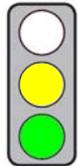


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Maßnahmen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung sollen kurzfristig die konjunkturelle Erholung stützen und die Ziele der Wirtschafts- und Wachstumsstrategie Europa 2020 verfolgen.

Betroffene: Gesamte Bevölkerung, nationale Regierungen und Parlamente.



Pro: (1) Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten eine Reduzierung der strukturellen Staatshaushaltsdefizite, die über das gesetzlich vorgeschriebene hinaus geht.

(2) Die Kommission empfiehlt Staaten mit einem Leistungsbilanzüberschuss, die Investitionsbedingungen zu verbessern.

Contra: (1) Der Wachstumsbericht berücksichtigt nur unzureichend, dass eine Senkung der öffentlichen Ausgaben in der Regel wachstumsfreundlicher ist als eine Erhöhung der Staatseinnahmen.

(2) Die Empfehlung, vorzugsweise indirekte Steuern zu erhöhen, ist zu pauschal.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2011) 11 vom 12. Januar 2011: **Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept** der EU zur **Krisenbewältigung** nimmt weiter Gestalt an

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Der Jahreswachstumsbericht für die Jahre 2011 und 2012 leitet das erste „Europäische Semester“ ein (zum Verfahren s. [Anhang](#)).
- „Europäisches Semester“ ist die Bezeichnung für ein auf sechs Monate angelegtes Verfahren zur Ex-ante-Abstimmung der Wirtschaftspolitiken der 27 Mitgliedstaaten. Mit diesem Verfahren erhalten die Mitgliedstaaten politische Leitlinien und Empfehlungen für ihre wirtschaftspolitische Planung im Vorfeld ihrer nationalen Haushaltsverfahren [dazu näher Mitteilung zur wirtschaftspolitischen Koordinierung KOM(2010) 367; s. [CEP-Analyse](#)].
- Das „Europäische Semester“ geht zurück auf die Wirtschafts- und Wachstumsstrategie der EU „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] und auf die geplante Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (s. [CEP-Studie](#)).
- Der Jahreswachstumsbericht gilt für die gesamte EU, stellt aber insbesondere auf den von der Schuldenkrise besonders betroffenen Euroraum ab.
- Der Jahreswachstumsbericht enthält „zehn prioritäre Maßnahmen“ („Schlüsselmaßnahmen“), um die konjunkturelle Erholung „kurzfristig zu stärken“, die Arbeitsproduktivität zu steigern und die EU auf den Weg zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 zu bringen. Die Maßnahmen sind auf die jeweiligen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten anzupassen.
- Für die von der Kommission aufgeführten zehn „Schlüsselmaßnahmen“ gelten drei Schwerpunkte:
 - Makroökonomische Stabilität, insbesondere Haushaltskonsolidierung,
 - Arbeitsmarktreformen und
 - Wachstumsförderung.

► Makroökonomische Stabilität, insbesondere Haushaltskonsolidierung

„Dringendste Aufgabe“ ist es, das Vertrauen auf den Finanzmärkten wiederherzustellen, indem staatliche Schulden abgebaut und öffentliche Ausgaben gesenkt werden (S. 4). Eine Reduzierung des strukturellen (d.h. um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigten) Haushaltssaldos um 0,5% des BIP hält die Kommission für nicht ausreichend, um Schulden abzubauen.

– Haushaltskonsolidierung (Maßnahme 1)

Insbesondere die Mitgliedstaaten, gegen die ein Defizitverfahren eingeleitet wurde, sollen strengere Finanzregelungen einführen, um die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, das Vertrauen auf den Finanzmärkten wiederherzustellen und die Voraussetzungen für künftiges Wachstum zu schaffen (S. 5). Die Mitgliedstaaten sollen

- die öffentlichen Ausgaben „streng unter der mittelfristigen BIP-Wachstumsquote halten“ und sie auf Bereiche wie „Forschung und Innovation, Bildung und Energie“ konzentrieren, die von der Kommission als nachhaltig und wachstumsorientiert eingestuft werden;
- bei höherem Wirtschaftswachstum und höher als erwartet ausfallenden Einnahmen die Haushaltskonsolidierung beschleunigen;
- erwägen, Steuern zu erhöhen, wobei
 - die Anhebung indirekter Steuern „wachstumsfreundlicher“ ist als die Anhebung direkter Steuern und

- eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegenüber einer Anhebung der Steuersätze „vorzugs- würdig“ ist;
- „ungerechtfertigte Subventionen“ – z.B. Beihilfen, die sich negativ auf die Umwelt auswirken – abschaf- fen (S. 5).
- **Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (Maßnahme 2)**
Die Mitgliedstaaten sollen ihre makroökonomischen Ungleichgewichte korrigieren und ihre Wettbe- werbsfähigkeit verbessern.
 - Mitgliedstaaten, die eine hohe Staatsverschuldung und hohe Leistungsbilanzdefizite aufweisen, sollen „konkrete Maßnahmen“ vorsehen, z.B. überprüfen, ob Indexierungsklauseln zur Lohnanpassung not- wendig sind (S. 5).
 - Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzüberschüsse aufweisen, sollen die Ursachen „anhaltend schwacher Inlandsnachfrage ermitteln und bekämpfen“, z.B. durch fortschreitende Liberalisierung des Dienstleistungssektors und günstigere Investitionsbedingungen (S. 5).
- **Stabilisierung des Finanzsektors (Maßnahme 3)**
Die Kommission mahnt eine beschleunigte Umstrukturierung der Banken an, mit der Zielsetzung, „finan- zielle Stabilität zu gewährleisten und die Vergabe von Krediten an die Realwirtschaft“ sicherzustellen. Öff- entliche Finanzhilfen für den Banksektor sollen „schrittweise“ abgebaut werden (S. 6).
- ▶ **Reform der Arbeitsmärkte**
„Reformen zur Förderung von fachlichen Qualifikationen und zur Schaffung von Arbeitsanreizen“ sind not- wendig, um Problemen wie dem demographischen Wandel und einer „geringen Ausschöpfung des Ar- beitskräftepotentials“ zu begegnen (S. 6). Die Kommission strebt bis 2020 eine Beschäftigungsquote von 75% an.
- **Förderung der Beschäftigung (Maßnahme 4)**
 - Um die Beschäftigung zu fördern, sollen die Mitgliedstaaten Arbeit für Zweitverdiener attraktiver ma- chen, indem die Steuer- und Sozialsysteme darauf ausgerichtet, die Arbeitszeitregelungen flexibler ge- staltet und die Kinderbetreuung verbessert werden.
 - Außerdem sollen sie die Arbeit steuerlich entlasten, „um die Nachfrage nach Arbeit zu stimulieren“, und die Schwarzarbeit bekämpfen.
- **Reform der Rentensysteme (Maßnahme 5)**
Um eine „fiskalische Konsolidierung“ der Rentensysteme zu erreichen, die auf Nachhaltigkeit angelegt ist (S. 7), sollen die Mitgliedstaaten
 - das Rentenalter anheben und an die Lebenserwartung knüpfen;
 - Vorruhestandsregelungen abbauen und Anreize zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer setzen;
 - rentenpolitische Entscheidungen unter Einbezug des demographischen Wandels treffen;
 - die private Rentenvorsorge fördern [dazu Grünbuch Rente KOM(2010) 365; s. [CEP-Analyse](#)].
- **Wiedereingliederung Arbeitsloser (Maßnahme 6)**
Die Mitgliedstaaten sollen ihre Sozialversicherungssysteme so gestalten, dass
 - Arbeitslose mit dem Bezug von Leistungen Anreize zur Stellensuche gesetzt werden, indem der Leis- tungsbezug befristet ausgestaltet und an Weiterbildungsmaßnahmen und eine aktive Stellensuche geknüpft wird;
 - „sich Arbeit lohnt“, indem die Höhe der Einkommenssteuer und die Höhe der Arbeitslosenbezüge „besser“ aufeinander abgestimmt werden;
 - der Arbeitslosenschutz so an den Konjunkturzyklus angepasst wird, dass er sich im wirtschaftlichen Abschwung verstärkt.
- **Sicherheit und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt (Maßnahme 7)**
Arbeitsschutzvorschriften sollen den Arbeitnehmern Sicherheit bieten, aber gleichzeitig auch Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen. Die Mitgliedstaaten sollen daher
 - befristete Verträge und „prekäre“ Arbeitsverhältnisse (z.B. Minijobs, Leiharbeit) zurückdrängen, um „die Beschäftigungsaussichten für die neu Eingestellten zu verbessern“ (S. 8);
 - gleichzeitig den mit unbefristeten Arbeitsverträgen oft einhergehenden „übermäßigen Schutz“ ab- bauen, etwa durch kürzere Kündigungsfristen und flexiblere Arbeitszeitregelungen;
 - die gegenseitige Anerkennung von beruflichen Qualifikationen erleichtern.
- ▶ **Wachstumsförderung**
Die Kommission sieht im Binnenmarkt eine „wichtige Wachstumsquelle“ und tritt daher für den weiteren Abbau bestehender Hemmnisse auf dem Binnenmarkt ein (S.8) [dazu näher Mitteilung Binnenmarktakte KOM(2010) 608; s. [CEP-Analyse](#)].
- **Erschließung des Binnenmarktpotentials (Maßnahme 8)**
Die Kommission will etwa
 - die „weitere Öffnung des Dienstleistungssektors“ vorantreiben;
 - Hemmnisse im grenzüberschreitenden elektronische Handel abbauen;
 - einen Rechtsakt zur Interoperabilität von IKT-Normen (Informations- und Kommunikationstechnologie) vorschlagen;
 - Steuerregelungen abschaffen, die grenzüberschreitenden Handel und Direktinvestitionen beeinträchti- gen, und eine EU-einheitliche Besteuerung des Finanzsektors vorschlagen;

