrum an Instrumenten; er kann unter bestimmten Voraussetzungen am Primär- und am Sekundärmarkt für Anleihen einschreiten, und dies unter Bedingungen, die nicht zwangsläufig die Forderung nach einem umfassenden makroökonomischen Anpassungsprogramm nach sich ziehen.

Die Möglichkeit einer direkten Rekapitalisierung von Banken mithilfe des ESM wird ein wirkungsvolles Instrument sein, um den Teufelskreis zwischen Banken und staatlichen Emittenten im Euro-Raum letztlich zu durchbrechen. Ferner kann der ESM gezielt Kredite zur Bankenrekapitalisierung gewähren. Bisher konnten solche Kredite nur Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, die sie wiederum für die Rekapitalisierung notleidender Banken in ihrem Land verwandten. Obwohl dies für Regierungen mit Liquiditätsengpässen eine gewisse Erleichterung bedeutet, ist dieser Ansatz keine optimale Lösung für das Problem der Verflechtung zwischen Banken und staatlichen Emittenten. Insbesondere würden solche Kredite im Haushalt der Mitgliedstaaten erfasst, was den öffentlichen Schuldenstand der jeweiligen Länder erhöht. Zur Bewältigung dieses Problems wurde auf dem Gipfeltreffen des Euro-Raums im Juni 2012 beschlossen, dem ESM zu gestatten, Banken direkt zu rekapitalisieren, sobald der SSM effektiv errichtet ist. Dadurch kommt man der Entkoppelung der Risiken von Banken und staatlichen Emittenten im Euro-Raum deutlich näher und leistet einen wichtigen Beitrag zu einer erfolgreichen Krisenbewältigung.

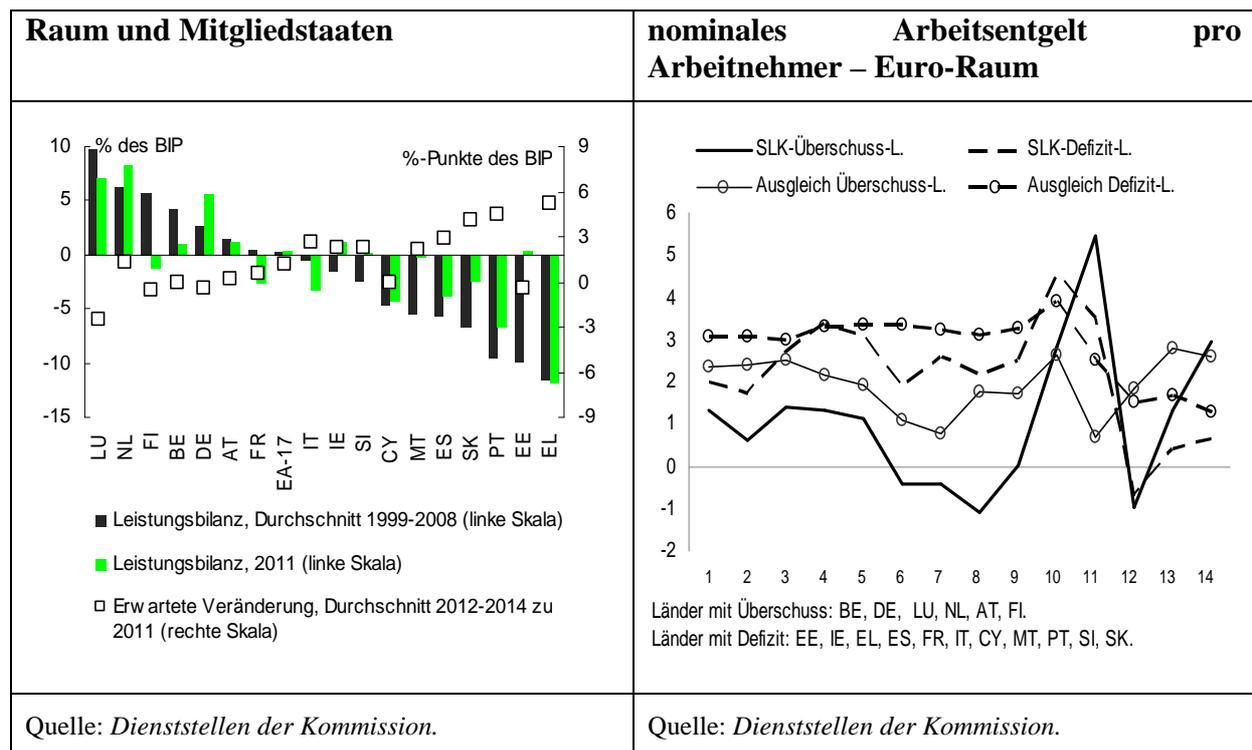
Die Europäische Zentralbank hat wirksame Maßnahmen ergriffen, um die Finanzierungsengpässe der Banken zu verringern und den monetären Transmissionsmechanismus wieder in Gang zu setzen. Die beiden von der EZB im Dezember 2011 und Februar 2012 durchgeführten zusätzlichen längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte mit dreijähriger Laufzeit überbrückten für Banken des Euro-Raums akute Refinanzierungslücken, wobei den Banken Zugang zu kostengünstiger mittelfristiger Finanzierung garantiert wurde. Da die Finanzierungsengpässe jedoch weiterbestanden und es in einigen Mitgliedstaaten des Euro-Raums deutliche Anzeichen für schwerwiegende Störungen des monetären Transmissionsmechanismus gab, führte die EZB mit den geldpolitischen Outright-Geschäften (Outright Monetary Transactions, OMT) ein neues Instrument ein, um die ordnungsgemäße Übertragung der Geldpolitik im Euro-Raum zu gewährleisten. OMT sind endgültige Käufe oder Verkäufe am Sekundärmarkt für Staatsanleihen und unterliegen einer strengen und wirksamen Konditionalität in Verbindung mit einem vom ESM finanzierten Anpassungsprogramm. Zwar wurde das Programm bisher noch nicht in Anspruch genommen, seine Ankündigung hat aber bereits zu einer Verbesserung der Lage an den Staatsanleihemärkten des Euro-Raums geführt und birgt zusammen mit den Plänen zur Errichtung der Bankenunion ein großes Potenzial zur Linderung der Finanzmarktspannungen im Euro-Raum und zur Wiederherstellung einer Situation, die für eine solide Kreditvergabe an die Wirtschaft Voraussetzung ist.

Die Spannungen am Markt haben zwar aufgrund der energischen politischen Maßnahmen nachgelassen, doch sind die Märkte weiterhin stark auf die Fortsetzung der Unterstützungsmaßnahmen und die Umsetzung von Verpflichtungen angewiesen. Im Finanzsystem der EU und insbesondere des Euro-Raums sind nach wie vor Faktoren gegeben, die die Anfälligkeit verschärfen. Gleichzeitig richtet sich die Marktentwicklung aufgrund der Dauer der Krise im Euro-Raum immer stärker am politischen Handeln aus. Deshalb sind die Gewissheit, dass politische Maßnahmen ergriffen werden, und die kraftvolle Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen und der einzelstaatlichen Reformpolitik entscheidend für die Eindämmung der Volatilität der Märkte. Die Verpflichtung zum Aufbau einer echten WWU und insbesondere einer vollwertigen Bankenunion wird die Finanzstabilität dauerhaft wiederherstellen.

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

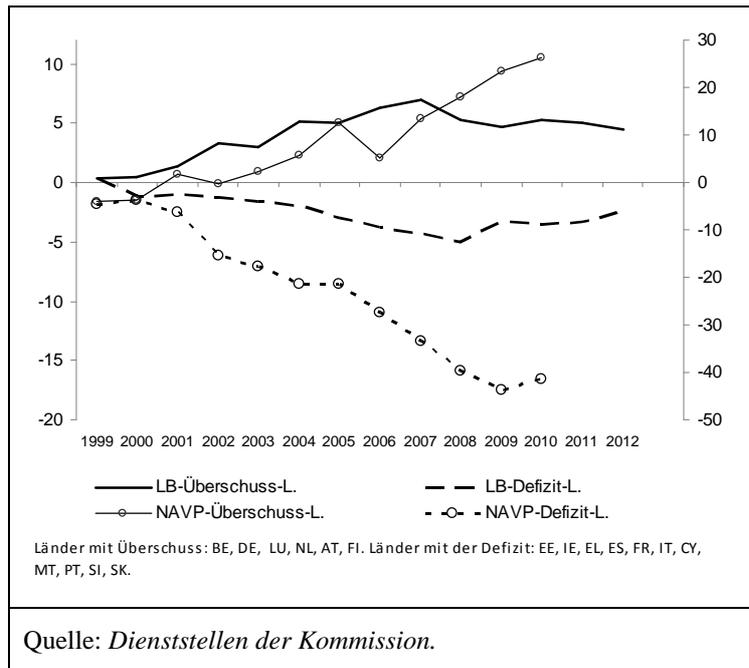
Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht die wichtigste Herausforderung darin, kurzfristig das Vertrauen zu stärken und das Wirtschaftswachstum neu zu beleben und dabei gleichzeitig die Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum in der Zukunft zu schaffen. Angesichts des engen Spielraums für die makroökonomische Politik bilden Strukturreformen ein entscheidendes Element der auf Wachstum und Ausgleich von Ungleichgewichten gerichteten Strategie, die das Potenzial in den Volkswirtschaften der EU erschließen soll. In den gefährdeten Ländern wurden im Zuge der Krise erhebliche Reformanstrengungen unternommen. Obwohl der Handlungsbedarf in diesen Mitgliedstaaten dringender ist, stellt das schleppende Wachstum sowohl auf kurze als auch auf mittlere Sicht ein Problem der gesamten EU dar, an dessen Lösung alle mitwirken müssen. Trotz erheblicher Unterschiede, die die Wirtschaftslage in den einzelnen Mitgliedstaaten aufweist, würde ein zwischen allen Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene abgeprochener Reformansatz eine politische Dynamik auslösen, die wirtschaftspolitischen Engpässe verringern und den Reformprozess somit erleichtern.

Schaubild 6: Leistungsbilanzen – Euro-	Schaubild 7: Lohnstückkosten und
---	---



Das Wachstum in der Wirtschaft der EU wird derzeit dadurch eingeschränkt, dass makroökonomische Ungleichgewichte weiterbestehen und frühere Exzesse bei Kreditaufnahme und Verbrauch ausgeglichen werden müssen. Ein zeitweise geringeres Wachstum gehört zu den Wesensmerkmalen einer tiefgreifenden Anpassung, da die Volkswirtschaften umstrukturiert werden, Ressourcen vom Sektor der nicht handelbaren Güter auf die Wirtschaftszweige für handelbare Güter übertragen und zwangsläufig die Bilanzen in allen Bereichen der Wirtschaft angepasst werden. Die erforderliche Anpassung wurde im vergangenen Jahr trotz des schwierigen wirtschaftlichen Umfelds fortgesetzt und trägt Früchte. Die Gesamtwerte für Leistungsbilanzen, Handelsdaten und Inlandsnachfrage zeigen, dass die Anpassung in der EU und auch in den Ländern des Euro-Raums anhält; gleichwohl sind weitere Schritte erforderlich (Schaubild 6). Die Anpassung ist auch in Programmländern und anderen krisenanfälligen Staaten im Gange, selbst dort, wo die Fortschritte bis vor kurzem noch sehr begrenzt schienen. So schrumpfen nicht nur die Leistungsbilanzungleichgewichte, sondern auch die Entwicklung der Lohnstückkosten spricht für einen weiteren Ausgleich extremer Verhältnisse in der Zukunft (Schaubild 7). In einigen Defizitländern werden die Nominallöhne sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor angepasst.

Schaubild 8: Zahlungsbilanz und Auslandsvermögensstatus: Überschuss- und Defizitländer



Die fortlaufende Anpassung außenwirtschaftlicher Positionen ist offenbar weitgehend strukturell ausgerichtet. In den Defizitländern sind die Einfuhren stark geschrumpft, während sich die Ausfuhren etwas erhöht haben. Zwar macht sich der Einfuhrückgang besonders bemerkbar, doch bereitet der Zugewinn an Wettbewerbsfähigkeit den Boden für eine künftige Expansion der Ausfuhren, und der Herbstprognose der Kommission zufolge dürfte der Beitrag der Ausfuhren zur Austerierung der Ungleichgewichte im Laufe des Prognosehorizonts steigen.

Vorausgesetzt, dass sich der Zugewinn an Wettbewerbsfähigkeit als nachhaltig erweist, dürfte die Zunahme der Ausfuhren zur Entwicklung exportorientierter Wirtschaftszweige führen und der Anpassung Beständigkeit verleihen. Gleichwohl reicht die außenwirtschaftliche Anpassung der Leistungsbilanzströme noch nicht aus, um nicht tragfähige Trends bei den Beständen (Nettoauslandsvermögensstatus und Auslandsverschuldung) zu verändern (Schaubild 8). Bei den meisten Defizitländern steigt das Verhältnis der Auslandsverschuldung zum BIP weiter; sinkt das Verhältnis, ist dies vor allem auf eine umfassende Neubewertung von Verbindlichkeiten zurückzuführen. Es wird eine Anpassung in beträchtlichem Ausmaß erforderlich, deren Kosten insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigung davon abhängen werden, wie gut der jeweilige Mitgliedstaat diese Anpassungen zu verkraften vermag. Die Fortschritte beim Abbau bilateraler Leistungsbilanzungleichgewichte zwischen Überschuss- und Defizitländern sind weitaus deutlicher. Bei den Überschussländern gibt es auch Anzeichen dafür, dass ein Ausgleich in Richtung Binnennachfrage erfolgt; die Anpassung der Leistungsbilanzüberschüsse spiegelt aber darüber hinaus wider, dass sich die Leistungsbilanz des gesamten Euro-Raums nun im Plus befindet.

Zwar dürften die Auswirkungen der Strukturreformen auf das Wachstum und den Ausgleich von Ungleichgewichten erst auf mittlere bis lange Sicht zutage treten, einige Vorteile können sich aber auch kurzfristig bemerkbar machen. Reformprozesse sind in der Regel mit kurzfristigen Anpassungs- und Übergangskosten verbunden, zum Teil weil sie im Allgemeinen Unternehmen und Privatpersonen nicht in gleichem Ausmaß betreffen. Strukturreformen können sich aber auch dadurch unmittelbar expansiv auswirken, dass sie das Vertrauen und die Erwartungen aller Wirtschaftsbeteiligten steigen lassen. Vorrang sollte Reformen zukommen, die sich am wenigsten auf die Haushaltskosten auswirken (z. B. die Wettbewerbsfähigkeit und den Wettbewerb fördernde Reformen an den Gütermärkten oder Abbau des Verwaltungsaufwands für Unternehmen); gleichzeitig sollte man sich verstärkt um die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen (etwa durch die Förderung des sozialen Dialogs) bemühen und damit Maßnahmen in Politikbereichen unterstützen, die – wie beispielsweise die Arbeitsmarktpolitik – bisher meist schwer zu reformieren waren. Ferner sollten Synergien zwischen den verschiedenen Reformbereichen erwogen werden. So könnten Arbeitsmarktreformen zur Mäßigung der Lohnstückkosten die Wettbewerbsfähigkeit effizienter steigern, wenn sie mit Reformen der Gütermärkte einhergingen, die auf stärkeren

Wettbewerb und niedrigere Gewinnspannen ausgerichtet sind. Allgemein sollte man Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Reformbereichen und eine geeignete Zeitplanung genau beachten und dabei die jeweiligen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigen.

