



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011
KOM(2011) 400 endgültig

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

**Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der
Wirtschaftspolitik:
Orientierungen für die Politik der Mitgliedstaaten 2011-2012**

{SEK(2011) 801 endgültig}
{SEK(2011) 802 endgültig}
{SEK(2011) 803 endgültig}
{SEK(2011) 804 endgültig}
{SEK(2011) 805 endgültig}
{SEK(2011) 806 endgültig}
{SEK(2011) 807 endgültig}
{SEK(2011) 808 endgültig}
{SEK(2011) 809 endgültig}
{SEK(2011) 810 endgültig}
{SEK(2011) 811 endgültig}
{SEK(2011) 812 endgültig}
{SEK(2011) 813 endgültig}
{SEK(2011) 814 endgültig}
{SEK(2011) 815 endgültig}
{SEK(2011) 816 endgültig}
{SEK(2011) 817 endgültig}
{SEK(2011) 818 endgültig}
{SEK(2011) 819 endgültig}
{SEK(2011) 820 endgültig}
{SEK(2011) 821 endgültig}
{SEK(2011) 822 endgültig}
{SEK(2011) 823 endgültig}
{SEK(2011) 824 endgültig}
{SEK(2011) 825 endgültig}
{SEK(2011) 826 endgültig}
{SEK(2011) 827 endgültig}
{SEK(2011) 828 endgültig}

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

**Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der
Wirtschaftspolitik:
Orientierungen für die Politik der Mitgliedstaaten 2011-2012**

1. DIE EU GESTÄRKT AUS DER KRISE HERAUSFÜHREN

Die EU muss die schlimmste Wirtschaftskrise seit ihrer Gründung bewältigen – Regierungen und Bürger sind bis dato unbekanntem Belastungen ausgesetzt, und beispiellose Entscheidungen werden binnen kürzester Frist getroffen. Die Krise ist teuer und schmerzhaft. Europa war nicht ihr Ausgangspunkt, und auch andere große Volkswirtschaften durchleben ähnliche Erschütterungen. Innerhalb der EU machen sich die Folgen von Land zu Land unterschiedlich bemerkbar – einige Mitgliedstaaten haben den konjunkturellen Einbruch rasch hinter sich gelassen, während andere mit erheblichen Problemen konfrontiert sind. Die Prognosen der Kommission weisen zwar aus, dass die wirtschaftliche Erholung in der gesamten EU an Boden gewinnt, aber sie verläuft uneinheitlich, und die Aussichten sind weiterhin unsicher.

Ein „Weiter so wie bisher“ ist ausgeschlossen. Unsere Gesellschaften werden durch die Erschütterungen der vergangenen drei Jahre radikal in Mitleidenschaft gezogen und verändert, unser Wachstumspotenzial hat gelitten, unsere Staatsfinanzen und die Bankensysteme haben gelitten und die Arbeitslosigkeit hat einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung und insbesondere die jungen Menschen erfasst. Für viele Menschen werden die Zeiten auch in absehbarer Zukunft hart bleiben. Anderen wird immer deutlicher, welche Folgen ein Aufschwung ohne Arbeitsplätze haben könnte. Vielerorts reagieren die Menschen mit Ärger und Frustration.

Die Krise hat uns wieder daran erinnert, unsere Wirtschaften miteinander verwoben sind und dass wir auch in Zukunft aufeinander angewiesen sein werden. Die EU ist ein gemeinsamer Wirtschaftsraum. Sie besteht nicht aus 27 separaten Volkswirtschaften. Was ein Land beeinträchtigt, beeinträchtigt alle. Das gilt insbesondere für die 17 Mitgliedstaaten, die mit dem Euro über eine gemeinsame Währung verfügen. Wenn wir unsere Wachstumskapazität wiedererlangen und gewährleisten wollen, dass sich die Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten gegenseitig beflügeln und nicht behindern, müssen wir die gemeinsame EU-Dimension in die politische Willensbildung auf nationaler Ebene einbringen, bevor Entscheidungen gefällt werden. Die Notwendigkeit einer engeren politischen Koordinierung auf der EU-Ebene rührt nicht nur aus der Krise. Über mehrere Jahre hinweg hatten sich makroökonomische Ungleichgewichte herangebildet, die vielen Mitgliedstaaten wenig oder überhaupt keinen Handlungsspielraum ließen, als die Krise ausbrach. Auch auf die Globalisierung ist eine verstärkte politische Koordinierung die beste Antwort. Die aufstrebenden Volkswirtschaften in den Schwellenländern wurden von der Krise weniger erfasst und weisen sehr hohe Wachstumsraten auf. Deswegen muss sich die EU unablässig um eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten bemühen, wenn sie den Lebensstandard ihrer Bevölkerung halten will.