- das Mehrwertsteuersystem reformieren und eine einheitliche Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage vorschlagen.
- **Mobilisierung privaten Kapitals (Maßnahme 9)**
 - Die Kommission will „projektbezogene Euro-Anleihen“ einführen, um für europäische Investitionsvorhaben, insbesondere im Verkehrs-, Energie- und IKT-Bereich, die Kapitalbeschaffung an den Kapitalmärkten zu erleichtern; diese „neuen Finanzierungsinstrumente“ sollen im nächsten EU-Finanzrahmen ab 2014 berücksichtigt werden [dazu näher Mitteilung Binnenmarktakte KOM(2010) 608; s. [CEP-Analyse](#)].
 - Die Kommission will zur „Kapitalbeschaffung für KMU und innovative Unternehmensgründungen“ sicherstellen, dass in den Mitgliedstaaten eingerichtete Risikokapitalfonds ungehindert grenzüberschreitend agieren können.
- **Energieversorgung (Maßnahme 10)**

Energiepreise stellen für Unternehmen und Privathaushalte einen bedeutenden Kostenfaktor dar. In der Strategie Europa 2020 wird daher eine 20%ige Steigerung der Energieeffizienz angestrebt.

 - Die Mitgliedstaaten sollen das dritte Energiemarktpaket rasch umsetzen (s. [CEP-Überblick](#) zum Energiemarktpaket).
 - Die Mitgliedstaaten sollen schneller durch Steigerung der Energieeffizienz Energieeinsparungen erzielen (s. [CEP-Standpunkt](#) zur europäischen Energiepolitik).
 - Die Kommission kündigt Initiativen für besser ausgebaute und vernetzte Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation an [dazu näher Mitteilung Binnenmarktakte KOM(2010) 608; s. [CEP-Analyse](#)].
 - Die Kommission entwickelt laufend europäische Energieeffizienzstandards für Produkte (Durchführung der Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG; s. [CEP-Analyse](#)).

Politischer Kontext

Die Mitteilung wird begleitet von einem [Fortschrittsbericht zur Umsetzung der Strategie Europa 2020](#), einem [makroökonomischen Bericht](#) und einem [Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts](#).

Die EU-Finanzminister haben am 15. Februar 2011 den Jahreswachstumsbericht erörtert und dazu [Schlussfolgerungen](#) beschlossen, die inhaltlich der Mitteilung folgen. Der Europäische Rat will am 24./25. März 2011 Leitlinien verabschieden, an denen die Mitgliedstaaten ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und „Nationalen Reformprogramme“ ausrichten sollen. Spätestens Anfang Juli 2011 wird der Europäische Rat länderspezifische Empfehlungen zu den nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken abgeben.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: Generalsekretariat