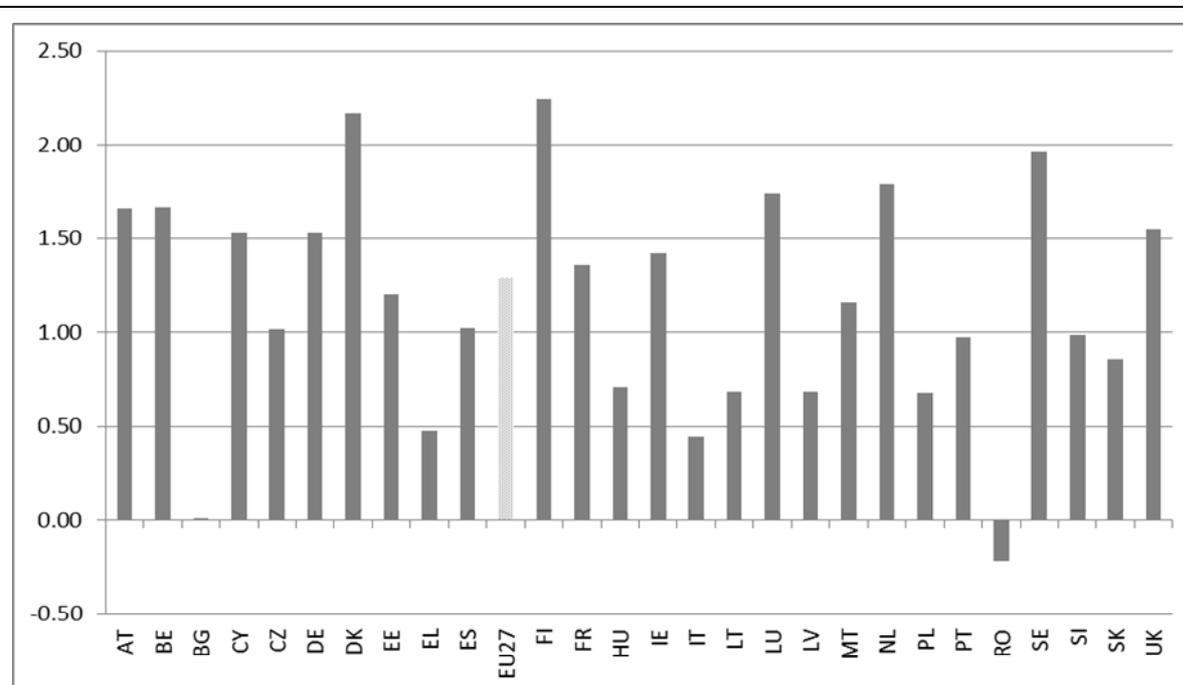
Der Regulierung und Beaufsichtigung des Finanzsektors kommt bei der Gewährleistung einer geordneten Anpassung und der Verhütung schädlicher Konjunkturschwankungen eine wichtige Rolle zu. Der notwendige Abbau von Fremdkapital, der sich derzeit im privaten Sektor einiger EU-Länder beobachten lässt und auch mit der in Abschnitt 2 beschriebenen angespannten Finanzlage zu tun hat, könnte das Wachstum auf kurze Sicht negativ beeinflussen. Diese Rückführung der Fremdfinanzierung bildet aber eine Voraussetzung für die Korrektur der übermäßigen binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte. Parallel dazu führt das vor der Krise verzeichnete exzessive Anwachsen von Krediten und Fremdkapitalanteilen zu einem Aufbau von Risiken im Finanzbereich, die die große Gefahr einer möglicherweise ungeordneten Korrektur mit massiven nachteiligen Folgen für das Wirtschaftswachstum bergen. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung effektiver Instrumente für die mikro- und makroökonomische Aufsicht und Überwachung von entscheidender Bedeutung; dadurch wird gewährleistet, dass sich die Anpassung auf der Basis nachhaltiger Kapitalströme zu den produktivsten Aktivitäten und langfristigen Investitionsmöglichkeiten der EU-Wirtschaft fortsetzt, sobald sich die Finanzierungsbedingungen in der EU als Ganzes normalisieren, und dass nicht erneut überzogene Ungleichgewichte aufgebaut werden.

Produktivitätsfördernde Strukturreformen haben weiterhin Vorrang, damit die mittelfristigen Wachstumsaussichten verbessert werden und eine dauerhafte Austarierung der Wirtschaft der EU gewährleistet ist. Aus empirischen Daten geht hervor, dass Reformen zur Effizienzsteigerung an den Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten die Produktivität erhöhen, Innovationen zunehmen sowie die Produktion und die Beschäftigung wachsen lassen können. Strukturreformen, die speziell auf Innovationsförderung, Investitionen in und Einsatz von IKT sowie auf einen weiteren Ausbau der Handelsliberalisierung ausgerichtet sind, können sich ebenfalls direkt auf die Produktivität auswirken. Solche Reformen begünstigen auch die Neuverteilung von Arbeit und Kapital und ermöglichen Umschichtungen auf Bereiche mit hohem Wachstumspotenzial (Stichworte grünes Wachstum und digitale Wirtschaft). Diese Art von Strukturreformen kann darüber hinaus eine zentrale Rolle bei der Rückführung binnen- und außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte spielen, z. B. durch eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und der Ausführleistung. Im Euro-Raum, in dem die relativen Preise nicht von Schwankungen der nominalen Wechselkurse beeinflusst werden können, sind Strukturreformen besonders wichtig.

Die Begünstigung des grünen Wachstums könnte zu besseren Ergebnissen sowohl auf der makro- als auch auf der mikroökonomischen Ebene führen. Ein Übergang zu CO₂-armen und ressourceneffizienten Produktionsmustern wird den von Rohstoffpreisschocks ausgeübten Druck auf das Kostenniveau und die Inflationserwartungen mindern. Er wird die Ressourcen- und Energieabhängigkeit verringern, was wiederum das Defizit im Energiehandel abbauen und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft langfristig fördern wird. Die EU hat politische Maßnahmen zum effizienteren Umgang mit Ressourcen sowie ehrgeizige Zielvorgaben entwickelt, die sich auf alle Mitgliedstaaten auswirken werden. Die positiven Auswirkungen dieser Maßnahmen werden erst dann voll zum Tragen kommen, wenn sie mit einem soliden und verlässlichen regulatorischen Rahmen zur Steuerung von Investitionen, mit einer Umorientierung der Besteuerung weg vom Faktor Arbeit und hin zu Umwelt- und Verbrauchssteuern sowie mit einem Abbau umweltschädlicher Subventionierung einhergehen und von Maßnahmen begleitet werden, die der Entstehung neuer ökologisch orientierter Märkte und grüner Technologien sowie der Ökologisierung bestehender Produktions- und Verbrauchsstrukturen dienen.

Die Dynamik der Liberalisierung des Güter- und Dienstleistungsmarkts sollte beibehalten werden. Zur Beseitigung ungerechtfertigter Beschränkungen und zur Stärkung des Wettbewerbs an den Güter- und Dienstleistungsmärkten, u. a. in den Bereichen Einzelhandel, stark reglementierte Berufsgruppen, Baugewerbe, Tourismus und Dienstleistungen für Unternehmen sowie netzgebundene Wirtschaftszweige, sind weitere Maßnahmen vonnöten. Dies erfordert auch Maßnahmen auf EU-Ebene, wo ein gut funktionierender Binnenmarkt sowohl das Wachstumspotenzial erhöhen als auch zum Abbau von Ungleichgewichten beitragen kann. Damit das Potenzial des Binnenmarkts voll ausgeschöpft werden kann, sind weitreichende Verbesserungen erforderlich, die – wie in den Binnenmarktakten I und II dargelegt – sowohl durch eine energischere Durchsetzung als auch durch verstärkte Reformanstrengungen auf einzelstaatlicher Ebene verwirklicht werden müssen. In diesem Zusammenhang sind die Mitgliedstaaten insbesondere aufgerufen, angesichts des Potenzials der Dienstleistungsrichtlinie zur Wachstumsförderung und zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit diese mit Nachdruck umzusetzen.⁶

Schaubild 9: Index zur Wirksamkeit des staatlichen Handelns, EU-Mitgliedstaaten, 2011



Anmerkung: Der Government Effectiveness Index (Index zur Wirksamkeit des staatlichen Handelns) der Weltbank spiegelt die Wahrnehmung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen durch die Bevölkerung und die Unabhängigkeit dieser Dienstleistungen von politischem Druck, die Qualität der politischen Entwürfe und deren Umsetzung sowie die Glaubwürdigkeit des Engagements der Regierung für solche Maßnahmen wider. Die Werte des Index reichen von -2,5 bis 2,5.

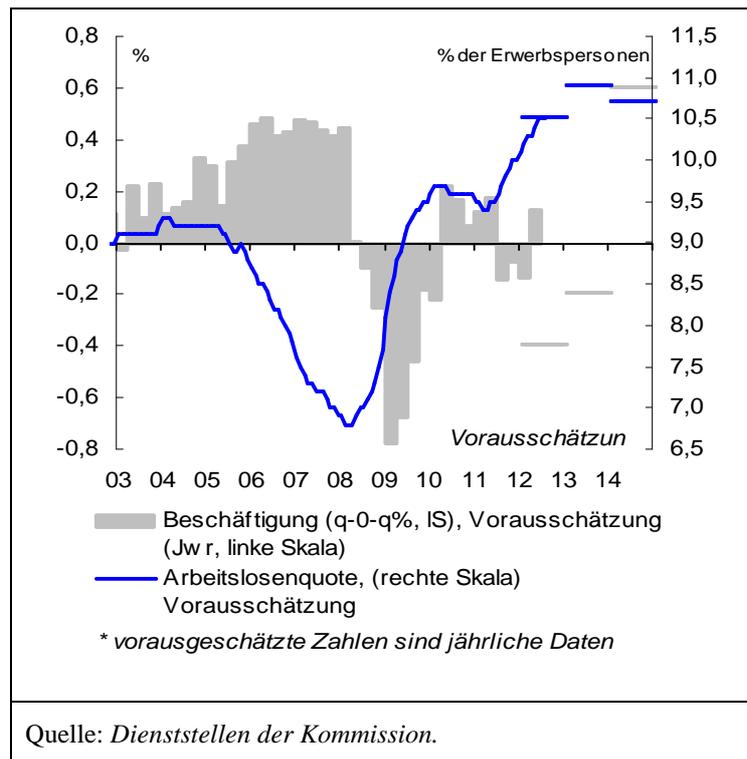
⁶ Schätzungen der Kommissionsdienststellen zufolge ist mit der derzeitigen Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten ein Zugewinn von 0,8 % des BIP der EU verbunden; eine etwas ehrgeizigere Umsetzung, bei der jedes Land im Hinblick auf Beschränkungen der grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und der Niederlassungsfreiheit in diesem Bereich den EU-Durchschnitt erreichen würde, erbrächte weitere Gewinne, die 0,4 Prozentpunkte des BIP entsprächen. Legt man ein äußerst anspruchsvolles Szenario zugrunde, in dem jeder Mitgliedstaat den Durchschnitt der fünf am besten abscheidenden Länder erreichen würde, ließe sich EU-weit ein BIP-Zuwachs von 1,8 % erzielen.

Quelle: *Weltbank*.

Die Verbesserung des Geschäftsumfelds, u. a. durch Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor, genießt besondere Priorität. Ein offenes und effektives Geschäftsumfeld fördert das Wirtschaftswachstum, da es die Geschäftstätigkeit erleichtert und den Unternehmen unnötige Kosten erspart. Die Erfahrung zeigt, dass sich komplizierte Verwaltungsabläufe oder bürokratische Hemmnisse sehr negativ auf das Unternehmertum, die Innovation und die Wettbewerbsfähigkeit sowie den Zustrom an Direktinvestitionen auswirken, was bei der Bekämpfung von Ungleichgewichten eine bedeutende Rolle spielen könnte. Außerdem stimuliert ein überzogener Verwaltungsaufwand tendenziell die Schattenwirtschaft. Eine effiziente öffentliche Verwaltung sollte der ganzen Wirtschaft dienen, ohne den Wirtschaftsakteuren übermäßige bürokratische Lasten aufzubürden (Schaubild 9). Die Lösung von Problemen in der öffentlichen Verwaltung trüge sowohl zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen als auch zu Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsaussichten bei. Insbesondere Justizreformen würden die mit der Gründung und dem Betreiben eines Unternehmens verbundenen Unwägbarkeiten mindern, zu Investitionen führen, zum Abbau von Transaktionskosten beitragen und den Wettbewerb stärken. Zu diesem Zweck haben mehrere Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen für einen straffer organisierten und effektiveren öffentlichen Dienst verabschiedet. Zu den zentralen Reformbereichen zählen das Justizwesen sowie der verstärkte Einsatz elektronischer Behördendienste und elektronischer Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen.

Arbeitslosigkeit ist in zahlreichen EU-Ländern ein schwerwiegendes Problem geworden, das immer mehr wirtschaftliche, soziale und politische Auswirkungen hat (Schaubild 10). Die steigende Arbeitslosigkeit geht mit einer deutlichen Zunahme der Unterschiede zwischen den einzelnen Arbeitsmärkten in der EU einher. Während in den meisten Ländern die Arbeitslosigkeit gestiegen ist und in manchen Fällen Rekordhöhen erreichte, ist sie in einigen Mitgliedsstaaten gesunken. In vielen EU-Ländern bergen längere Zeiten der Arbeitslosigkeit und eine schlechtere Abstimmung von Stellenangebot und –nachfrage – Phänomene, die in einigen Staaten auch auf sektorale Umschichtungen zurückzuführen sind – die Gefahr, dass Arbeitslosigkeit zunehmend zu einem strukturellen Problem wird und das langfristige Wachstumspotenzial beeinträchtigt.

Schaubild 10: Beschäftigungswachstum und Arbeitslosenquote – EU

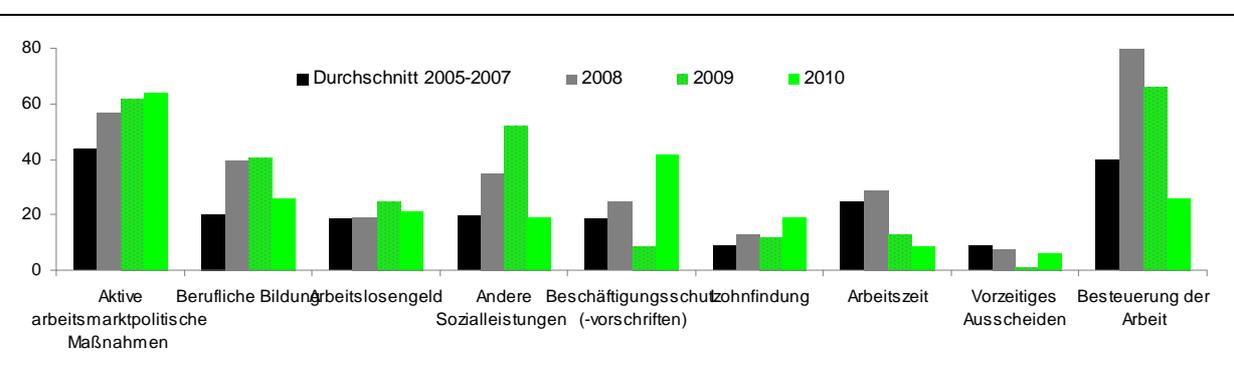


Strukturreformen spielen eine wesentliche Rolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, wenn gleichzeitig Wirtschaftswachstum und Anpassung gefördert werden sollen. Wenn die Arbeitslosenquoten deutlich verringert werden sollen, müssen die Voraussetzungen für eine Erneuerung des Vertrauens und eine stabile Nachfrage nach Arbeitskräften geschaffen werden. Gleichzeitig ist der Abbau der Arbeitslosigkeit von zentraler Bedeutung für die Stärkung des Vertrauens und die Gewährleistung der sozialen und politischen Tragfähigkeit der aktuellen Reformen. Gleichwohl besteht die

unmittelbare Herausforderung in der Steuerung hartnäckig hoher Arbeitslosenquoten bei gedämpften Wachstumsbedingungen, was in einigen Ländern auch vor dem Hintergrund einer anhaltenden Rückführung von Fremdkapitalanteilen und einer außenwirtschaftlichen Anpassung gelingen muss. Angesichts der EU-weit unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen müssen die politischen Reaktionen koordiniert, aber auch auf die jeweiligen Umstände der einzelnen Länder zugeschnitten werden.

Seit dem Beginn der Krise haben sich mehrere EU-Länder aktiv um Arbeitsmarktreform bemüht. In einigen Fällen wurden ehrgeizige Reformpläne verabschiedet, mit denen günstigere Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen (Schaubild 11). Die jüngsten Aktivitäten in dieser Richtung scheinen weitgehend mit den auf europäischer Ebene festgelegten Prioritäten übereinzustimmen: Die Maßnahmen tragen zu dynamischeren Arbeitsmärkten, weniger prekären Arbeitsverhältnissen und mehr Wettbewerbsfähigkeit bei. Einige Länder mit hoher Arbeitslosigkeit und großen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten haben die Herausforderung angenommen, indem sie insbesondere durch eine Reform der Beschäftigungsschutzvorschriften und des Lohnfindungssystems die Löhne flexibilisierten und die Anpassungsfähigkeit ihrer Arbeitsmärkte erhöhten. Einkommenssicherung, Aktivierungsmaßnahmen und Hilfe bei der Stellensuche wurden auf die wachsenden Herausforderungen am Arbeitsmarkt zugeschnitten. Allerdings haben bisher nicht alle Länder die notwendigen Schritte unternommen, um der politischen Herausforderung, der sie gegenüberstehen, gewachsen zu sein.

Schaubild 11: Zahl der Arbeitsmarktmaßnahmen nach Bereich, EU insgesamt



Anmerkung: Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik schließen Fortbildungen aus.