Eine wesentliche Schlussfolgerung aus dieser Erfahrung ist die, dass eine Konzentration lediglich auf die Defizitkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie eine unzureichende Implementierung ernste Probleme in anderen Bereichen nicht verhindert haben. Deswegen haben wir uns mit wichtigen Problemen erst befasst, als es zu spät war. Und wenn wir uns mit ihnen befassten, waren wir wenig geneigt, uns gegenseitig konstruktiv in Frage zu stellen, so

dass sich kein Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung heranbilden konnte. Zu oft hat der Druck des Marktes unser Handeln diktiert.

Auf die plötzliche Krise hat die EU mit einer gemeinsamen, kohärenten und umfassenden Antwort reagiert. Sie hat Konjunkturprogramme aufgelegt, die Rettung und Umstrukturierung von Banken koordiniert, die Aufsicht über die Finanzdienstleistungen komplett neugestaltet, mehrere Mitgliedstaaten mit makroökonomischen Finanzhilfen unterstützt¹, neue Unterstützungsmechanismen zur Wahrung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet geschaffen und mit der Strategie „Europa 2020“² ehrgeizige Ziele für einen neuen Weg zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum gesetzt.

Eine neue europäische Ordnungspolitik ist im Entstehen begriffen. Die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission und die Arbeit der vom Ratspräsidenten geleiteten Task Force werden zu einer vollständigen Neugestaltung der EU-Instrumente zur Verhinderung makroökonomischer Ungleichgewichte und zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts führen. Im Frühjahr dieses Jahres haben die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und mehrere weitere Mitgliedstaaten³ im Euro-Plus-Pakt zusätzliche Anstrengungen vereinbart, um Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Finanzstabilität zu stärken.

Die EU stellt mit einer neuen Arbeitsmethode – dem Europäischen Semester – sicher, dass wichtige Prioritäten auf der EU-Ebene gemeinsam erörtert werden, bevor Beschlüsse auf nationaler Ebene gefasst werden, und nicht nachher. Die Ergebnisse dieser Erörterung müssen sich anschließend tatsächlich in der Willensbildung auf nationaler Ebene und insbesondere in den einzelstaatlichen Haushalten und Strukturreformen widerspiegeln, damit die nationalen und europäischen Maßnahmen so aufeinander abgestimmt werden, dass sie Wirkung entfalten und die Fortschritte nachverfolgt werden können.

Die Kommission legt jetzt auf der Grundlage ihrer Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Programme länderspezifische Empfehlungen sowie Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet vor. Diese Empfehlungen beschränken sich auf wichtige Prioritäten, die in den nächsten 12-18 Monaten angegangen werden müssen. Es handelt sich um eine bewusste Beschränkung auf die dringlichsten Herausforderungen und auf das im anvisierten Zeitraum Mögliche unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten. Gegenüber den Mitgliedstaaten, die externe Finanzhilfen erhalten, beschränkt sich die Kommission auf lediglich eine Empfehlung: die pünktliche Durchführung der vereinbarten Verpflichtungen. Die beigefügten Arbeitspapiere enthalten ausführlichere Analysen, in denen Aspekte struktureller Natur und mittelfristige Prioritäten insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ hervorgehoben werden. Nach ihrer Annahme durch den Rat sollten die Mitgliedstaaten diese Empfehlungen in ihre politische Willensbildung auf nationaler Ebene und in die Aufstellung ihrer Haushalte einfließen lassen.

¹ Griechenland, Irland, Lettland, Portugal und Rumänien.

² Die Strategie listet fünf Kernziele auf, die bis 2020 erreicht werden sollen: Anhebung der Beschäftigungsquote auf 75 %, Steigerung der FuE-Investitionen auf 3 % des BIP, Verwirklichung der Klima- und Energieziele („20-20-20“), Steigerung des Anteils der Hochschulabsolventen auf mindestens 40 % der Bevölkerung und Verringerung der Schulabbrecherquote auf unter 10 %, Förderung der sozialen Integration, indem mindestens 20 Millionen Menschen aus der Armut oder der Ausgrenzung herausgeholt werden.

³ Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien.

1. Das erste Europäische Semester

Das Europäische Semester begann im Januar 2011 mit dem Jahreswachstumsbericht und dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht der Kommission⁴, in dem sie die wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen für die EU darlegte. Der Europäische Rat bestätigte und ergänzte die Orientierungen des Jahreswachstumsberichts auf seiner Frühjahrstagung. Vor diesem Hintergrund sollten die Mitgliedstaaten bis Ende April Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme – zur Haushaltslage – und nationale Reformprogramme – mit Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung und zur Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ – vorlegen⁵. Darüber hinaus haben die meisten Mitglieder des Euro-Plus-Pakts spezifische Verpflichtungen auf der Grundlage des Pakts vorgelegt (siehe weiter unten).