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Das „Europäische Semester“, das mit dem Jahreswachstumsbericht eingeleitet wird, verstärkt die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU. Statt wie bisher den Mitgliedstaaten wirtschafts- und fiskalpolitische Ziele vorzugeben, schlägt die Kommission den nationalen Regierungen nun zusätzlich konkrete Maßnahmen vor, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Die vorgeschlagenen „Schlüsselmaßnahmen“ sind grundsätzlich geeignet, die Verschuldung der Mitgliedstaaten zu senken und deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Problematisch ist jedoch, dass dieses Vorgehen den institutionellen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten bremst: Es besteht insbesondere die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten über eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik eine Nivellierung auf ein Mittelmaß vorantreiben. Diese Bedenken werden freilich dadurch gemildert, dass es sich um unverbindliche Empfehlungen handelt. Im Einzelnen sind die zehn „Schlüsselmaßnahmen“ wie folgt zu beurteilen:

Haushaltskonsolidierung: Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die öffentlichen Defizite und Schuldenstände der Mitgliedstaaten stark angestiegen. **Die gesetzlich vorgeschriebene jährliche Reduzierung des strukturellen Defizits um 0,5 Prozent des BIP (Art. 3 Abs. 4 VO 1467/97) reicht vielfach nicht aus, um mittelfristig eine nachhaltige Finanzierung der Staatshaushalte sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten sollten daher die Konsolidierung über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus vorantreiben.**

Zur Erhöhung der Staatseinnahmen kommt die von der Kommission empfohlene Erhöhung indirekter Steuern in Betracht. So zeigen empirische Studien, dass die Erhöhung indirekter Steuern in der Regel weniger wachstumsschädlich ist als die Erhöhung direkter Steuern. Die negativen Auswirkungen auf Arbeits- und Investitionsanreize sind bei indirekten Steuern geringer, da es sich in der Regel um Verbrauchssteuern handelt. **Einige indirekte Steuern wie die Energiesteuern erhöhen jedoch die volkswirtschaftlichen Produktionskosten und verringern mithin die globale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die Empfehlung, vorzugsweise indirekte Steuern zu erhöhen, ist daher zu pauschal.**

Die empfohlene Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist einer Erhöhung der Steuersätze vorzuziehen, da die Effizienzverluste mit steigenden Steuersätzen überproportional zunehmen.

Die Kommission sollte jedoch stärker beachten, dass eine Senkung der öffentlichen Ausgaben in der Regel wachstumsfreundlicher ist als eine Erhöhung der Staatseinnahmen.

Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte: Die Euro-Krise hat deutlich gezeigt, dass makroökonomische Ungleichgewichte insbesondere in Form von Leistungsbilanzungleichgewichten auf Dauer nicht tragbar sind und die Stabilität der Eurozone gefährden. Deshalb sollten Euro-Staaten mit einem strukturellen Leistungsbilanzdefizit – das notwendigerweise mit einem entsprechenden, nur aus dem Ausland zu deckenden Kreditbedarf einhergeht – wettbewerbssteigernde Reformen vornehmen, allem voran Reallohnsenkungen. Anderenfalls steigt die Verschuldung dieser Volkswirtschaften weiter an. Da die automatische Anpassung der Löhne an die Inflation Lohnsenkungen nahezu unmöglich macht, sieht die Kommission hier richtigerweise Änderungsbedarf.

Reformbedarf kann auch bei **Staaten mit einem Leistungsbilanzüberschuss** bestehen. Da ein solcher Überschuss immer mit einem Kapitalexport in gleicher Höhe einhergeht, **weisen** diese Länder **häufig eine niedrige Investitionsquote und mithin ein geringes Wachstum auf**. Betroffene **Euro-Staaten sollten daher**, wie von der Kommission gefordert, **die Investitionsbedingungen verbessern**. Mit zunehmender Investitionstätigkeit steigt zudem die Binnennachfrage.

Stabilisierung des Finanzsektors: Öffentliche Finanzhilfen für den Bankensektor stellen ein großes Risiko für die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten dar. Außerdem verzerren sie den Wettbewerb zwischen den Banken. Daher sollte den Empfehlungen der Kommission gefolgt werden. Solange die „too big to fail“-Problematik nicht gelöst ist, gibt es jedoch vielfach keine Alternative zu öffentlichen Finanzhilfen.