Quelle: Dienststellen der Kommission, GD ECFIN, LABREF-Datenbank.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen sollten auf der politischen Tagesordnung weit oben stehen. Die Dynamik der Arbeitsmarktreformen sollte aufrechterhalten werden, vor allem in Ländern mit einer besonders schwierigen Arbeitsmarktlage. Inwieweit es tatsächlich zu einer möglichen nachhaltigen Wachstumsbelebung kommt, hängt weitgehend davon ab, wie erfolgreich Engpässe am Arbeitsmarkt und das Risiko einer Arbeitslosigkeitshysterese bekämpft werden. Angemessene politische Reaktionen auf die strukturellen und institutionellen Herausforderungen am Arbeitsmarkt (Zersplitterung des Arbeitsmarkts, Verschlechterung bei der Abstimmung von Stellenangebot und -nachfrage sowie anhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit) sind dringend erforderlich. Die Bemühungen um ehrgeizige, die Anpassung fördernde Strukturreformen (Beschäftigungsschutzvorschriften, Lohnfindungssystem) und die ordnungsgemäße Umsetzung verabschiedeter Maßnahmen müssen in Ländern mit einer besonders schwierigen Lage am Arbeitsmarkt weitergehen. Darüber hinaus können spezifische Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften erwogen werden; dies kann, wenn die haushaltspolitische Lage es erlaubt, durch einen Abbau der Besteuerung des Faktors Arbeit – insbesondere bei den Niedriglohngruppen – und durch die Förderung von Unternehmertum und Sozialwirtschaft geschehen. Ferner ist eine gezielte Förderung der Einstellung bestimmter Arbeitnehmergruppen, die den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu verlieren drohen (z. B. Langzeitarbeitslose oder junge Arbeitnehmer ohne Berufserfahrung),

erforderlich; sie kann auch durch kosteneffiziente aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und durch die Ausschöpfung des Potenzials arbeitsplatzintensiver Branchen erfolgen.

Anhang Ausgewählte makroökonomische Indikatoren

	Wachstum und Arbeitsplätze				Wettbewerbsfähigkeit						Öffentliche Finanzen						Finanzielle Stabilität							
	BIP pro Kopf in KKS	BIP-Wachstum (Voraussetzung)	Beschäftigungsquote	Langzeitarbeitslosigkeit*	Jugendarbeitslosigkeit (<25)	Erwerbsquote	Nominale Lohnstückkosten*			Nominales Entgelt je Arbeitnehmer			Leistungsbilanzsaldo*	Marktanteil Ausführen (Güter + Dienstleistungen)*	Schuldenstand des Sektors Staat*	Haushaltsposition des Sektors Staat*	Gesamtsteuerbelastung*	Nachhaltigkeitsindikator (S2)*	Durchschnittliches Erwerbsalter*	Lebenserwartung*	Private Verschuldung*	Notleidende Kredite	Langfristiges Zinsgefälle gegenüber Deutschland	Eigenkapitalrendite
							Gesamtwirtschaft	Dienstleistungen	Verarbeitendes Gewerbe	Öffentlicher Sektor	Privater Sektor	% des BIP												
BE	118	-0,2	61,9	3,5	18,7	66,7	2,7	2,6	-0,9	3,5	2,9	1	5	97,8	-3,7	45,6	7,4	61,6	23,6	238	4,2	1,1	1,4	
BG	45	0,8	58,5	6,3	25,0	66,0	1,1	-1,0	:	4,8	8,1	1,7	5,6	16,3	-2	27,1	2,8	64,1	19,4	:	19,7	2	4,6	
CZ	80	-1,3	65,7	2,7	18,1	70,5	1,1	0,4	-1,3	1,4	2,6	-3,9	5,9	40,8	-3,3	34,4	5,5	60,5	21,4	78	7,1	1	13,7	
DK	125	0,6	73,1	1,8	14,2	79,3	0,5	0,1	0,9	2,2	2,2	6,6	5,4	46,6	-1,8	49,0	3,3	62,3	22,8	242	3	-0,2	0,6	
DE	120	0,8	72,5	2,8	8,6	77,2	1,4	2,3	-2,2	3	3,1	5,6	5,2	80,5	-0,8	39,8	1,4	62,4	23,8	128	1,6	0	2,2	
EE	67	2,5	65,1	7,1	22,3	74,7	-1,4	1,6	-10,1	3,5	-2	0,3	7,4	6,1	1,1	33,0	1,2	62,6	21,5	141	4,5	:	25,5	
IE	127	0,4	59,2	8,6	29,4	69,4	-3,2	:	:	0,1	:	1,1	4,6	106,4	-13,4	29,9	4,1	64,1	23,5	332	:	4	-11,1	
EL	82	-6,0	55,6	8,8	44,4	67,7	-1,8	-2,3	-0,2	-1,7	-5,5	-11,7	4,9	170,6	-9,4	34,8	-2,4	61,5	23,8	125	12,1	19	43,5	
ES	99	-1,4	57,7	9,0	46,4	73,7	-1,5	-0,1	-4,1	-1,1	1,4	-3,7	4,2	69,3	-9,4	32,9	4,8	62,3	25,1	214	5,2	4	0,1	
FR	107	0,2	63,9	4,0	22,9	70,4	1,6	1,6	2,3	2,5	3,2	-2,6	4,9	86	-5,2	45,6	1,6	60,2	25,4	141	4,6	1	5,6	
IT	101	-2,3	56,9	4,4	29,1	62,2	0,9	1,4	2,1	-0,1	2,4	-3,3	5,4	120,7	-3,9	42,4	-2,3	60,4	24,6	126	9,5	4	-1,3	
CY	92	-2,3	68,1	1,6	22,4	74,0	3,3	1,9	0,7	3,2	2,7	-4,2	7,4	71,1	-6,3	34,7	8,2	62,8	23,6	:	:	6	-8,6	
LV	58	4,3	61,8	8,8	31,0	73,3	3,0	3,4	3,5	5,1	:	-2,4	10,4	42,2	-3,4	27,7	-0,7	62,7	20	123	10,1	2	5,1	
LIT	62	2,9	60,7	8,0	32,9	72,0	-0,1	0,2	-2,9	2,6	4,7	-3,7	9,8	38,5	-5,5	26,4	4,7	59,9	20,3	69	16,0	3	1,7	
LU	274	0,4	64,6	1,4	16,4	67,9	3,3	3,1	2	1,9	2,0	7,1	10,1	18,3	-0,3	38,1	9,7	59,4	23,8	:	:	0	6,2	
HU	66	-1,2	55,8	5,2	26,1	62,7	1,8	2,5	5,7	1,6	3,3	1	6,1	81,4	4,3	36,6	0,5	59,7	20	155	14,9	6	-7,9	
MT	83	1,0	57,6	3,0	13,8	61,6	1,3	:	:	2,3	0,7	-0,3	4,4	70,9	-2,7	34,8	5,8	60,5	24,1	212	1,5	3	4,2	
NL	131	-0,3	74,9	1,5	7,6	78,4	1,2	2,0	-1,8	0,9	1,8	8,3	5,2	65,5	-4,5	38,8	5,9	63,5	23,9	:	2,4	0	6,2	
AT	129	0,8	72,1	1,1	8,3	75,3	0,9	2,9	-3,9	1,9	2,5	1,1	5,9	72,4	-2,5	43,7	4,1	60,9	24,1	162	4,1	1	1,5	
PL	65	2,4	59,7	3,6	25,8	66,1	0,7	4,3	-7,9	4,8	4,2	-4,5	6,2	56,4	-5	32,5	1,6	59,3	21,5	79	6	3	12,3	
PT	77	3,0	64,2	6,2	30,1	74,1	-0,7	:	:	:	:	-6,6	3,9	108,1	-4,4	36,1	-1,8	62,6	24,2	248	5,3	7	-4,1	
RO	49	0,8	58,5	3,1	23,7	63,3	1,7	:	:	-8,5	7,2	-4,1	5,4	33,4	-5	27,5	3,7	64,3	19,7	:	11,4	5	1,3	
SI	84	-2,3	64,4	3,6	15,7	70,3	-0,6	-0,3	-1	-0,1	1,5	0,1	5,5	46,9	-6,4	37,6	7,6	59,8	23,3	130	:	5	-11,1	
SK	73	2,6	59,5	9,2	33,5	68,9	-0,4	2,7	0	-0,6	2,8	-2,5	6,2	43,3	-4,9	28,8	6,9	58,8	20,4	75	4	3	11,1	
FI	116	0,1	69,0	1,7	20,1	74,9	1,8	2,6	1,9	2,8	3,8	-1,1	7,7	49	-0,6	43,4	5,8	61,7	23,9	180	0,8	0	8,1	
SE	126	1,1	74,1	1,4	22,9	80,2	-0,8	-1,0	-4,1	0,6	1,3	6,5	5,0	38,4	0,4	44,9	2,0	64,4	24,2	235	:	0	10,7	
UK	108	-0,3	69,5	2,7	21,1	75,7	1,5	:	:	:	:	-1,9	5,2	85	-7,8	37,6	5,2	63,0	23,8	:	2,2	0	4,2	
EA	108	-0,4	64,3	4,6	20,8	71,5	0,9	:	:	:	:	0,3	5,1	88,1	-4,1	40,6	2,7	61,5	24	:	:	2,3	:	
EU	100	-0,3	64,3	4,1	21,4	71,2	0,9	:	:	:	:	0	5,2	83,0	-4,4	39,9	2,1	61,5	23,2	:	:	2	:	

* Variablen, die Wortlaut des Euro-Plus-Pakts in den Empfehlungen des Europäischen Rates vom März 2011 erwähnt sind.

Quellen: Dienststellen der Kommission, Eurostat, EZB.



Brüssel, den 28.11.2012
COM(2012) 750 final

ANHANG

ENTWURF DES GEMEINSAMEN BESCHÄFTIGUNGSBERICHTS

zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Jahreswachstumsbericht 2013

EINLEITUNG

Der Entwurf des gemäß Artikel 148 AEUV zu erstellenden gemeinsamen Beschäftigungsberichts ist Teil des Jahreswachstumsberichts zum Auftakt des europäischen Semesters 2013. Als wichtiger Input für die verstärkte wirtschaftliche Ausrichtung untermauert der gemeinsame Beschäftigungsbericht die im Jahreswachstumsbericht enthaltenen zentralen Aussagen zur Beschäftigung. Die Analyse des Berichts basiert auf der Beschäftigungslage und der sozialen Situation in Europa, der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien¹, der Prüfung der Nationalen Reformprogramme, die in die im Juli 2012 vom Rat angenommenen länderspezifischen Empfehlungen mündete, und der Auswertung der bisherigen Durchführung der Programme.

Zum Zeitpunkt der Herausgabe des Berichts stellt sich die Lage wie folgt dar:

Die Konjunkturerholung ist zum Stillstand gekommen. Die Beschäftigung nimmt ab und die Aussichten für 2013 sind trübe. In Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ist die Lage verhalten geblieben bzw. hat sich verschlechtert, obwohl in einigen arbeitsplatzintensiven Branchen im gesamten Binnenmarkt nicht alles Potenzial ausgeschöpft ist. Die Segmentierung der Arbeitsmärkte ist weiter vorangeschritten und die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse und Teilzeitstellen hat zugenommen. Die Besteuerung des Faktors Arbeit ist unverändert hoch und wurde in einigen Mitgliedstaaten weiter angehoben.

Die Arbeitslosigkeit steigt wieder; im Euroraum hat sie ein nie dagewesenes Niveau erreicht, wobei die Langzeitarbeitslosigkeit alarmierend hoch ist, besonders in Mitgliedstaaten, in denen eine straffe Haushaltskonsolidierung durchgeführt wird. Mehr als jeder fünfte junge Mensch auf dem Arbeitsmarkt ist ohne Beschäftigung – es droht die Gefahr einer „verlorenen Generation“.

Die Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten haben drastisch zugenommen – sie verdeutlichen, wie asymmetrisch die Schocks sowie die Krisenresistenz der Arbeitsmärkte sind. Löhne und Arbeitskosten werden allmählich angepasst, doch zeigen sich die Auswirkungen der durchgeführten Reformen noch nicht in vollem Maße. Es bestätigen sich die Anzeichen einer Verschlechterung beim Abgleich von Stellenangebot und -nachfrage auf den europäischen Arbeitsmärkten und es besteht die Gefahr, dass sich die Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit verfestigt.

Das Durchschnittseinkommen der Haushalte ist in vielen Mitgliedstaaten rückläufig und aktuelle Daten belegen, dass Armut und soziale Ausgrenzung auf dem Vormarsch sind und ausgeprägtere Formen annehmen, wobei die Erwerbstätigenarmut und die soziale Polarisierung in vielen Mitgliedstaaten zunehmen.

Die Wirkung des Sozialschutzes als automatischer Stabilisator hat sich seit 2010 abgeschwächt, was zu einem Anstieg der Armutsraten geführt hat. Bei der Effizienz der Ausgaben bestehen im Hinblick auf die Eindämmung der Armut deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage in Europa erfordern konsequentere Maßnahmen seitens der Behörden und der Sozialpartner, in einigen Mitgliedstaaten ganz besonders. Zwar wurden ehrgeizige Reformen eingeleitet, doch bedarf es weiterer Anstrengungen, um unsere Arbeitsmärkte zu modernisieren und in Humanressourcen zu investieren, damit die Voraussetzungen für einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung geschaffen werden.

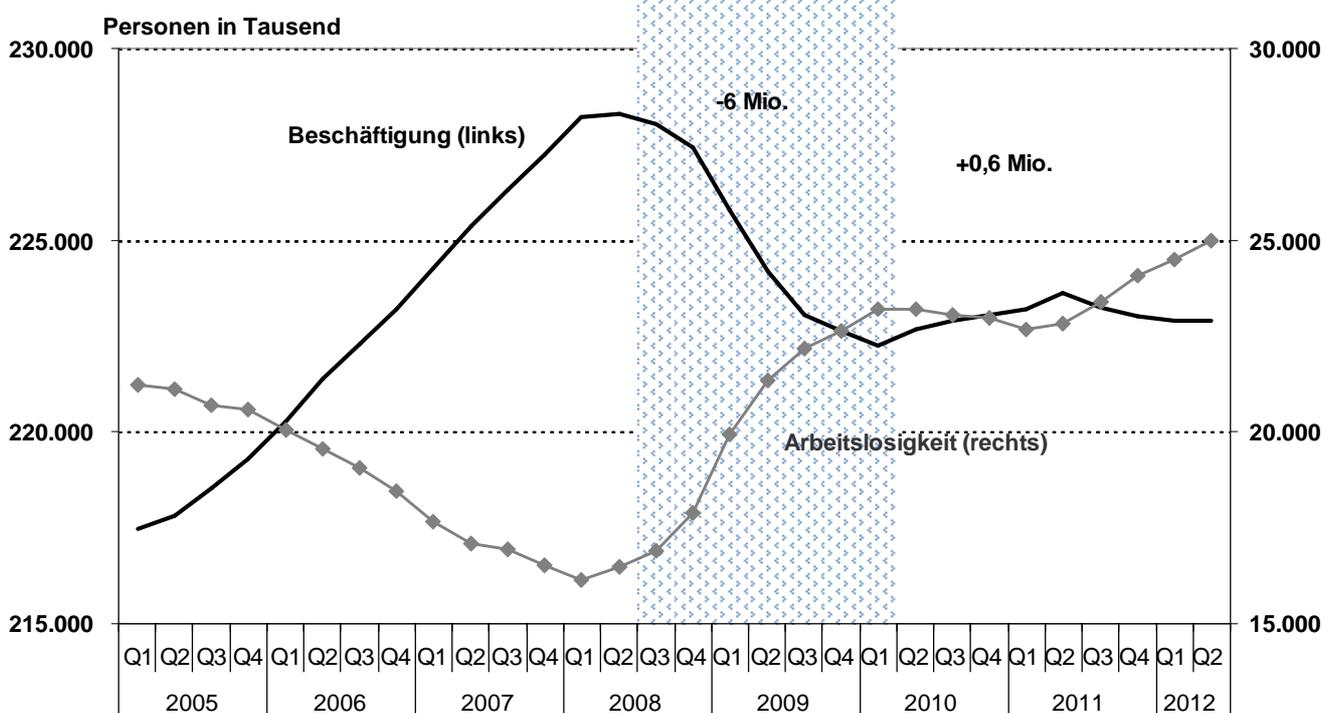
¹ ABl. L 308 vom 24.11.2010, S. 46, „Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU)“.

1. JÜNGSTE ARBEITSMARKTTRENDS UND SOZIALE ENTWICKLUNGEN

Die Wirtschafts- und Beschäftigungsprognosen sind pessimistisch und haben sich in den letzten Monaten eingetrübt. Wenn die beschäftigungspolitische Bilanz für das Jahr 2012 negativ ausfällt, wird die für 2013 prognostizierte geringfügige Steigerung des BIP nicht ausreichen, um Arbeitsplätze zu schaffen und die Arbeitslosigkeit einzudämmen. Eine positivere Situation auf den Arbeitsmärkten wird für 2014 erwartet. Die EU ist derzeit die einzige Großregion weltweit, in der die Arbeitslosigkeit weiter ansteigt.

