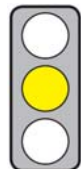


Stand: 12.07.2010

## KERNPUNKTE

**Ziel der Empfehlung:** Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten Leitlinien für deren Wirtschafts- und Fiskalpolitik.

**Betroffene:** Steuerzahler, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Selbständige



**Pro:** (1) Die Kommission fordert eine stärkere Konsolidierung der nationalen Haushalte.  
(2) Die Kommission fordert, dass Länder mit einem Leistungsbilanzdefizit eine zurückhaltende Lohnentwicklung anstreben.

**Contra:** Ein effektiver Stabilitäts- und Wachstumspakt ist einer Koordination der Wirtschaftspolitik vorzuziehen.

## INHALT

### Titel

**Empfehlung SEK(2010) 488** vom 27. April 2010 für eine **Empfehlung des Rates** über die **Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union** – Teil I der integrierten Leitlinien zu Europa 2020

### Kurzdarstellung

#### ► Gegenstand der Empfehlung

- Zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] schlägt die Kommission zehn „integrierte“ Leitlinien vor, mit denen die Politik der Mitgliedstaaten koordiniert werden soll:
  - Nr. 1–6 für die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ [SEK(2010) 488] und
  - Nr. 7–10 für die Beschäftigungspolitik [KOM(2010) 193; s. [CEP-Analyse](#)]
- Diese zehn Leitlinien bilden gemeinsam den Rahmen für „Reformen auf Ebene der Mitgliedstaaten“.
- Die Mitgliedstaaten sollen
  - bei der Ausgestaltung ihrer Wirtschaftspolitik den Leitlinien Rechnung tragen (Vorschlag 1) sowie
  - nationale Reformprogramme konzipieren, die mit den Leitlinien im Einklang stehen (Vorschlag 2).
- Die Mitgliedstaaten sollen darlegen, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der Leitlinien planen.

#### ► Leitlinie 1: „Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“

- Die Mitgliedstaaten sollen ihre Haushalte gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt konsolidieren. Insbesondere sollen die Mitgliedstaaten
  - ihre „strukturelle“ (d. h. um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigte) Neuverschuldung jährlich „weit über“ den Bezugswert von 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) reduzieren (S. 9) und
  - spätestens 2011 mit der Konsolidierung ihrer Haushalte beginnen.
- Die Mitgliedstaaten sollen bei der Konsolidierung
  - die altersbedingten öffentlichen Ausgaben (z. B. Pensions- und Gesundheitsausgaben) reformieren,
  - die Schulden rasch abbauen sowie
  - das effektive Renteneintrittsalter anheben.
- Auf der Einnahmeseite sollen die Mitgliedstaaten
  - nur solche Steuern erhöhen, die weder das Wirtschaftswachstum noch die Beschäftigung gefährden, sowie
  - die steuerliche Belastung umweltschädlicher Tätigkeiten erhöhen und gleichzeitig die des Faktors Arbeit senken.
- Auf der Ausgabenseite sollen die Mitgliedstaaten wachstumsfördernden Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung (FuE), Innovation sowie Investitionen in Netzinfrastrukturen Vorrang einräumen.

#### ► Leitlinie 2: „Beseitigung der makroökonomischen Ungleichgewichte“

- Die Mitgliedstaaten sollen „nicht mehr tragbare“ makroökonomische Ungleichgewichte vermeiden. Diese können aus „Entwicklungen“
  - in den Leistungsbilanzen,
  - auf den Kapitalanlagemärkten („asset markets“) und
  - in den „Bilanzen der privaten Haushalte und des Unternehmenssektors“ resultieren.
- Mitgliedstaaten, die Leistungsbilanzungleichgewichte infolge „ihrer Aufsichts- oder Steuerpolitik“ oder aufgrund mangelnder „Wettbewerbsfähigkeit“ aufweisen, sollen Maßnahmen ergreifen, um diese zu beseitigen. Mögliche Ansatzpunkte sind
  - eine zurückhaltende Lohnentwicklung und Reformen auf dem Arbeitsmarkt,
  - eine Konsolidierung der nationalen Haushalte und
  - „Strukturenreformen auf den Produkt- und Finanzdienstleistungsmärkten“.

► **Leitlinie 3: „Abbau von Ungleichgewichten in der Eurozone“**

- Die Länder der Eurozone, die mangels „Wettbewerbsfähigkeit“ Leistungsbilanzdefizite aufweisen, sollen diese „spürbar“ verringern (S. 10). Dies soll insbesondere durch eine Reduzierung der Lohnstückkosten (LSK) erreicht werden.
- Länder der Eurozone mit Leistungsbilanzüberschüssen sollen Hemmnisse für den Binnenkonsum beseitigen.
- Ferner sollen die Euro-Länder eine „übermäßige private Verschuldung“ und „divergierende Inflationstrends“ bekämpfen (S. 10).