Die Kommission hat diese Programme und Verpflichtungen bewertet und legt jetzt für jedes einzelne Land einen Katalog von Empfehlungen vor, damit der Europäische Rat auf seiner Junitagung dieses erste Semester abschließen kann. Der Kommission ist durchaus bewusst, dass Reformen Zeit brauchen, bevor Ergebnisse sichtbar werden; sie hat sich in ihren Empfehlungen auf Bereiche konzentriert, wo jetzt neue Schritte erforderlich sind.

Aufgrund dieser ersten Erfahrung ist die Kommission der Auffassung, dass das Europäische Semester eine sinnvolle Steuerungsmethode für eine umfassende, transparente und rechtzeitige Unterstützung der politischen Willensbildung in der EU und den Mitgliedstaaten sein kann, sofern die Mitgliedstaaten gemeinsam die wichtigsten politischen Leitlinien beschließen und den Empfehlungen des Rates nachkommen.

- Die gleichzeitige Vorlage der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und der nationalen Reformprogramme versetzt die EU in die Lage, die einzelstaatlichen Wachstums- und Haushaltsstrategien zusammen zu bewerten, einschließlich ansonsten möglicherweise verborgen gebliebener Risiken, Ungleichgewichte und Zielkonflikte. Deswegen legt die Kommission für jeden Mitgliedstaat – unter Einhaltung der jeweiligen Rechtsgrundlage – einen integrierten Vorschlag mit Einzelempfehlungen vor. Der Rat sollte an jeden Mitgliedstaat ein einziges Paket von Empfehlungen richten, das auch seine Haltung zur Haushaltslage umfasst.

- Dank der Verknüpfung von Orientierungen für die EU-Ebene und für die einzelnen Mitgliedstaaten kann die politische Tagesordnung der einzelnen Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der EU-Ziele erörtert und vorgestellt werden. Dadurch kann die EU-Dimension in die politische Willensbildung auf nationaler Ebene einfließen, bevor Entscheidungen gefällt werden. Die EU kann auf diese Weise eine Bestandsaufnahme der Anstrengungen der Mitgliedstaaten vornehmen und beispielsweise im Kontext der Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 über ergänzende Maßnahmen beschließen⁶.

- Durch die Verbindung kurzfristiger Orientierung und mittelfristiger Ziele können die EU und ihre Mitgliedstaaten mit der Zeit einen abgestimmten Reformfahrplan entwickeln und eine erfolgreichere, besser koordinierte Politik betreiben.

⁴ „Jahreswachstumsbericht 2011: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an“, KOM(2011) 11, 12.1.2011. Das KOM-Dokument enthielt auch den Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts.

⁵ Portugal und Griechenland haben offiziell keine Stabilitätsprogramme vorgelegt. Ihre Politik ist Gegenstand regelmäßiger Erörterungen im Rahmen der Hilfsprogramme.

⁶ Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 hat die Kommission eine Reihe von Leitinitiativen auf EU-Ebene angeregt: „Digitale Agenda“, „Innovationsunion“, „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“, „Jugend in Bewegung“, „Neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“, „Bekämpfung der Armut“ und „Ressourcenschonendes Europa“. Ferner hat sie in einer neuen „Binnenmarktakte“ Maßnahmen vorgeschlagen, um dem Europäischen Binnenmarkt neue Impulse zu verleihen.

2. BEWERTUNG DER KOMMISSION UND EMPFEHLUNGEN

Insgesamt kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Programme einen guten Ausgangspunkt für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung in Europa, die Bewältigung der haushaltspolitischen Herausforderungen und für den Anstoß zu ambitionierten Reformen auf nationaler Ebene bieten. Die Orientierungen des Jahreswachstumsberichts wurden weitgehend in den einzelstaatlichen Planungen aufgegriffen. Die Annahme nationaler Ziele zeigt, dass sich die Mitgliedstaaten die Ziele der Strategie Europa 2020 in erheblichem Ausmaß zu eigen gemacht haben⁷.

Allerdings stellt die Kommission mit Sorge fest, dass die EU bei Erfüllung aller eingegangenen Verpflichtungen zusammengenommen ihre Kernziele bis 2020 noch nicht erreichen würde. Auf der Grundlage der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten dürfte die EU ihre Ziele beim Emissionsabbau, bei den erneuerbaren Energien und bei der Verringerung der Schulabbrecherquote erreichen. Zusätzliche Anstrengungen sind vonnöten, um die Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Energieeffizienz, (Hochschul-)Bildung und Armut zu verwirklichen.