Die Konjunkturerholung ist zum Stillstand gekommen und die Beschäftigung ist rückläufig. Die Zahl der erwerbstätigen 20 bis 64-Jährigen in der EU ist zwischen dem zweiten Quartal 2011 und dem zweiten Quartal 2012 um 0,2 % gesunken. Im Zeitraum 2008-2011 ging die Beschäftigung um 1,7 % zurück – in diesem Zeitraum zeigte sich die EU widerstandsfähiger als die USA (-5,8 %). Allerdings wurde im Euroraum ein stärkerer Rückgang verzeichnet, besonders in denjenigen Ländern, die eine tiefgehende Haushaltskonsolidierung vorgenommen haben. Seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 beziffert sich die Zahl der verlorengegangenen Arbeitsplätze jetzt auf insgesamt 5 Millionen, von denen 4 Millionen auf die Eurozone entfallen. Die seit Krisenbeginn festgestellten Schwankungen bei der Gesamtbeschäftigung gehen in erster Linie auf die Teilzeitbeschäftigung und die befristeten Arbeitsverhältnisse zurück, aber es gab auch Einschnitte bei den unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen.

Schaubild 1: Beschäftigungs- und Arbeitslosenzahlen in der EU-27; 2005-2012



Quelle: Eurostat, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und EU-Arbeitskräfteerhebung

Eine positive Entwicklung ist bei der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte zu verzeichnen: Sie stieg im Zeitraum 2008-2011 um 1,8 Prozentpunkte, während die Gesamtquote aller Beschäftigten um 1,5 Prozentpunkte zurückging. Auch ist die Wirtschaftskrise bei den Frauen verhältnismäßig glimpflicher verlaufen als bei den Männern – so blieb die Beschäftigtenquote bei den Frauen nahezu auf dem Niveau von 2008, während sie bei den Männern im gleichen Zeitraum um

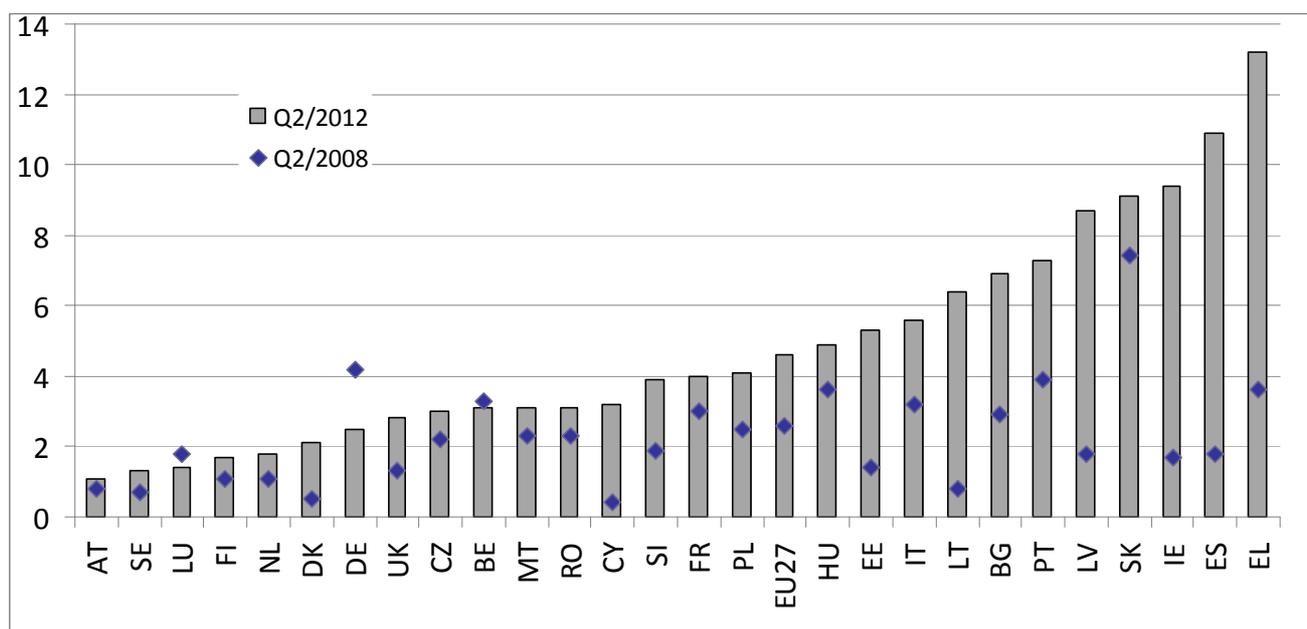
2,6 Prozentpunkte zurückging. Bei den jungen Menschen sank die Beschäftigtenquote im gleichen Zeitraum um 3,8 Prozentpunkte.

Die Arbeitslosigkeit steigt wieder; im Euroraum hat sie ein nie dagewesenes Niveau erreicht. In der EU beläuft sich die Gesamtarbeitslosenquote derzeit auf 10,6 %, im Euroraum liegt sie dagegen bei 11,6 % – dies ist der höchste Wert seit Einrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion. Im Mai 2012 kletterte die Zahl der Arbeitslosen in der EU erstmals über die 25-Millionen-Marke, im darauffolgenden Quartal kamen noch weitere 0,75 Millionen Arbeitslose hinzu. Damit hat sich die Arbeitslosenzahl seit 2008 insgesamt um rund 9 Millionen erhöht. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Arbeitslosigkeit auf dem Vormarsch, lediglich in sechs Ländern zeigte sich im August 2012 ein Rückgang im Vergleich zum Vorjahr.

Die Langzeitarbeitslosigkeit ist alarmierend hoch. Im zweiten Quartal 2012 waren 11,1 Millionen Menschen in der EU seit mehr als 12 Monaten arbeitslos; dies entspricht einem Anteil von 4,6 % der Erwerbsbevölkerung²; damit hat die Zahl der Arbeitslosen gegenüber 2008 um 4,8 Millionen zugenommen. Im Jahr 2011 entfielen 70 % aller Langzeitarbeitslosen in der EU-27 auf die 6 größten Mitgliedstaaten, allein mehr als 21 % auf Spanien. Von den 3,7 Millionen Menschen, die im Zeitraum 2008-2011 zusätzlich als langzeitarbeitslos eingestuft wurden, entfielen 1,6 Millionen auf Spanien.

Seit Beginn der Krise **ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit in den meisten Mitgliedstaaten gesunken**, und zwar sowohl bei Kurzzeit- als auch bei Langzeitarbeitslosen. Besonders deutlich gesunken ist diese Wahrscheinlichkeit in den Mitgliedstaaten, in denen eine tiefgreifende Haushaltskonsolidierung stattfindet. In Spanien sank die Quote von 50 % auf 30 %, in Griechenland von 25 % auf 15 %; in den Niederlanden blieb sie dagegen stabil, während sie in der Tschechischen Republik und Estland anstieg.

Schaubild 2: Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung (in %), 2008 und 2011



Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung

Die Langzeitarbeitslosigkeit hat bei allen Bevölkerungsgruppen zugenommen, am stärksten jedoch bei jungen Menschen und geringqualifizierten Personen. Allerdings lag die Wahrscheinlichkeit, in die Langzeitarbeitslosigkeit abzurutschen, bei älteren Arbeitskräften 2011 bei

² Derzeit sind über 44 % der Arbeitslosen langzeitarbeitslos.

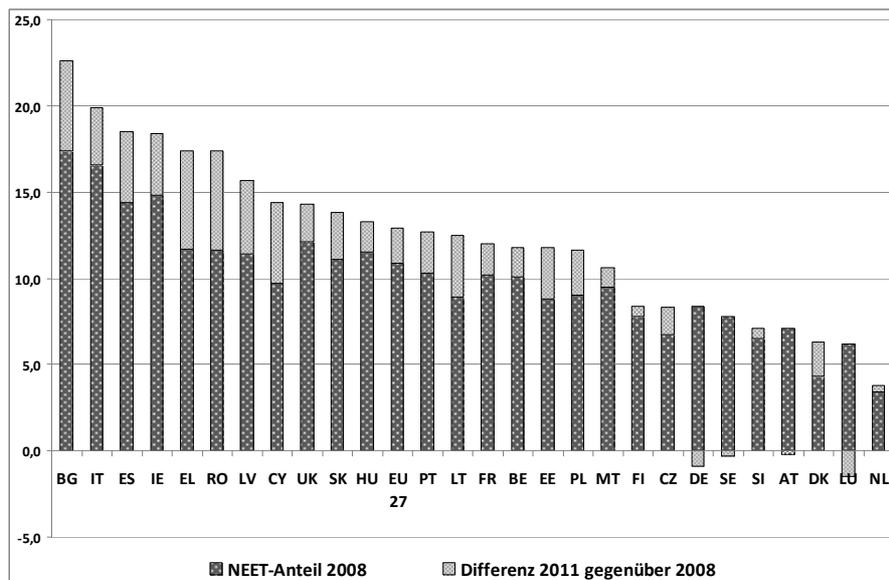
über 55 %, bei jungen Menschen hingegen lediglich bei rund 30 %. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen bei den Geringqualifizierten war 2011 viermal so hoch wie bei hochqualifizierten Arbeitskräften. Ferner erreichte die Langzeitarbeitslosigkeit 2011 auch bei Arbeitskräften aus Drittstaaten doppelt so hohe Werte wie bei der durchschnittlichen EU-Arbeitskraft. Einige Mitgliedstaaten konnten die Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreich eindämmen, entweder weil der Konjunkturunbruch von kürzerer Dauer war oder weil ihre Arbeitsmarkteinrichtungen effiziente Arbeit geleistet haben.

Mehr als jeder fünfte junge Mensch ist arbeitslos. Angesichts einer Arbeitslosenzahl von 5,52 Millionen stellt sich die Situation der jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt wirtschaftlich wie auch sozial gesehen als Notlage dar. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ist die Arbeitslosenquote bei den jungen Menschen in den zurückliegenden 12 Monaten angestiegen; in zwei Mitgliedstaaten liegt die Jugendarbeitslosigkeit nach wie vor bei über 50 %, in weiteren sechs Ländern bei mehr als 30 %. Die Beschäftigungsquote der 20 bis 34-Jährigen, die mindestens die Sekundarstufe II abgeschlossen haben, ist 2011 im Vergleich zu 2008 um 4,2 Prozentpunkte auf 77,2 % gesunken; dies belegt, dass der Übergang von der Ausbildung auf den Arbeitsmarkt immer schwieriger wird.

Schulabbrecher haben mit trüben Beschäftigungsaussichten zu kämpfen. Schulabbrecher sind wohl die am stärksten gefährdete Untergruppe innerhalb der Gruppe der jungen Arbeitskräfte Europas. EU-weit haben über die Hälfte der jungen Schulabbrecherinnen und -abbrecher keinen Arbeitsplatz. Im Zeitraum 2010-2011 ist die Schulabbrecherquote von 14,1 % auf 13,5 % gesunken. Beim Schulabbruch klafft die Schere zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin weit auseinander; diejenigen Länder jedoch, die wirksame und umfassende Abhilfemaßnahmen getroffen haben, konnten die Lage andererseits deutlich verbessern. Nach wie vor brechen junge Menschen aus benachteiligten Gruppen, Migrantinnen und Migranten, ethnische Minderheiten (wie die Roma) sowie Jungen häufiger die Schulausbildung ab.

Der Anteil der jungen Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET), steigt weiter. Noch besorgniserregender ist, dass der Anteil der NEET in denjenigen Mitgliedstaaten besonders stark angestiegen ist, in denen die Quote bereits hoch war. Obwohl die Zunahme bei jungen Männern ausgeprägter war, ist die NEET-Quote bei jungen Frauen nach wie vor in fast allen europäischen Ländern höher als bei den Männern.

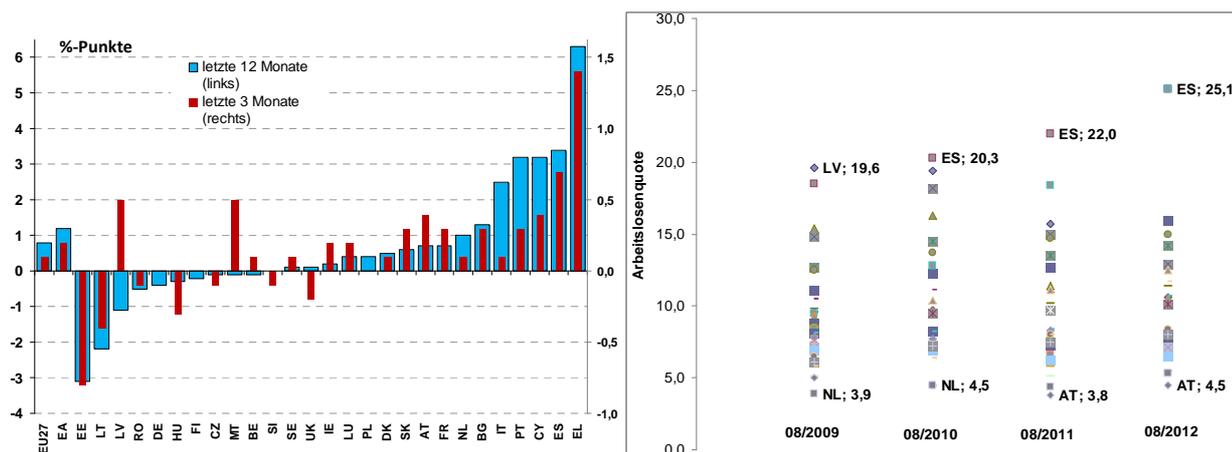
Schaubild 3: Anteil der 15 bis 24-Jährigen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET) (in %)



Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung

Die Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten der einzelnen Mitgliedstaaten haben sich in den letzten Jahren deutlich verstärkt, besonders im Euroraum. Auch auf regionaler und lokaler Ebene gibt es große Unterschiede, wobei Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit stellenweise auf subnationaler Ebene besonders hervorstechen. Am niedrigsten war die Arbeitslosigkeit im August 2012 in Österreich mit nur 4,5 %, während sie in Spanien bei 25,1 % lag. Die Arbeitslosigkeit verteilt sich zu einem großen Teil auf verhältnismäßig wenige Länder. So stellen insbesondere die Arbeitslosen in Italien und Spanien sowie in denjenigen Mitgliedstaaten mit Finanzhilfeprogrammen (EL, IE, PT, RO) beinahe die Hälfte der EU-Gesamtarbeitslosenquote, und während der Krise hat sich dieser Anteil weiter merklich erhöht.

Schaubild 4: Änderungen bei den Arbeitslosenquoten (in Prozentpunkten) in den letzten 12 bzw. 3 Monaten zurückgerechnet von August 2012 sowie Entwicklung der Verteilung der Arbeitslosenquoten von August 2009 bis August 2012



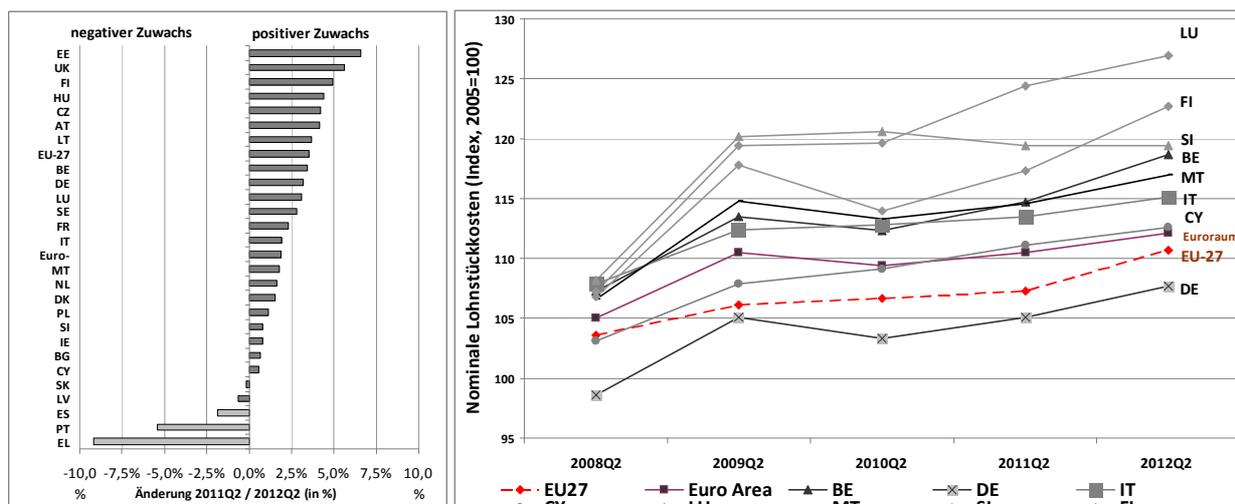
Quelle: Eurostat

Erläuterungen: Eurostat. Zweites Schaubild: Bei 5 Mitgliedstaaten fehlen die Daten für 08/2012. Stattdessen wurden Daten aus folgenden Monaten herangezogen: EE und LV: Juni, EL, HU und UK: Juli.