► **Leitlinie 4: „Optimierung der FuE- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potenzials der digitalen Wirtschaft“**

- Um die FuE- sowie die Innovationsförderung zu optimieren, sollen Mitgliedstaaten „ihre Innovationssysteme“ auf die „bedeutsamsten gesellschaftlichen Herausforderungen“ (z. B. Energieversorgung, Ressourceneffizienz, Klimawandel, Alterung der Bevölkerung, Gesundheit und Sicherheit) ausrichten (S. 10).
- Die Mitgliedstaaten sollen das sog. „Wissensdreieck“ (Bildung, Forschung und Innovation) stärken.
  - Die Bildung soll gestärkt werden, indem die Mitgliedstaaten
    - der Bevölkerung breite Qualifikationsgrundlagen für Innovation vermitteln und
    - für ein ausreichendes Angebot an Absolventen mathematisch-naturwissenschaftlicher und technischer Studiengänge sorgen.
  - Die Forschung soll gestärkt werden, indem die Mitgliedstaaten
    - die Möglichkeiten verbessern, öffentliche und private Mittel auf europäischer Ebene zu bündeln,
    - staatliche Finanzierungs- und Beschaffungsregeln ändern oder
    - andere Reformen durchführen, so dass die nationale und internationale Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen erleichtert, der Wissenstransfer verbessert und der Leistungswettbewerb gestärkt wird.
  - Die Innovationsfähigkeit soll gestärkt werden, indem die Mitgliedstaaten
    - Unternehmen den Zugang zu privaten Geldern wie Risikokapital erleichtern,
    - die Nachfrage nach Öko-Innovationen durch öffentliche Auftragsvergabe steigern und
    - einen echten, erschwinglichen und wirksamen Schutz des geistigen Eigentums gewährleisten.
- Um das Potenzial der „digitalen Wirtschaft“ freizusetzen, sollen die Mitgliedstaaten „angemessene Rahmenbedingungen“ für den „schnellen“ Aufbau eines „digitalen Binnenmarktes“ schaffen (S. 11). Gefördert werden soll
  - der Ausbau des Hochgeschwindigkeitsinternets und
  - die Verwendung moderner Online-Dienste durch
    - die Weiterentwicklung der elektronischen Behördendienste sowie
    - elektronische Formen der Unterschriftenabgabe, Personenidentifizierung und Zahlungsabwicklung.

► **Leitlinie 5: „Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgasemissionen“**

- Die Mitgliedstaaten sollen
  - das Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch „abkoppeln“,
  - Subventionen für umweltgefährdende Tätigkeiten auslaufen lassen sowie
  - Steuern nutzen, um
    - umweltgerechtes Wachstum und Arbeitsplätze in ökologisch-orientierten Branchen („grüne Beschäftigung“) zu unterstützen,
    - Anreize für die Nutzung erneuerbarer Energien und sauberer Technologien zu setzen und
    - Einsparungen von Energie sowie Öko-Innovationen zu fördern.
- Die Mitgliedstaaten sollen „alle“ gesetzgeberischen, politischen und fiskalischen Instrumente nutzen, um
  - Recycling zu fördern,
  - den Übergang zu einer ressourcenschonenden, emissionsarmen Wirtschaft zu vollziehen und
  - den Verbrauch von CO<sub>2</sub> im Verkehr und in der Energieerzeugung zu senken.
- Im Einklang mit Leitlinie 4 sollen die Mitgliedstaaten ferner
  - „intelligente, modernere und vollständig vernetzte“ Verkehrs- und Energieinfrastrukturen entwickeln (S. 12) sowie
  - verstärkt Informations- und Kommunikationstechnologien nutzen.

► **Leitlinie 6: „Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis“**

- Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass die Märkte den Verbrauchern dienen, indem sie offene und wettbewerbsfähige Waren- und Dienstleistungsmärkte garantieren.
- Die Mitgliedstaaten sollen die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern, indem sie
  - die Verwaltung, insbesondere durch den Ausbau elektronischer Behördendienste, modernisieren und Bürokratie abbauen,
  - stabile und integrierte Finanzdienstleistungsmärkte gewährleisten,
  - die Rechte am geistigen Eigentum besser durchsetzen sowie
  - die Internationalisierung des Mittelstands unterstützen.
- Das öffentliche Auftragswesen sollte insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) Innovationsanreize bieten.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf die Frage der Subsidiarität nicht ein.

## Politischer Kontext

Am 26. März 2010 billigte der Europäische Rat in weiten Teilen die Strategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] als Nachfolgerin der gescheiterten Lissabon-Strategie. Dabei forderte der Europäische Rat die Kommission auf, „zügig“ „zielgerichtete integrierte Leitlinien“ zu entwickeln.