Förderung der Beschäftigung und Wiedereingliederung Arbeitsloser: **Die Kommissionsvorschläge zur Förderung der Beschäftigung und zur Wiedereingliederung Arbeitsloser sind grundsätzlich geeignet, die Arbeitslosigkeit zu senken.** Der Vorschlag, Arbeit für Zweitverdiener durch „Ausrichtung“ der Steuersysteme – gemeint ist offenbar eine Abschaffung des Splitting-Tarifs für Verheiratete – attraktiver zu machen, ignoriert, dass unterschiedliche Steuerklassen für Verheiratete das Ziel verfolgen, Entscheidungsneutralität bei der Aufgabenverteilung innerhalb der Familie sicherzustellen. Freilich sollte die Möglichkeit, dass beide Ehepartner einer Beschäftigung nachgehen, nicht an mangelnden Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder unflexiblen Arbeitszeiten scheitern. **Flexiblen Arbeitszeiten sind jedoch durch betriebliche Bedürfnisse enge Grenzen gesetzt; Rechtsansprüche auf familienfreundliche Arbeitszeiten senken daher die wirtschaftliche Effizienz und damit die Beschäftigung.**

Reform der Rentensysteme: Umlagefinanzierte Rentenversicherungen benötigen aufgrund des demografischen Wandels immer höhere Beitragssätze oder staatliche Zuschüsse. In Deutschland sind dies knapp 80 Mrd. Euro jährlich. Zum Vergleich: Das Haushaltsdefizit Deutschlands betrug im Krisenjahr 2009 rund 73 Mrd. Euro. Es besteht somit massiver Reformbedarf. Die Vorschläge der Kommission sind in ihrer Gesamtheit geeignet, die demografischen Wirkungen auf das Rentensystem zu neutralisieren [vgl. [CEP-Analyse](#) zum Grünbuch Rente [KOM(2010) 365].

Die Vorschläge zur Sicherheit und Flexibilität auf dem Arbeitsplatz wiederholen bekannte Positionen der Kommission, die insbesondere in der Mitteilung über Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung ausführlich dargelegt wurden [KOM(2010) 682; s. [CEP-Analyse](#)]. Gleiches gilt für die Empfehlungen zur Erschließung des Binnenmarktpotenzials und zur Mobilisierung privaten Kapitals [dazu Mitteilung Binnenmarktakte KOM(2010) 608; s. [CEP-Analyse](#)]. Die Kommissionsvorschläge zur Energieversorgung decken sich mit den Maßnahmen, die in der Mitteilung zur Energieinfrastruktur [KOM(2010) 677; s. [CEP-Analyse](#)] und im Zuge der Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG (s. [CEP-Analyse](#)) dargelegt wurden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf den Mitgliedstaaten Grundzüge für ihre Wirtschaftspolitik empfehlen, diese überwachen sowie Verwarnungen und länderspezifische Empfehlungen aussprechen (Art. 121 AEUV – Grundzüge der Wirtschaftspolitik). Auch darf sie die Haushaltsdisziplin speziell der Euro-Staaten koordinieren und überwachen (Art. 136 AEUV – Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion).

Subsidiarität

Eine übergeordnete Koordinierung der Wirtschaftspolitiken mehrerer Mitgliedstaaten kann nur auf EU-Ebene stattfinden. In der Eurozone fallen Wechselkursanpassungen als Reaktion auf makroökonomische Entwicklungen weg. Das hat zur Folge, dass sich die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates realwirtschaftlich auf andere Mitgliedstaaten auswirkt.

Zusammenfassung der Bewertung

Da die EU-rechtlich vorgeschriebene Reduzierung der strukturellen Staatshaushaltsdefizite vielfach nicht ausreicht, sollten die Mitgliedstaaten ihre Konsolidierungsbemühungen darüber hinaus verstärken. Die Empfehlung, vorzugsweise indirekte Steuern zu erhöhen, ist zu pauschal. Die Kommission sollte stärker berücksichtigen, dass eine Senkung der öffentlichen Ausgaben oft wachstumsfreundlicher ist als Steuererhöhungen. Staaten mit einem Leistungsbilanzüberschuss sollten wie angeregt die Investitionsbedingungen verbessern. Die Kommissionsvorschläge zur Beschäftigungsförderung sind sachgerecht; ein Rechtsanspruch auf familienfreundliche Arbeitszeiten reduziert allerdings die wirtschaftliche Effizienz und hat damit eine negative Beschäftigungswirkung.