Die Kluft bei Beschäftigung und sozialen Indikatoren zwischen den Mitgliedstaaten vergrößert sich. Diese Entwicklung zeigt sich besonders im Vergleich der südlichen Mitgliedstaaten mit den europäischen Randländern. Bisher haben sich vor allem die nord- und mitteleuropäischen Staaten als widerstandsfähiger erwiesen. Die Schocks sind offenbar asymmetrisch, doch haben Länder mit relativ schwach segmentierten Arbeitsmärkten und stabilen Sozialfürorgesystemen, die in der Lage sind, Arbeitsstunden und Arbeitszeit vorübergehend anzupassen (interne Flexibilität), sehr häufig besser abgeschnitten.

Gemäß neueren Daten haben Löhne und Arbeitskosten dazu beigetragen, die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte auszugleichen. Auf den europäischen Arbeitsmärkten wurden 2011 deutliche Anzeichen einer besseren Lohnentwicklung festgestellt; so sind die nominalen Lohnstückkosten moderat gestiegen, nachdem sie 2010 effektiv zurückgegangen waren. Das reale Arbeitsentgelt pro Arbeitskraft sank 2011 in rund der Hälfte der Mitgliedstaaten und seine Aufwärtsentwicklung blieb hinter dem Produktivitätswachstum zurück, wodurch der seit 2010 bestehende Abwärtstrend beim Lohnanteil bekräftigt wurde. Die Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten gestaltet sich ein wenig unterschiedlich in den einzelnen Mitgliedstaaten. Im Allgemeinen lehnt sich die Entwicklung der Lohnstückkosten stärker an Maßnahmen zum Ausgleich außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte an; dabei kristallisiert sich immer deutlicher der Unterschied heraus zwischen Ländern, die ihre Arbeitslosigkeit stärker eindämmen und ihre außenwirtschaftlichen Positionen stärker ausgleichen müssen, und solchen, in denen sich die Konjunktur nachhaltiger erholt hat und die einen Leistungsbilanzüberschuss aufweisen.

Schaubild 5: Jährlicher Zuwachs bei den nominalen Lohnstückkosten (Q2/2011//Q2/2012) und Entwicklung in 8 ausgewählten Mitgliedstaaten (an die länderspezifische Empfehlungen zu den Löhnen gerichtet wurden), Q2/2008-Q2/2012



Anm.: Vierteljährliche Daten, saisonbereinigt

Quelle: Eurostat. Erstes Schaubild: Für Zypern erfolgt der Vergleich zwischen dem 1. Quartal 2011 und dem 1. Quartal 2012 (für das 2. Quartal 2012 liegen keine Daten vor).

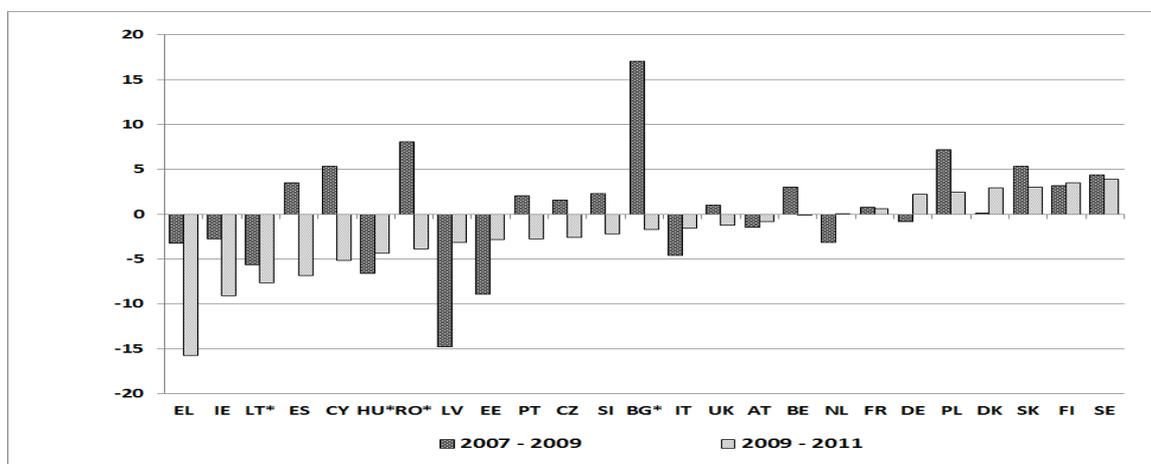
Quelle : Eurostat

Der vor der Krise bestehende Trend, wonach Länder, die in puncto Arbeitslosigkeit schlechter abschnitten, eine stärkere Dynamik bei den Reallöhnen aufwiesen, hat sich seit 2010 umgekehrt. Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der Exportbranchen allmählich verbessert. In Ländern, die dabei sind, ihre Leistungsbilanz auszugleichen, oder diesen Prozess mehr oder weniger abgeschlossen haben, sind Arbeitskräftebedarf und Löhne offenbar im

Sektor der handelbaren Güter nachhaltiger. Außerdem ist erwiesen, dass die Reallöhne bis 2009 eine ausgeprägtere Dynamik aufwiesen, sich dieser Trend aber seit 2010 umgekehrt hat.

Das Durchschnittseinkommen der Haushalte ist in vielen Mitgliedstaaten rückläufig. In zwei Dritteln der Mitgliedstaaten ist das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte im Zeitraum 2009-2011 gesunken; hierbei hat sich die Schere zwischen den einzelnen Ländern vergrößert. In den meisten Mitgliedstaaten hat die anhaltende Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise in Verbindung mit der Notwendigkeit, die Haushaltskonsolidierung fortzusetzen (die auch Leistungskürzungen und Steuererhöhungen umfasst), im Laufe der Zeit zu einer schwächeren Schutzwirkung der einzelstaatlichen automatischen Stabilisatoren geführt, da Leistungsempfänger ihre Ansprüche ausgereizt haben oder ihre Leistungen gekürzt wurden. So betraf die Abwärtsentwicklung beim verfügbaren Einkommen der Haushalte besonders diejenigen Mitgliedstaaten, in denen die Rezession anhielt. Anteil an dieser deutlichen Einkommensminderung haben offenbar die seit 2010 durchgeführten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung.

Schaubild 6: Änderungen beim verfügbaren Bruttoeinkommen der Haushalte während der Krise

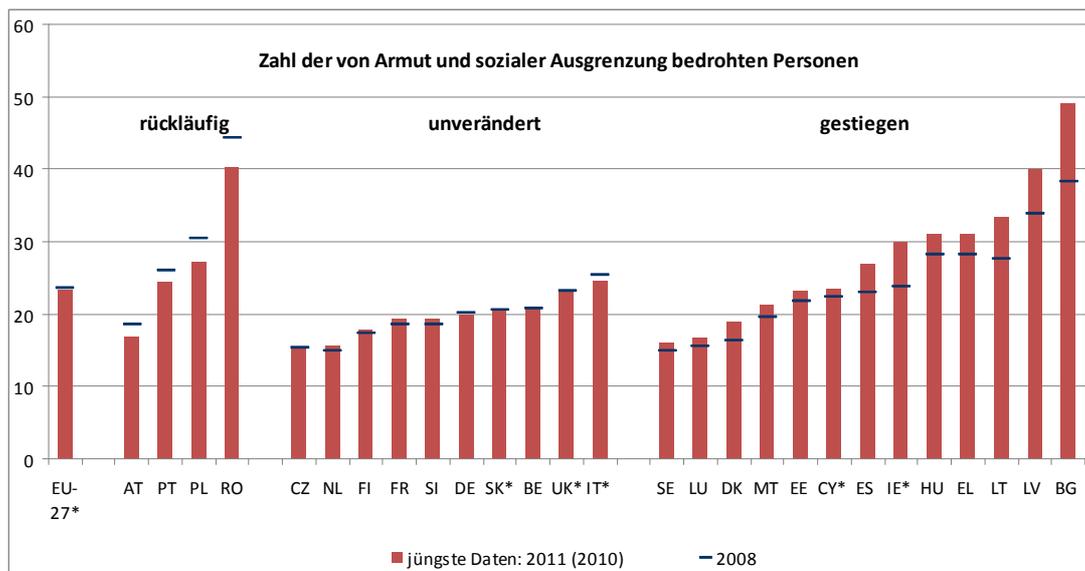


Quelle: Eurostat, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

Der Anteil der EU-Haushalte, die nach eigenen Angaben finanzielle Probleme haben, ist nach wie vor auf einem historischen Höchststand und ist in den letzten Monaten im Allgemeinen weiter angestiegen. Im Jahr 2012 erhöhte sich der Indikator für die finanzielle Belastung im untersten Quintil im Vergleich zum Vorjahr besonders stark in Spanien und Italien (um 10 Prozentpunkte); in 6 Mitgliedstaaten sank er dagegen.

Neuere Daten belegen, dass Armut und soziale Ausgrenzung auf dem Vormarsch sind und ausgeprägtere Formen annehmen. Der Anteil der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, hat seit 2008 in mehreren Mitgliedstaaten zugenommen; ihre Zahl ist höher als diejenige der Länder, in denen dieser Anteil gesunken ist. Besonders hiervon betroffen waren bestimmte Bevölkerungsgruppen (u. a. Kinder, Alleinerziehende, Personen im Haupterwerbsalter und insbesondere junge Menschen). Im Hinblick auf das Ausmaß der Armut zeigt sich, dass die Armut bei armutsgefährdeten Personen in vielen Ländern zunimmt, insbesondere in Ländern mit hohem Armutsrisiko. Im Jahr 2010 lag das mittlere Einkommen armutsgefährdeter Personen in der EU um 22 % unter der Armutsgrenze – die Kluft zwischen Arm und Reich hat sich seit 2008 demnach in den meisten Mitgliedstaaten vertieft.

Schaubild 7: Entwicklung der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in den EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum 2008-2011



Quelle: EU-SILC; mit * gekennzeichnete Werte: SILC 2011(2010)

Erwerbstätigenarmut und soziale Polarisierung nehmen in vielen Mitgliedstaaten zu. Im Jahr 2011 war ein Drittel der armutsgefährdeten Erwachsenen im Erwerbsalter erwerbstätig. Im Jahr 2010 lebten 8,4 % der erwerbstätigen Personen unterhalb der Armutsgrenze, und das Risiko war für Familien mit unterhaltspflichtigen Kindern deutlich höher (10,7 %). Bei den Frauen nahm die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu, bei den Männern ist die Quote jedoch nach wie vor höher. Im Zeitraum 2006-2010 nahm die Erwerbstätigenarmut in einem Drittel der Mitgliedstaaten deutlich zu; darunter befanden sich auch einige der wohlhabendsten EU-Länder, deren Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte eine höhere Widerstandsfähigkeit aufweisen. Mögliche Gründe hierfür könnten u. a. Lohnanpassungen, eine Reduzierung der Arbeitszeit, Kurzarbeit sowie eine Zunahme bei Teilzeit und befristeten Beschäftigungsverhältnissen sein.

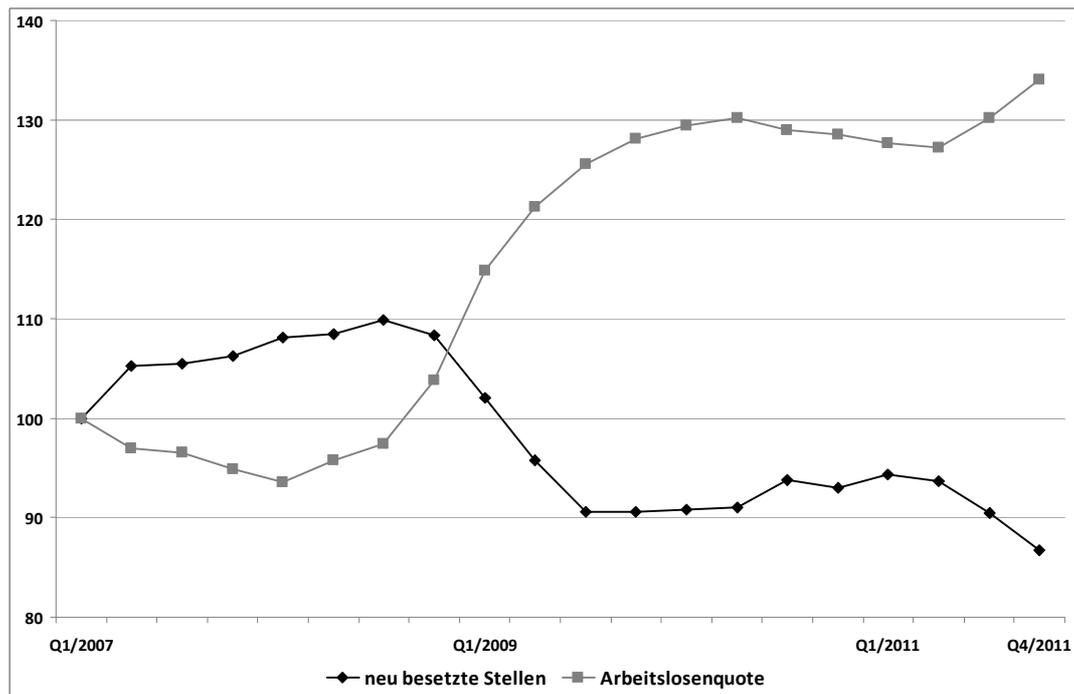
2. GROSSE ARBEITSMARKTPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Die neuesten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt lassen sich zum Teil auf Konjunkturschwankungen zurückführen, insbesondere auf die schwere Wirtschaftskrise, aber sie sind auch eine Folge struktureller und institutioneller arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen, die die Wirtschaftstätigkeit und das Funktionieren der Arbeitsmärkte beeinträchtigen.

Die Nettozahl der neu geschaffenen Stellen (Beschäftigungszuwachs) ist – außer im Jahr 2010 – sowohl in der EU insgesamt als auch in den Mitgliedstaaten konstant gesunken. Seit Mitte 2011 gibt es in ganz Europa wieder negative Beschäftigungszuwachsraten. Dies ist das Ergebnis des rückläufigen Trends bei der Zahl der neu besetzten Stellen (Einstellung vormals Arbeitsloser) und der Zunahme bei den abgebauten und aufgegebenen Arbeitsplätzen; hier sind Maßnahmen gefordert, die die Nachfrage nach Arbeitskräften und ein arbeitsplatzintensiveres Wachstum fördern³. Andererseits zeitigen aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds geförderte Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen eine deutlich positive Entwicklung sowohl im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen (brutto) als auch die Unterstützung von Unternehmensgründungen.

³ Siehe das Beschäftigungspaket der Europäischen Kommission vom April 2012.

Schaubild 8: Arbeitslosenzahlen und Zahl der neu besetzten Stellen in der EU-27; Q1/2007-Q4/2011



Quelle: Berechnungen der Kommission anhand von Eurostat-Daten

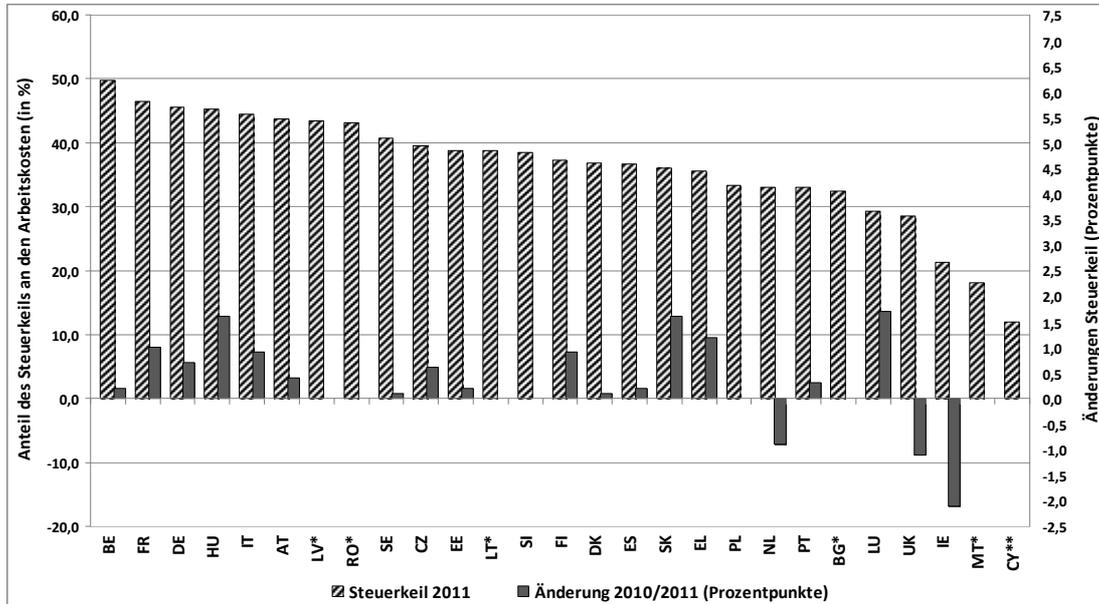
Das Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen in wichtigen Branchen ließe sich weiter ausbauen, wenn die bestehenden Qualifikationsengpässe beseitigt würden. Schätzungen zufolge sollen bis 2020 in der Ökoindustrie rund 8 Mio. Stellen geschaffen werden, von denen 2,8 Mio. auf Maßnahmen zur effizienteren Ressourcennutzung, 2 Mio. auf die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen und weitere 3 Mio. auf den Ausbau des Bereichs der erneuerbaren Energien entfallen sollen⁴. Es wird davon ausgegangen, dass 2012 EU-weit 3,4 Mio. Menschen in der Umweltindustrie arbeiten – dies ist eine Steigerung gegenüber 2008 (2,7 Mio.) und zeigt, dass die Umweltbranchen selbst unter den derzeitigen wirtschaftlichen Bedingungen über ein Potenzial zur Schaffung von Beschäftigungswachstum verfügen. Im Zeitraum 2005-2009 wurden in den mit erneuerbaren Energien befassten Branchen über 300 000 neue Stellen geschaffen. Im Gesundheits- und sozialen Sektor wurden von 2008-2011 ca. 1 866 000 neue Stellen geschaffen. Und die Nachfrage nach neuen Stellen in dieser Branche soll steigen – im Zeitraum 2010-2020 wird mit 8 Mio. neuen Arbeitsplatzangeboten gerechnet. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sollen bis 2015 bis zu 700 000 Stellen für IKT-Spezialisten verfügbar sein. In beiden der genannten Branchen geht es darum, ältere Belegschaften durch jüngere Arbeitskräfte zu ersetzen. Beträchtliche Qualifikationsengpässe werden im Allgemeinen in den Branchen der Umweltindustrie, der Informations- und Kommunikationstechnologien und des Gesundheitssektors gemeldet, insbesondere bei denjenigen Berufen, die eine hohe fachliche Qualifikation voraussetzen.