## Stand der Gesetzgebung

27.05.10 Annahme durch die Kommission  
Offen Annahme durch Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Generalsekretariat  
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Wirtschaft und Währung (federführend)  
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: EU-Ausschuss (federführend); Finanzausschuss; Wirtschaft und Technologie  
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

## Formalien

Kompetenznorm: Art. 121 Abs. 2 AEUV  
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit  
Verfahrensart: Verabschiedung einer Ratsempfehlung; Art. 121 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 16 Abs. 3 EUV

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

Unter „makroökonomischen Ungleichgewichten“ versteht die Kommission vor allem Situationen, in denen der Waren- und Dienstleistungsexport eines Landes den Import systematisch übersteigt (Leistungsbilanzüberschuss) oder unterschreitet (Leistungsbilanzdefizit). Länder mit Leistungsbilanzdefiziten müssen den Importüberschuss durch ausländische Kredite, also durch Kapitalimport, finanzieren. Dies ist in der Regel unproblematisch, wenn die Kredite für Investitionen genutzt werden, denn diese schaffen Produktionspotential, mit dem später die Kredite zurückgezahlt werden können. In zahlreichen Mitgliedstaaten wurde jedoch mit den ausländischen Krediten inländischer Konsum finanziert, also das importierte Kapital verbraucht. Nicht zuletzt geschah dies über eine hohe *staatliche* Neuverschuldung im Ausland. Erst als die Schulden die Zahlungsfähigkeit einiger Mitgliedsstaaten bedrohten und ausländische Anleger entsprechende Risikoaufschläge für Staatsanleihen forderten, wurden Reformen zur Schuldeneindämmung eingeleitet. Dies kam zu spät, so dass die Staaten der Eurozone ein Rettungspaket in Höhe von 440 Milliarden Euro (zuzüglich Hilfen der EU und des IWF) schnürten, mit dem sie sich gegenseitige Solidarität versprochen und gegen das Bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV) verstießen. Mit der vorliegenden Empfehlung möchte die Kommission die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten stärker koordinieren, damit diese die notwendigen Reformen zukünftig rechtzeitig vornehmen.

**Die Empfehlung verdeutlicht die Machtlosigkeit der Kommission bei diesem Ansinnen. Denn die Koordination der Wirtschaftspolitiken wäre gar nicht notwendig, wenn die Kommission – was ihr die europäischen Verträge verwehren – die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Mitgliedstaaten durchsetzen könnte.**

**Ein effektiver Stabilitätspakt würde makroökonomische Ungleichgewichte von vornherein verhindern.** Er würde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit nehmen, sich hoch zu verschulden. Notwendige Reformen müssten so ebenfalls rechtzeitig vorgenommen werden. **Er würde** darüber hinaus **garantieren, dass sich die wirtschaftlich schwächeren Länder an den besseren orientieren.** Eine Schwächung der wirtschaftlich erfolgreichen Länder, wie von französischer Seite gefordert, ist mit einem effektiven Stabilitätspakt nicht möglich. **Und er ließe den Mitgliedstaaten einen größeren Freiraum, wie und welche Reformen notwendig sind.** Lokalen Gegebenheiten könnte somit besser Rechnung getragen werden, der institutionelle Wettbewerb würde gestärkt. Ein effektiver Stabilitätspakt ist daher einer Koordination der Wirtschaftspolitik vorzuziehen. **Allerdings ist diese Lösung** aufgrund der wiederholten Vertragsbrüche, die die Mitgliedstaaten – beginnend mit Deutschland und Frankreich 2003 und vorläufig endend mit dem jüngsten Rettungspaket – begangen haben, **politisch aussichtslos.**

Dies macht den Versuch der Kommission, die nationalen Wirtschaftspolitiken in Richtung auf größere Stabilität zu koordinieren, nachvollziehbar. **Da jedoch die nun vorgelegte Empfehlung unverbindlich ist, gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten ihr folgen werden.** Ungeachtet dessen sind die Vorschläge der Kommission wie folgt zu bewerten:

Leitlinie 1: Die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, ihre Haushalte gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zu konsolidieren, ist sachgerecht, da die überhöhten Staatsschulden nahezu aller Mitgliedstaaten

dringend abgebaut werden müssen. Einwände, dass eine Rückführung der Nettoneuverschuldung die anspringende Konjunktur abwürgen könnte, greifen zu kurz: Zum einen ist eine Neuverschuldung auf dem bisherigen Niveau für viele Mitgliedstaaten nicht mehr finanzierbar, da die Kapitalmärkte Zweifel an deren Bonität haben. Zum anderen besteht die Gefahr, dass das Wirtschaftswachstum, welches durch staatliche Kredite finanziert wird, nur kurzzeitig den Konsum anregt. Da nachhaltige Investitionen ausbleiben, wird vielmehr der Boden für die nächste Konjunkturkrise geschaffen. Sachgerecht ist auch der Hinweis der Kommission, dass die Konsolidierung der Haushalte über die Ausgabenseite und eine Reform der sozialen Sicherungssysteme erfolgen sollte, denn aufgrund der unsicheren wirtschaftlichen Erholung in vielen Mitgliedsstaaten ist es sinnvoll, Unternehmen und Bürger nicht durch zusätzliche Steuern zu belasten.