Die Besteuerung des Faktors Arbeit ist unverändert hoch und wurde in einigen Mitgliedstaaten weiter angehoben; durch Änderungen bei der Zusammensetzung sinken jedoch die Arbeitskosten. Ein hoher Steuerkeil hält Zweitverdiener sowie Geringverdiener und Geringqualifizierte davon ab, eine Beschäftigung aufzunehmen, und kann die aggregierten Beschäftigungsquoten dieser Gruppen beeinträchtigen. Der durchschnittliche Steuerkeil für die EU-27

⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2012) 92 final vom 18.4.2012, „Exploiting the Employment Potential of green growth“.

betrug 2011 39,6 % gegenüber 21 % in der Schweiz, 29,5 % in den USA sowie 30,8 % in Japan und Kanada. Insgesamt legte er in Europa zwischen 2010 und 2011 um 0,3 Prozentpunkte zu, wobei auch Niedrigverdiener von der Entwicklung betroffen waren. In der Regel nahm die steuerliche Belastung am meisten in denjenigen Mitgliedstaaten zu, in denen der Steuerkeil bereits hoch war. Dies ist aber hauptsächlich auf Änderungen bei der Einkommenssteuer zurückzuführen; in einigen Fällen spielten zusätzlich Senkungen bei den vom Arbeitgeber zu entrichtenden Sozialabgaben eine Rolle, wodurch die Arbeitskosten gesunken sind.

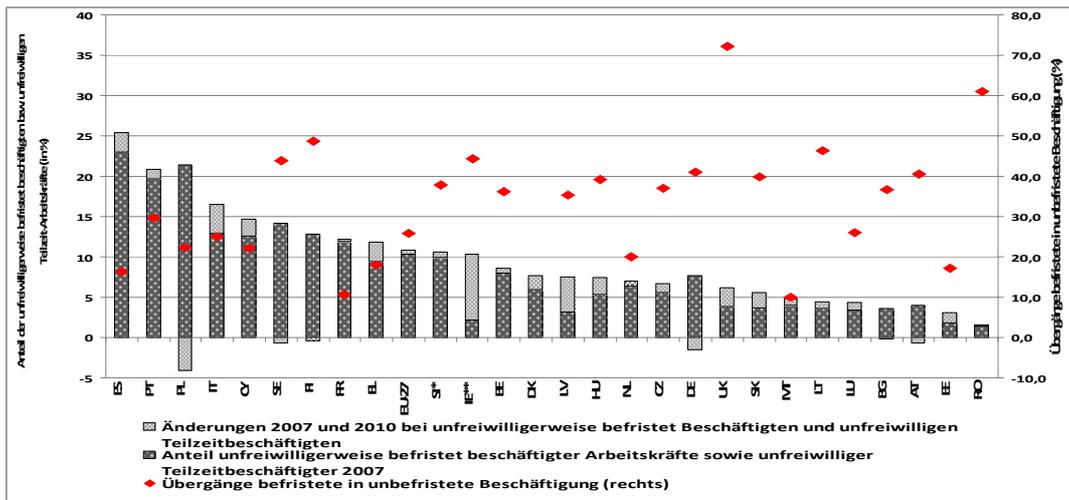
Schaubild 9: Steuerkeil bei Niedrigverdienern (unter Zugrundlegung von 67 % des Durchschnittslohns für diese Personengruppe) im Jahr 2011 und Änderungen im Zeitraum 2010-2011



Erläuterung: *Daten für die EU-Mitgliedstaaten, die nicht der OECD angehören (BG, LV, LT, MT und RO) liegen nur für 2010 vor; **CY: Daten für 2007. Bei diesen Ländern werden die Änderungen beim Steuerkeil für den Zeitraum 2009-2010 angegeben (CY: 2006-2007). Quelle: OECD

Die Arbeitsmärkte haben sich weiter segmentiert und die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse und Teilzeitstellen hat zugenommen. Im Zeitraum 2007-2011 ist der Anteil der Arbeitskräfte, die unfreiwilligerweise in einem befristeten Arbeitsverhältnis stehen oder eine Teilzeitbeschäftigung ausüben, in 21 der 27 Mitgliedstaaten gestiegen. Die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten ist höchst unterschiedlich, doch weisen die Mittelmeerstaaten und Polen die stärkste Segmentierung auf. Die Hauptursache der Arbeitsmarktsegmentierung ist in den asymmetrischen Arbeitsschutzregelungen bei unbefristeten und befristeten Arbeitsverhältnissen/Zeitarbeit zu suchen. 60,4 % der 15 bis 64-Jährigen standen 2011 unfreiwillig in einem befristeten Arbeitsverhältnis. In Mitgliedstaaten mit strengeren Arbeitsschutzregelungen ist die Wahrscheinlichkeit, eine unbefristete Stelle zu finden, geringer.

Schaubild 10: Anteil der Arbeitskräfte, die unfreiwilligerweise in einem befristeten Arbeitsverhältnis stehen oder eine Teilzeitbeschäftigung ausüben (2007 und 2011) und Übergänge von einem befristeten zu einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis (Stand: 2010)

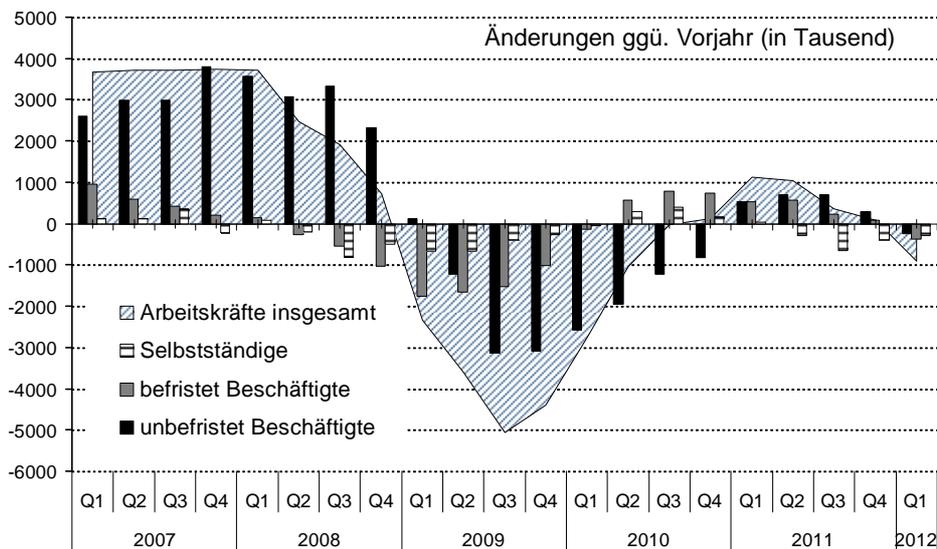


Erläuterung: *SI: Daten für 2011; **IE: es liegen nur Daten für 2007 vor.

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung und SILC

Bei den befristet beschäftigten Arbeitskräften in der EU sind junge Menschen unverhältnismäßig stark repräsentiert; ihre Lage hat sich immer weiter verschlechtert. Im Jahr 2011 hatten etwa 42,5 % der jungen Arbeitskräfte in der EU eine befristete Stelle, während der Durchschnittswert bezogen auf die Erwerbsbevölkerung insgesamt 14,0 % betrug. Es ist erwiesen, dass zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse jungen Menschen ein Stück weit den Weg in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis ebnen können; dies gilt jedoch nicht für eine ganze Reihe anderer Mitgliedstaaten, in denen besonders wenig Übergänge von einem befristeten in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis registriert werden.

Schaubild 11: unbefristet und befristet beschäftigte Arbeitskräfte, Selbstständige und Gesamtzahl der Arbeitskräfte (15 bis 64 Jährige); Q1/2007-Q1/2012



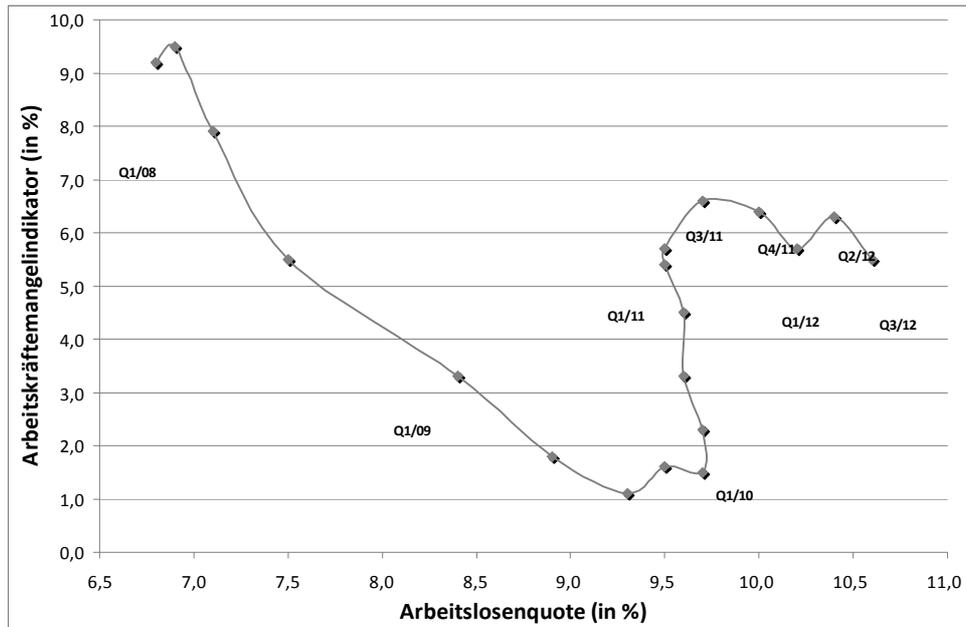
Quelle: Eurostat

Ein großer Anteil des Beschäftigungszuwachses in der Krise entfällt auf die Teilzeitbeschäftigung. Im Zeitraum 2008-2010 ist die Gesamtbeschäftigung geschrumpft und die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ist um 6,2 Mio. gesunken, gleichzeitig hat aber die Zahl der Teilzeitarbeitskräfte um 1,1 Mio. zugenommen. In den letzten Jahren ist die Teilzeitbeschäftigung kontinuierlich gestiegen – 2011 erreichte sie einen Anteil von 18,8 %. Rund ein Drittel der erwerbstätigen Frauen üben eine Teilzeitbeschäftigung aus, während es bei den Männern lediglich 8,1 % sind; darin spiegelt sich wider, dass lediglich für 28 % der Kinder unter 3 Jahren und für 84 % der Überdreijährigen Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen.

Es gibt jüngste Anzeichen für eine Verschlechterung beim Abgleich von Angebot und Nachfrage auf den europäischen Arbeitsmärkten. Bei den meisten Mitgliedstaaten hat sich die Beveridge-Kurve, mit der Arbeitslosenquote und offene Stellen zueinander ins Verhältnis gesetzt werden, weiter nach rechts außen verschoben. In drei Mitgliedstaaten (BE, AT und FI) folgt die Entwicklung seit 2008 jedoch der Beveridge-Kurve und in einem Mitgliedstaat (DE) hat sich die Kurve nach innen hin verschoben, was eine bessere arbeitsmarktpolitische Lage und einen besseren Abgleich von Stellenangebot und -nachfrage abbildet. Die Verschlechterung ist möglicherweise auf folgende Faktoren zurückzuführen: Diskrepanzen zwischen Qualifikationen und dem für eine bestimmte Tätigkeit geforderten Ausbildungsniveau, steigende Langzeitarbeitslosigkeit, inadäquate Reaktion auf demografischen Wandel und ineffiziente Arbeitsvermittlungsleistungen. Ursächlich können aber auch Hindernisse und Hemmfaktoren sein, die der geografischen und der Beschäftigungsmobilität entgegenstehen, sowie ein asymmetrischer Kenntnisstand bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Arbeitskräften. So sehen sich EU-Bürgerinnen und -Bürger immer noch mit rechtlichen, verwaltungstechnischen sowie alltäglichen Hindernissen konfrontiert, wenn sie sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen. Es sind weitere Reformen geplant, um das Europäische Portal zur beruflichen Mobilität „EURES“⁵ zu einem bedarfsgesteuerten Instrument für Rekrutierung, Stellenvermittlung und Abgleich von Angebot und Nachfrage innerhalb der EU umzugestalten; mithilfe dieses Tools sollen die Mitgliedstaaten dann ihren jeweiligen EURES-Dienst an ihre individuellen wirtschaftlichen Anforderungen anpassen können, z. B. indem sie Mangelberufe fördern und bestimmte Personengruppen (wie junge Menschen) unterstützen.

⁵ Netz aus 31 europäischen Arbeitsverwaltungen, das die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der Mitgliedstaaten, den EWR-Staaten und der Schweiz fördert.

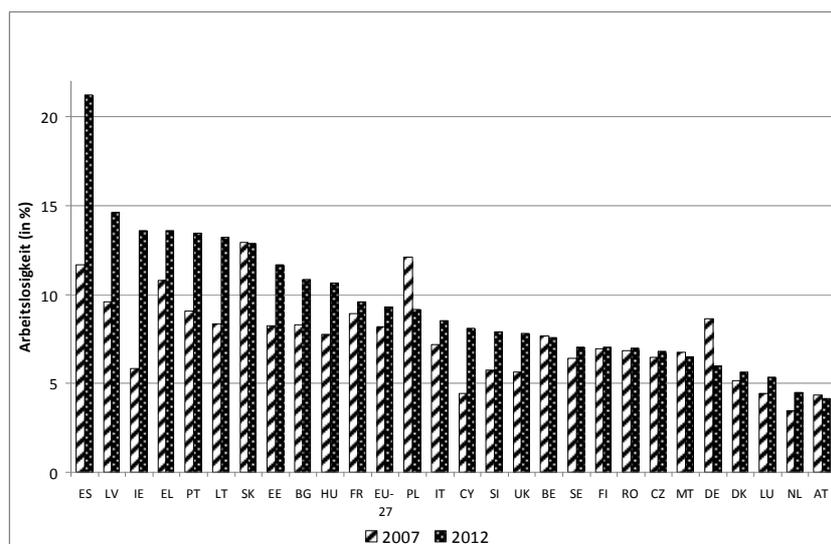
Schaubild 12: Beveridge-Kurve für die EU-27; Q1/2008-Q3/2012



Quelle: Eurostat, verwendete Daten: i) Arbeitslosenquote (in %) und ii) Arbeitskräftemangelindikator (in %), Daten abgeleitet aus einer EU-Unternehmensumfrage

Es besteht die Gefahr, dass sich die anhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit verfestigt. Die festgestellte Außenverschiebung der Beveridge-Kurve ist möglicherweise nur vorübergehend: so versucht der Arbeitsmarkt, beispielsweise durch Anpassungen bei der Lohn- und Gehaltsdynamik, Umschulungen oder eine Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die geänderte Wirtschaftstätigkeit zu reagieren und sich daran anzupassen. Die Verschiebung könnte aber auch auf längerfristige strukturelle Probleme hindeuten, die die strukturelle Arbeitslosigkeit auf Dauer in die Höhe zu treiben drohen. Daten lassen den Schluss zu, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit, gemessen als Quote der Arbeitslosigkeit, bei der Lohnerhöhungen keinen Inflationsschub auslösen, in den meisten EU-Mitgliedstaaten seit Krisenbeginn gestiegen, und dieser Anstieg ist mit der Verschlechterung der Beveridge-Kurve einhergegangen.

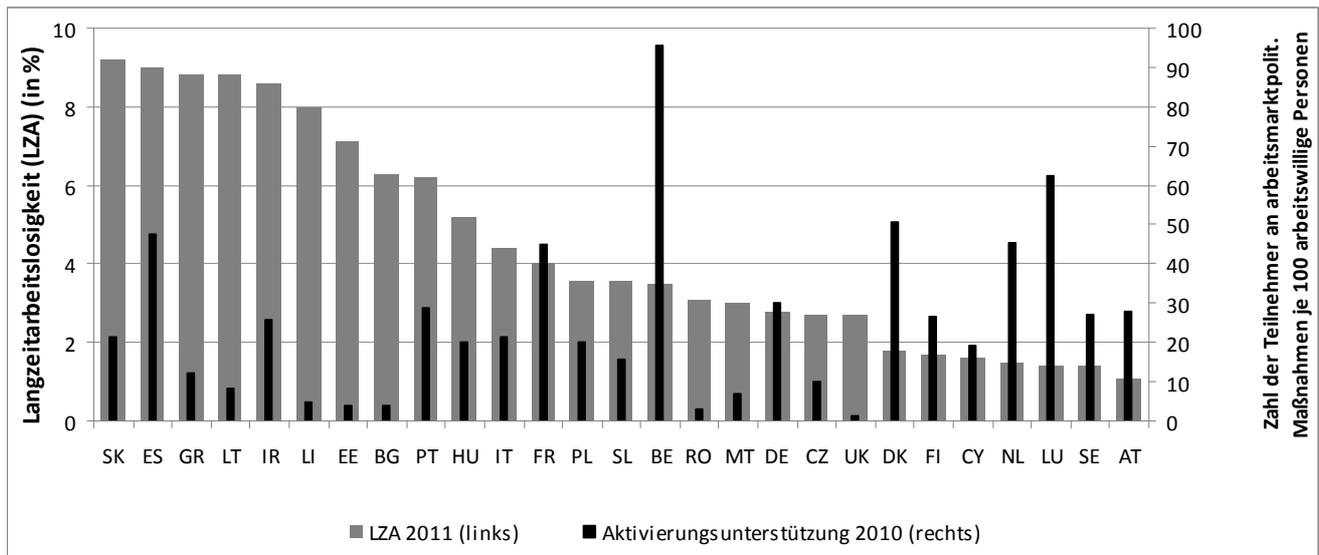
Schaubild 13: Quote der Arbeitslosigkeit (in %), bei der Lohnerhöhungen keinen Inflationsschub auslösen, für die einzelnen Mitgliedstaaten



Quelle: AMECO

Die Aufwendungen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen je arbeitslose Person sind seit Kurzem rückläufig. Es ist erwiesen, dass sich eine aktive Arbeitsmarktpolitik positiv auf die Beschäftigungsquote auswirkt, insbesondere im Hinblick auf Frauen und Geringqualifizierte. Die Mitgliedstaaten mit der niedrigsten Langzeitarbeitslosigkeit gehören auch zu denen, in denen die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am höchsten ist; es können jedoch auch noch andere Faktoren mit zu dieser guten Leistung beigetragen haben. Die tatsächlichen Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik pro arbeitslose Person sind im Zeitraum 2007-2010 jedoch um über 20 % gesunken⁶.

Schaubild 14: Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (2010) und Langzeitarbeitslosenquote (2011)



Quelle: Eurostat

Die Abfederungswirkung der als automatischer Stabilisator fungierenden Sozialschutzsysteme auf das Einkommen der Haushalte hat sich nach 2009 abgeschwächt. In der Anfangsphase der Krise kam den Sozialleistungen eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung des Einkommens der Haushalte zu. Im Euroraum wirkten sich die Nettosozialleistungen und Steuersenkungen 2009 und in den ersten beiden Quartalen 2010 positiv auf das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte aus. In der zweiten Phase der Krise schwächte sich diese Wirkung jedoch allmählich ab. Ende 2010 begannen sich die Sozialleistungen negativ auf das Bruttoeinkommen der Haushalte auszuwirken. In einigen Mitgliedstaaten steigt die Zahl der Menschen, die in kein Sozialschutzsystem eingegliedert sind. Die Abschwächung hängt damit zusammen, dass die Sozialleistungen, auf die eine Person Anspruch hat, im Laufe der Zeit weniger werden, dass anfängliche Unterstützungsmaßnahmen zur Anhebung des verfügbaren Einkommens auslaufen bzw. damit, dass in einigen Ländern infolge der Haushaltskonsolidierung die Aufwendungen für Sozialleistungen gekürzt wurden.

Im Hinblick auf die Eindämmung der Armut pro Einheit der aufgewendeten Mittel bestehen bei der Effizienz der Ausgaben bestehen deutliche Unterschiede zwischen denjenigen Mitgliedstaaten, deren Ausgabeverhalten und deren Sozialschutzsysteme ähnlich sind. Steuer- und Sozialleistungssysteme gehören zu den wichtigsten Instrumenten, mit denen sich Einkommensarmut verhindern und eindämmen lässt. Mit den Aufwendungen für Sozialleistungen (ausgenommen Renten-

⁶ Schätzungen der OECD anhand der OECD-Datenbanken zu Arbeitsmarktprogrammen und den wichtigsten Wirtschaftsindikatoren.

und Pensionszahlungen) konnte die Armutsquote in der EU im Jahr 2010 von 26 % auf 16 % abgesenkt werden; dies entspricht einer Senkung um 37 %. Dennoch erzielen Mitgliedstaaten, die ähnliche Summen für den Sozialschutz aufwenden, unterschiedliche Ergebnisse und vice versa. In manchen Ländern gelingt es, die Armutsquote bei Kindern und alten Menschen sowie die krankheitsbedingten Fehlzeiten mit geringerem Mittelaufwand zu senken. In einigen Ländern fallen die Sozialleistungen höher aus, weil sie die Dauer der Leistungsberechtigung erfolgreich einschränken, indem sie die betroffenen Personen zügig wieder in den Arbeitsmarkt eingliedern. Unterstützt werden könnte die Aktivierung dadurch, dass eine ausgewogene Balance zwischen pauschalen und bedürftigkeitsabhängigen Leistungen sowie zwischen Geld- und Sachleistungen gefunden wird. Vergleicht man die Aufwendungen für den Sozialschutz mit dem Erfolg bei der Eindämmung der Armut, so stellt man fest, dass einige Systeme effizienter sind als andere. BG, LV, PL und RO gehören zu den Ländern, in denen mit geringen Sozialaufwendungen eine nur geringe Wirkung erzielt wird; in ES, IT, PT, CY (und EL) ist die Wirkung ähnlich gering, jedoch sind die Aufwendungen höher. Auch bei der Bekämpfung der Kinderarmut schneiden die genannten Länder schlechter ab als der EU-Durchschnitt.

Eine große Herausforderung besteht weiterhin darin, die Strategien zur aktiven Eingliederung in vollem Maße umzusetzen; diese umfassen auch eine angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen. In vielen Ländern ist nun eine Entwicklung dahingehend zu erkennen, dass eine aktive Sozialfürsorgepolitik betrieben wird und finanzielle Hemmnisse abgebaut werden, die einer Beschäftigung im Wege stehen. Bei der Reichweite der Sozialhilfesysteme und beim Mindesteinkommen sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor groß; weiter ausgebaut werden muss auch die Unterstützung für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die von der schwersten Form von Armut betroffen sind (wie Obdachlose und Roma). Eine adäquate Einkommensunterstützung trägt erfolgreich dazu bei, die Übergänge in die Beschäftigung zu erleichtern, die soziale Eingliederung zu fördern und die aggregierte Nachfrage anzukurbeln. Eine hochwertige und bezahlbare Kinderbetreuung unterstützt die Eltern bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und bietet den Kindern die bestmöglichen Voraussetzungen für ihr späteres Leben. Allerdings zeigt sich, dass die Inanspruchnahme der Betreuungsangebote bei den am stärksten gefährdeten Familien in der Regel geringer ist; ursächlich hierfür sind Faktoren wie Angebot und Zugangsmöglichkeiten, finanzielle Aspekte, Anspruchsberechtigung und Entscheidung der Eltern.

3. DURCHFÜHRUNG STRUKTURELLER ARBEITSMARKTREFORMEN

Am 1. und 2. März 2012 legte der Europäische Rat auf der Grundlage des Jahreswachstumsberichts 2012 der Kommission 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.

In diesem Abschnitt werden die Politikmaßnahmen dargelegt, mit denen die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Reformprogramme sowie die im Jahreswachstumsbericht 2012 festgelegten Prioritäten umsetzen.

3.1. Mobilisierung der Arbeitskräfte für mehr Wachstum

Mehrere Mitgliedstaaten (BE, CZ, EE, HU, IE and PT) haben Maßnahmen eingeleitet, um ihre aktive **Arbeitsmarktpolitik** zu intensivieren und ihre **öffentlichen Arbeitsverwaltungen** zu stärken. In Belgien wurden die Lohnzuschüsse für Arbeitskräfte erhöht, die als Wissensarbeiter eingestuft werden

(d. h. im privaten und öffentlichen Sektor beschäftigte Forschungskräfte). In der Tschechischen Republik werden gemeinnützige Tätigkeiten als Aktivierungsmaßnahmen eingesetzt und von der öffentlichen Arbeitsverwaltung koordiniert. In Estland setzt das neue Beschäftigungsprogramm 2012-2013 auf breiter gefächerte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auf eine breitere Zielgruppe für die einzelnen Maßnahmen. In Ungarn wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik durch folgende Schwerpunktsetzung intensiviert: Schulung des Personals der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, Einführung von Dienstleistungsmodellen, die auf die Bedürfnisse der Kunden zugeschnitten sind, Dienstleistungspakete für Kleinstunternehmen und KMU, Ausweitung des Portals und der elektronischen Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen sowie Umgestaltung der Regelungen für öffentliche Arbeiten. In Irland werden die Auflagen verschärft, um einen Anreiz für Teilzeitbeschäftigte zu schaffen, in eine Vollzeitbeschäftigung zu wechseln. In Portugal schließlich wurden Maßnahmen eingeleitet, um die Leistung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu verbessern, und es wurden Entgeltzuschüsse für Arbeitslose eingeführt.

Die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit war 2011 und 2012 weiterhin hoch und bei den Arbeitskosten war insgesamt ein Anstieg zu verzeichnen; andererseits konnten bei bestimmten benachteiligten Personengruppen (Geringqualifizierte und Geringverdiener) einige positive Entwicklungen erzielt werden. In vielen Mitgliedstaaten (BE, DK, CY, FI, EL, ES, IE, IT, FR, LU, NL, PT, SL, UK) wurde vor Kurzem die **Einkommenssteuer** erhöht, häufig, indem der Regelsatz heraufgesetzt wurde. In vielen Fällen ist die Maßnahme vorübergehender Natur und als allgemeine Mehrbelastung oder als Solidaritätsabgabe von Vielverdienern (GR, IT, CY, LU, PT, SP) ausgestaltet. Österreich und die Tschechische Republik wollen in Kürze vergleichbare Maßnahmen einleiten. In vielen Ländern (AT, BG, CY, FR, EL, HU, LV, PL, PT und UK) wurden auch die Sozialabgaben erhöht.

Die Maßnahmen zur Verringerung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit zielten in erster Linie darauf ab, die Beschäftigung bestimmter Personengruppen zu fördern, und gingen in der Regel mit einer Änderung der Steuerbemessungsgrundlage einher. In Belgien wurden beispielsweise die Sozialabgaben für junge Menschen, Geringverdiener und ältere Arbeitskräfte gesenkt, wodurch KMU neue Arbeitskräfte einstellen und Selbstständige unterstützt werden sollen. Es wurden auch Steuererleichterungen für Arbeitskräfte mit geringem und mittlerem Einkommen eingeführt, so in Finnland und Ungarn, wo Steuergutschriften und Grundfreibeträge erhöht wurden. In Schweden wurde der Grundfreibetrag für das Einkommen bei Arbeitskräften über 65 erhöht, um die Lebensarbeitszeit zu erhöhen.

Es werden verschiedenste Maßnahmen getroffen, um **Unternehmensgründungen und selbstständige Beschäftigung** zu fördern (AT, BE, BG, EE, ES, IE, MT, HU, PL, PT, UK). In Österreich erhalten Auszubildende und Unternehmen, die Ausbildungsplätze anbieten, zusätzliche Unterstützung im Rahmen eines Pilotprojekts, das u. a. auch Rechtsberatung und Mediation einschließt. In Belgien zielen die Maßnahmen darauf ab, Unternehmen leichter Zugang zu Krediten zu verschaffen, die administrativen Abläufe zu vereinfachen und die Sozialabgaben im Hotel- und Gaststättengewerbe zu senken. In Bulgarien wird der Weg in die Selbstständigkeit durch Beratung, Schulungen und Hilfestellung bei der Unternehmensgründung bzw. durch die Bereitstellung von Ausrüstung und Reparaturdiensten für neu gegründete Kleinunternehmen. In Spanien wird die Unternehmensgründung dadurch gefördert, dass die administrativen Hürden für Kleinunternehmen gesenkt und in Touristengebieten erweiterte Geschäftszeiten genehmigt werden. In Irland reichen die Unterstützungsmaßnahmen u. a. von Finanzhilfen über Darlehen und Bürgschaften bis hin zu Anreizen für Unternehmensgründungen. In Malta werden die bürokratischen Hürden für eine selbstständige Tätigkeit abgebaut und es wurde ein neues Bürgschaftssystem für Unternehmen („Micro Guarantee Scheme“) angekündigt, mit dem Selbstständige und Kleinunternehmen leichter an eine

Darlehensbürgschaft kommen sollen. In Polen werden Unternehmensgründungen, Selbstständigkeit und Wirtschaftstätigkeit mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds gefördert. In Portugal wird Unternehmern und Selbstständigen Zugang zu Finanzmitteln verschafft, und Arbeitslose, die ein eigenes Unternehmen gründen wollen, erhalten technische Unterstützung. Im Vereinigten Königreich wurde das Darlehenssystem aufgestockt, damit die Banken KMU bereitwilliger Darlehen gewähren.

Einige Mitgliedstaaten (BE, ES, IE, IT, SE) haben die **Leistungen bei Arbeitslosigkeit angepasst**, um die Wiederaufnahme einer Beschäftigung zu fördern. In Belgien hat die Reform der Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit dazu geführt, dass die Höhe der Leistungen früher und schneller abnimmt als zuvor. In Spanien wurde das Arbeitslosengeld für mehrere Kategorien gekürzt. In Portugal wurden mit einem neuen Gesetz Bezugsdauer und Summe der Leistungen bei Arbeitslosigkeit gekürzt, um die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen von Sozialleistungen abhängig werden und in die Langzeitarbeitslosigkeit abrutschen, zu verringern. In Schweden wurden strengere Kriterien für die Anspruchsberechtigung und ein niedrigeres Ersatzeinkommen eingeführt und die Dauer des Bezugs von Leistungen bei Arbeitslosigkeit zeitlich beschränkt.

In Spanien wird die **gemeinsame Verantwortung** gestärkt, indem die Auflagen die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einschließen. In Irland wurden die Auflagen für Arbeitsuchende verschärft, insbesondere im Hinblick auf Langzeitarbeitslose. In Italien soll das neue System der Sozialversicherung für Beschäftigung das derzeitige System der Leistungen bei Arbeitslosigkeit allmählich ablösen.

In einigen Mitgliedstaaten (EL, ES, PT) wurden Maßnahmen bezüglich der **Lohnfestsetzung** getroffen, die gewährleisten sollen, dass sich die Löhne im Einklang mit der Produktivität entwickeln. In Spanien hat vor Kurzem die Arbeitsmarktreform die Festsetzung von Arbeitszeit und Löhnen auf Unternehmensebene begünstigt, und Unternehmen können leichter aus Tarifverträgen aussteigen. In Portugal wird dafür gesorgt, dass sich die Löhne im Einklang mit den Bedingungen im Unternehmen entwickeln, indem Tarifverträge nicht angewandt werden, wenn die Arbeitgeberverbände weniger als 50 % der Gesamterwerbsbevölkerung abdecken.

In Deutschland wird das System branchenspezifischer Mindestlöhne auf immer mehr Branchen ausgeweitet. In Ungarn ist das neue Arbeitsrecht seit 1. Juli 2012 in Kraft, wobei der Mindestlohn um 19 % angehoben wurde. In Griechenland werden Maßnahmen zur Lohnfestsetzung ergriffen, und es wurde beschlossen, die Mindestlöhne zu senken und einen spezifischen Mindestlohn für junge Menschen einzuführen.