**Leitlinie 2:** Auch das Ziel, Leistungsbilanzungleichgewichte zu beseitigen, ist zweckmäßig. Die Finanzkrise zeigt deutlich: Ungleichgewichte führen zu Spannungen, deren plötzliche Entladung eine weltweite Wirtschaftskrise auslösen kann. Unklar bleibt hingegen, wann und für wen solche Ungleichgewichte aus Sicht der Kommission „nicht mehr tragbar“ sind. Die Mitgliedstaaten werden dies unterschiedlich auslegen. Auch bleibt die Kommission eine Erläuterung schuldig, was sie mit „makroökonomischen Ungleichgewichten“ als Folge von „Entwicklungen“ auf den Kapitalanlagemärkten („asset markets“) und in den „Bilanzen der privaten Haushalte und des Unternehmenssektors“ meint. Diese Unzulänglichkeit relativiert sich freilich dadurch, dass die Kommission für diese Bereiche auch auf Handlungsempfehlungen verzichtet.

**Der Vorschlag, Leistungsbilanzdefizite durch Zurückhaltung in der Lohnpolitik** und durch Arbeitsmarktreformen **abzubauen, ist zielfördernd, da dies zu niedrigeren Lohnstückkosten (LSK) führt.** LSK sind betriebswirtschaftlich die Lohnkosten je hergestellter Produktionseinheit. Auf die Volkswirtschaft hochgerechnet entsprechen sie dem Anteil des Arbeitsentgelts am BIP. Im Vergleich zum Ausland sinkende LSK verbilligen die inländischen Waren und Dienstleistungen. **Dies stärkt die Exporte und verringert die Importe.** Das Gegenargument, dass damit die Binnennachfrage gefährdet wird, greift zu kurz: Länder mit Leistungsbilanzdefiziten importieren ohnehin einen Teil ihres Binnenkonsums. Die Leistungsbilanzdefizite sind gerade aufgetreten, da diese Länder über ihre Verhältnisse gelebt, d.h. zu viel konsumiert haben. Der Rückgang des Binnenkonsums ist somit eine Rückführung auf ein Niveau, welches der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes entspricht. Präzisierungsbedürftig ist die Aufforderung zu „Strukturreformen auf den Produkt- und Finanzdienstleistungsmärkten“.

**Leitlinie 3: Es ist sachgerecht, dass die Kommission** ihre Aufforderung zum Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte in der Eurozone an die Länder mit einem Leistungsbilanzdefizit richtet und **den Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen nur die Beseitigung von Konsumhemmnissen empfiehlt.** Sie folgt damit nicht den Forderungen, dass Länder mit einem Leistungsbilanzüberschuss ihre Wettbewerbsfähigkeit reduzieren oder den Konsum durch staatliche Verschuldung stützen sollten. **Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen** zeichnen sich durch niedrigere Lohnstückkosten und mithin effizientere Produktionsverfahren aus. Indem die Kommission den Forderungen nicht folgt, **werden** die Mitgliedstaaten mit niedrigen LSK, d.h. die wirtschaftlich erfolgreichen, **somit zum Maßstab für die wirtschaftlich schwachen Mitgliedstaaten. Dies stärkt auch die Position Europas im globalen Wettbewerb.**

**Leitlinien 4 – 6** wiederholen bekannte Positionen der Kommission. Ihre Haltung zu den entsprechenden Leitlinien stellte die Kommission zuletzt in der Mitteilung KOM(2009) 519 (vgl. [CEP-Analyse](#)), der Konsultation Energiestrategie (vgl. [CEP-Analyse](#)) und der Mitteilung KOM(2009) 512 (vgl. [CEP-Analyse](#)) dar.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Empfehlung ist durch Art. 121 Abs. 2 AEUV gedeckt.

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Auf Grundlage des Entwurfes des Rates erlässt der Europäische Rat Schlussfolgerungen. Auf deren Grundlage verabschiedet der Rat eine endgültige Empfehlung.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken wäre nicht notwendig, wenn die Kommission die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durchsetzen könnte. Denn ein effektiver Stabilitätspakt würde makroökonomische Ungleichgewichte von vornherein verhindern. Dessen ungeachtet sind die Kommissionsempfehlungen zum Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte zweckmäßig. Dies gilt insbesondere für die Empfehlung, dass die Mitgliedstaaten ihre Haushalte konsolidieren sollen sowie für die geforderte Lohnzurückhaltung.