In mehreren Mitgliedstaaten (AT, BG, DE, ES, LV, HU) wurden Maßnahmen zur **Steigerung der Arbeitsmobilität** ergriffen. In Österreich wurde die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Card, eines kriteriengeleiteten Punktesystems für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt abgeschlossen, wobei der Arbeitsmarkt auch für qualifizierte Arbeitskräfte in Mangelberufen geöffnet wurde. In Bulgarien wurde ein nationaler Qualifikationsrahmen eingeführt, der dafür sorgt, dass die Berufsausbildung von Studierenden und Arbeitskräften und die Anforderungen der Arbeitgeber an die Schul- und Berufsbildungssysteme transparent sind. In Deutschland wurde ein Gesetz angenommen, mit dem die Einkommensgrenze für Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten, die über einen Universitätsabschluss verfügen, abgesenkt wurde. In Lettland wurde ein Vorschlag zur Einführung eines Umzugsgeldes vorgelegt, das Arbeitskräfte als Ausgleich erhalten sollen, wenn sie in eine andere Stadt ziehen, um dort zu arbeiten. In Ungarn fördert die Regierung die Mobilität, indem sie zuvor arbeitslos Gemeldeten Wohngeld gewährt, wenn diese an einen Ort umziehen, der 100 km von ihrem ursprünglichen Wohnsitz entfernt ist.

Einige Mitgliedstaaten (AT, BE, ES, DK, IE, NL, HU, UK) haben Maßnahmen ergriffen, **damit weniger Menschen frühzeitig aus dem Arbeitsmarkt aussteigen**. In Österreich wurden Reformen

eingeführt, um die Zahl der Invaliditätspensionen zu senken. In Belgien wurde die Altersgrenze, ab der ältere Arbeitskräfte das Zeitguthabensystem nutzen können, heraufgesetzt und die Vorruhestandsregelung für Teilzeitbeschäftigte wurde abgeschafft. In Dänemark müssen gemäß dem Vorschlag für die Reform der Erwerbsunfähigkeitsrente zunächst die Aktivierungsmaßnahmen ausgeschöpft werden, bevor eine Vorruhestandsregelung erwogen werden kann. In Spanien wird der Zeitplan zur Anhebung des gesetzlichen Rentenalters beschleunigt, die Altersgrenze für den Vorruhestand wird von 61 auf 63 heraufgesetzt, wobei die Abzüge für Vorruhestandsregelungen erhöht werden, und die Möglichkeit eines Teilruhestands wird für zwei Jahre ausgesetzt. In Irland können Arbeitskräfte, die Leistungen bei Krankheit und Invalidität in Anspruch nehmen, gemäß neuen Maßnahmen gleichzeitig arbeiten und die Einkommensunterstützung in Anspruch nehmen, und das gesetzliche Rentenalter wird bis 2028 auf 68 Jahre heraufgesetzt. In den Niederlanden wird das Rentenalter bis 2023 allmählich auf 67 erhöht; danach wird es möglicherweise an die Lebenserwartung gekoppelt. In Ungarn wurde der Vorruhestand als Konzept abgeschafft. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat kürzlich verlauten lassen, dass sie das Rentenalter an die Lebenserwartung koppeln will.

Ein weiterer Schwerpunkt der Maßnahmen ist die **Verlängerung der Lebensarbeitszeit** (AT, BE, BG, DE, EE, FI, LU, PL, UK). In Österreich haben ältere Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Problemen Anspruch auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, berufliche Wiedereingliederung und Umschulung, Teilzeit- und Beschäftigungsbeihilfen. In Belgien müssen Unternehmen mit mehr als 20 Mitarbeitern bei Massenentlassungen die Altersstruktur des Unternehmens berücksichtigen; sie sind ferner dazu verpflichtet, einen Jahresplan für alle Arbeitskräfte ab 45 zu erstellen. In der Tschechischen Republik wird das Rentenalter infolge der Rentenreform von Ende 2011 jährlich um 2 Monate heraufgesetzt, wobei keine Obergrenze vorgesehen ist. In Estland zielen die Maßnahmen schwerpunktmäßig auf ältere Arbeitskräfte, ihre Teilnahme am Prozess des lebenslangen Lernens und die Erhaltung ihrer Gesundheit ab. In Finnland wird im Hinblick auf eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit darauf hin gearbeitet, die Qualität des Arbeitslebens und das Wohlbefinden am Arbeitsplatz zu steigern. In Luxemburg sind Unternehmen mit über 150 Mitarbeitern nun verpflichtet, die älteren Arbeitskräfte stärker zu unterstützen. In Polen werden die Lernangebote für ältere Menschen ausgebaut und ihre Qualität verbessert. Im Vereinigten Königreich wurde das offiziell geltende Rentenalter im Oktober 2011 abgeschafft.

Einige Mitgliedstaaten streben keine Verlängerung der Lebensarbeitszeit an. In der Tschechischen Republik wird die von Ruhegehaltsempfängern geleistete Arbeit stärker besteuert, was dazu führen dürfte, dass die Beschäftigung älterer Menschen zurückgeht. In Frankreich wurde die Möglichkeit der Rente mit 60 Jahren für diejenigen, die ihr Berufsleben mit 18 begonnen haben und genügend Beiträge in das Sozialsystem eingezahlt haben, wieder eingeführt. In Ungarn wurde das Rentenalter für alle Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, ausgenommen medizinisches Personal, gesetzlich verankert.

3.2. Förderung der Beschäftigung, insbesondere bei jungen Menschen

Die Beschäftigung junger Menschen wurde mit diversen Maßnahmen gefördert; Zielgruppe waren insbesondere junge Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren. Finnland führt eine umfassende **Jugendgarantie** ein, die gewährleisten soll, dass junge Arbeitslose bis Ende des 3. Monats ihrer Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung finden, ein Praktikum oder ein Studium aufnehmen oder wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

Einige Länder (BE, BG, ES, CY, IE, PL, PT, SE and SI) fördern Initiativen für eine **bessere Qualität von Ausbildungen** und Praktika. In Belgien wurde von ein breit angelegtes Programm für Unternehmenspraktika eingeführt, das sich an junge Arbeitslose unter 25 richtet, die nach Ende der 6-monatigen Eingliederungsphase in den Arbeitsmarkt noch keine Stelle haben. In Bulgarien werden

Praktika in Haupt- und Nebenstellen von Behörden gefördert, die vorrangig für junge Behinderte gedacht sind. In Irland werden 5 000 6 bis 9-Monats-Praktika angeboten, die es jungen Menschen ermöglichen, ihre Kompetenzen in der Praxis anzuwenden und auszubauen. In Spanien wird ein Schulungs- und Lehrvertrag ausgearbeitet und ein duales Berufsbildungssystem eingeführt. In Polen wurde ein Pilotprojekt für Arbeitslose unter 30 Jahren aufgelegt, das individuelle Betreuung sowie Praktikums- bzw. Ausbildungsgutscheine bietet. In Portugal werden berufsbezogene Praktika und Stellenvermittlung unterstützt. In Slowenien erhalten junge Arbeitslose unter 30 eine auf 15 Monate befristete Stelle und die Regierung fördert ferner freiwillige Praktika bei den Steuer- und Antikorruptionsbehörden. In Schweden zahlt die Regierung den Unternehmen jährlich bis zu 2 750 EUR pro Auszubildendem, damit mehr Ausbildungsplätze in Unternehmen geschaffen werden; in den Jahren 2014-16 sollen die staatlichen Beihilfen weiter angehoben werden.

Andere konkrete Maßnahmen zugunsten junger Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, setzen bei der **beruflichen Bildung** (DE, LV, FI), der Ausbildung am Arbeitsplatz (LT) und der finanziellen Unterstützung (HU) an. In Deutschland finden junge Menschen mit Migrationshintergrund nun leichter einen Ausbildungsplatz. In Litauen unterstützt ein Projekt zur Förderung der Jugendbeschäftigung Arbeitskräfte unter 29 durch Lohnzuschüsse und Kostenzuschüsse bei der Aneignung von Kompetenzen am Arbeitsplatz. In Lettland haben Arbeitslose im Alter von 15-24 Jahren die Möglichkeit, in einer berufsbildenden Einrichtung 9 Wochen lang in drei verschiedene Berufsbilder hineinzuschnuppern. In Ungarn wird eine Erstbeschäftigung garantiert, bei der den Arbeitgebern der volle Lohn samt Bruttolohn und Sozialabgaben erstattet wird.

In einigen Mitgliedstaaten (BG, CZ, FR, IE, IT, LU, RO und SK) wurden **Partnerschaften** mit den **Sozialpartnern** eingegangen, um hochwertige Ausbildungs- und Praktikumsverträge zu fördern. In Bulgarien werden Investitions- und Arbeitskosten bezuschusst oder übernommen, die bei der Schaffung von Stellen für junge Menschen entstehen. In der Tschechischen Republik werden im Rahmen eines mit ESF-Mitteln geförderten Projekts die Kosten von Praktika bei Unternehmen gefördert/bezuschusst, vor allem für Hochschulabsolventinnen und -absolventen und Menschen ohne Berufserfahrung, die ihre Qualifikation weiter ausbauen müssen. In Irland werden nun zusätzliche Ausbildungsplätze für Arbeitslose eingerichtet; hierbei arbeiten Arbeitgeber bzw. Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen zusammen. In Rumänien sind Unternehmen für jede Arbeitskraft unter 25 Jahren, die sie einstellen, ein Jahr lang von der Entrichtung der Sozialabgaben befreit. In der Slowakei werden Stellen in der Privatwirtschaft ein Jahr lang bis zur Höhe des Mindestgehalts bezuschusst; der Arbeitgeber sollte die Kosten mindestens 6 Monate lang übernehmen.

Eine Reform der **Arbeitsschutzregelungen** wurde nur in wenigen Mitgliedstaaten durchgeführt (HU, SK und IT). In Ungarn betrafen die Änderungen u. a. die Regelung der Mehrfachbeschäftigung, flexible Arbeitszeitregelungen und die Vereinfachung der Entlassungsbedingungen. In Portugal wurde die Zahl der Tage, für die eine Abfindung gezahlt wird, bei unbefristeten wie befristeten Arbeitsverhältnissen auf 20 Tage pro Arbeitsjahr reduziert und die Bedingungen für Einzelentlassungen aus wirtschaftlichen Gründen wurden gelockert. In Italien wurden die Rechtsvorschriften zu unrechtmäßigen Entlassungen in Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten dahingehend überarbeitet, dass der Austritt aus dem Arbeitsmarkt flexibler wird, und es wurden Regelungen eingeführt, die die missbräuchliche Verwendung atypischer Arbeitsverträge eindämmen sollen. In der Slowakei wurden maximale Dauer und Anzahl aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse beschränkt und die Ausnahmeregelungen für Zeitarbeitsagenturen wurden abgeschafft.

Nur wenige Mitgliedstaaten machen bei der **Anpassung der Aus- und Weiterbildungssysteme an die Arbeitsmarktanforderungen** Fortschritte (BE, IE, LT, MT und SK). In Irland soll Arbeitslosen

und zuvor Selbstständigen dabei geholfen werden, den Anschluss an den Arbeitsmarkt nicht zu verlieren, indem sie Zugang zu Teilzeitangeboten von Hochschulen und Schulungsmöglichkeiten erhalten, um ihre Kenntnisse in Bereichen zu erweitern bzw. aufzufrischen, in denen sich nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben dürften. In Lettland werden die Qualifikationen in mehreren Etappen erfasst, um besser über die Struktur der Kompetenznachfrage zu informieren und um festzustellen, welche Fachkenntnisse am ehesten gefragt sind. In Malta werden die Studierenden durch Steuergutscheine in Höhe von bis zu 80 % der angefallenen Kursgebühren angehalten, sich weiterzubilden und Qualifikationen zu erwerben, die die Wirtschaft benötigt. In der Slowakei wurde vor Kurzem das Berufsbildungs- und Schulungsgesetz angenommen, das die Berufsbildung stärker mit den Arbeitsmarktanforderungen verknüpfen soll. Darüber hinaus wurden in Belgien in allen Gemeinden Maßnahmen ins Leben gerufen, damit die Berufsbildung qualitativ hochwertiger, flexibler und besser auf die Arbeitsmarktanforderungen abgestimmt wird.

Diverse Maßnahmen wurden ergriffen, um die **Qualität und die Finanzierung von Universitäten zu überprüfen** (IT, LV und MT). Italien hat Schritte unternommen, um die Finanzmittel zu kürzen; die Studiengebühren sollen dabei um 25 bis 100 % steigen. Im Hinblick auf Stipendien hat nur Malta angekündigt, die beiden Stipendienprogramme weiter zu betreiben. Lettland hat eine großangelegte Bewertung von mehr als 800 Hochschulstudiengängen durchgeführt; ferner sind mehrere Reformen angedacht, einschließlich einer Überarbeitung des Zulassungsverfahrens, der Entwicklung eines neuen Finanzierungsmodells für die Universitäten und einer Reform der Verwaltung der Universitäten.

Obwohl das europäische Semester zur Priorisierung von wachstumsfreundlichen öffentlichen Ausgaben aufruft, gibt es Hinweise darauf, dass Einsparungen zulasten der **Investitionen in die Bildung** vorgenommen werden. Eine erhebliche Anzahl an Mitgliedstaaten hat die Ausgaben für die Bildung in den beiden Jahren 2011 und 2012 (EE, IT, LV, LT, UK) bzw. entweder im Jahr 2011 oder im Jahr 2012 (BE, BG, IE, FR, CY, HU, PL, RO, SK, FI) gekürzt. Auch in Spanien fokussieren sich die Diskussionen zur Haushaltskonsolidierung auf Bildungsthemen. Im Gegensatz hierzu blieben die Budgets in der Tschechischen Republik, in Dänemark, Luxemburg, Malta und Österreich stabil oder wurden aufgestockt.

3.3. Schutz benachteiligter Gruppen

Diverse Mitgliedstaaten haben Schritte im Hinblick auf die **Effizienz der Sozialschutzsysteme** (EE, LV und ES) unternommen. In Estland wird die Verfügbarkeit von Arbeitslosenunterstützung ab 2013 deutlich steigen, dies stellt eine Begleitmaßnahme und auch ein Gegengewicht zur Arbeitsrechtreform aus dem Jahr 2009 dar. In Irland erhalten gefährdete Bevölkerungsgruppen trotz der allgemeinen Einschnitte bei den Sozialleistungen immer noch eine Einkommensunterstützung, wenn auch in geringerer Höhe. In Lettland hängen die Leistungen bei Arbeitslosigkeit nun nicht mehr von der Versicherungszeit ab, sondern decken nur noch bis zu neun Monate ab. In Spanien wird das Mindesteinkommenssystem an die Dauer des Erwerbslebens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin gekoppelt.

Manche Mitgliedstaaten haben Fortschritte bei der Umsetzung der **Strategien zur aktiven Eingliederung** gemacht, die sich auf angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen konzentrieren (AT, DK, FI, FR, MT, PL und SE). In Österreich wurde ein Aktionsplan Behinderung angenommen, der Maßnahmen im Bereich Diskriminierungsschutz, Zugänglichkeit, Pflege, Bildung, Beschäftigung und selbstbestimmtes Leben abdeckt. In Dänemark wurde im Juni 2012 eine großangelegte Reform der Invaliditätsrenten angenommen, die den Zugang der Überevierzigjährigen einschränkt und Rehabilitationsteams für die Unterstützung von Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und sozialer Dienste vorsieht. In Malta werden Freiwilligenorganisationen durch finanzielle Unterstützung angehalten, benachteiligte Personen zu

beschäftigen. In Schweden möchte die Regierung die Position gefährdeter Bevölkerungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt weiter stärken, indem mehr aktive Arbeitsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose und Menschen mit schwachem Stand auf dem Arbeitsmarkt angeboten werden. In Portugal wurde ein Markt für soziale Mietwohnungen geschaffen, um den am stärksten gefährdeten Personen Zugang zu bezahlbaren und hochwertigen Wohnungen zu bieten.

Im Bezug auf den **Zugang zu Dienstleistungen, die die Integration in den Arbeitsmarkt** und die Gesellschaft **unterstützen**, wurden nur wenige Maßnahmen eingeleitet (CZ, IE und PL). In der Tschechischen Republik wird auf lokaler Ebene ein Mikroprogramm für bessere Wohnverhältnisse und die Umschulung derjenigen sozial ausgegrenzten Familien (insbesondere der Roma) angeboten, die ihren Kindern einen vollzeitigen Grundschulbesuch ermöglichen. In Irland unterstützt der ESF Programme, die mit Arbeitsplätzen bzw. Weiterbildung und Schulungen Migrantinnen und Migranten finanzielle Unabhängigkeit und eine bessere soziale Integration bieten. In Polen wurden die Einkommenskriterien für die Unterstützung von erwerbstätigen Armen angehoben, ebenso wie die Höhe der Sozialhilfegeldleistungen u. a. für Ausländerinnen und Ausländer und Flüchtlinge, die an Sprachkursen teilnehmen.