Im Zeitraum 2011/2012 sehen sich die Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund einer sehr schwierigen Gesamtlage weitreichenden Herausforderungen gegenüber. Der haushaltspolitische Spielraum ist sehr begrenzt, und in mehreren Mitgliedstaaten macht sich unter den Bürgern angesichts der spürbaren Auswirkungen der Krise erhebliche Unzufriedenheit breit. Allerdings werden viele der zur Überwindung struktureller Schwächen notwendigen Veränderungen, die oft über Jahre hinweg hinausgezögert wurden, unter dem Druck der Ereignisse inzwischen erwogen oder vollzogen. Am deutlichsten wird das in jenen Mitgliedstaaten, die von der EU, anderen Mitgliedstaaten und dem IWF Finanzhilfen erhalten, aber es spiegelt sich in allen nationalen Programmen wieder, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

In ihrer Bewertung erkennt die Kommission an, dass die Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten bereits sehr weit gehen und dass es weder ein auf alle passendes Allheilmittel noch ein Patentrezept gibt: nicht alle sollten und können gleichzeitig an allen Fronten handeln. Aber angesichts des Ernstes der Lage und der Interdependenz unserer Volkswirtschaften empfiehlt sie den Mitgliedstaaten Maßnahmen in den nachstehenden, im Jahrewachstumsbericht aufgeführten Bereichen:

Wachstumsvoraussetzungen

- Derzeit sind gegen 24 Mitgliedstaaten Defizitverfahren anhängig, und die Schulden der öffentlichen Hand befinden sich immer noch auf einem Besorgnis erregenden Niveau. Vor diesem Hintergrund haben die meisten Mitgliedstaaten mit umfassenden Konsolidierungsanstrengungen begonnen und stellen inzwischen Höhe und Struktur sowohl der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite ihrer Haushalte grundlegend auf den Prüfstand. Die Annahme verschärfter Haushaltsregeln, einschließlich Ausgabenbegrenzungen und sogenannter „Schuldenbremsen“, in einigen Mitgliedstaaten ist ein Schritt in die

⁷ Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, das für mehrere Bereiche qualitative Ziele vorgelegt hat, und Luxemburgs, das vor kurzem sein Armutsziel zurückgezogen hat.

richtige Richtung. Mehrere Mitgliedstaaten reformieren außerdem ihre öffentliche Verwaltung und die Sozialversicherungssysteme, um eine bessere Kontrolle über das Ausgabenniveau zu erlangen. Für die Kommission ist es unabdingbar, an den vereinbarten Fristen für die Korrektur übermäßiger Defizite festzuhalten, die Haushalte zügig zu konsolidieren und auf die vom Rat aufgeführten mittelfristigen Haushaltsziele hinzuarbeiten. Dabei sollte sorgfältig auf die Qualität der öffentlichen Ausgaben und die Struktur des Steuersystems geachtet werden, um wachstumsfördernde Posten wie Investitionen in Forschung, Bildung und Energieeffizienz zu schonen oder zu stärken⁸.

- Die Korrektur der im letzten Jahrzehnt entstandenen makroökonomischen Ungleichgewichte ist in einigen Mitgliedstaaten nur langsam vorangekommen. Hier sind weitergehende Korrekturen erforderlich. Insbesondere jene Mitgliedstaaten mit hohen, durch einen stetigen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und zuvor günstige Darlehenskonditionen verursachten Leistungsbilanzdefiziten müssen weitere Schritte ergreifen, um ihre strukturellen Schwächen anzugehen. In einigen Fällen könnte das die Überprüfung der Lohnbildungssysteme im Gespräch mit den Sozialpartnern einschließen, damit die Löhne die Wettbewerbsfähigkeit stützen und sich analog zum Produktivitätswachstum entwickeln. In anderen Fällen wird die vordringliche Aufgabe die Einleitung produktivitätsfördernder Strukturreformen sein, durch die u. a. die wirtschaftliche Tätigkeit auf Sektoren mit hoher Wertschöpfung und auf den Sektor für handelbare Güter umgelenkt wird. In Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen sind einige gegenläufige Trends zu beobachten. Eine durchaus mögliche weitere Belebung der Binnennachfrage lässt sich vor allem durch beschäftigungsfördernde Maßnahmen und die Öffnung von Dienstleistungssektoren und netzgebundenen Industrien erreichen.
- Die Fähigkeit des Bankensektors zur Finanzierung der Realwirtschaft gibt in einigen Mitgliedstaaten weiterhin Anlass zu Bedenken. Die Ergebnisse der neuen Banken-Stresstests, die in Kürze veröffentlicht werden, sollten unverzüglich zu Maßnahmen führen, mit denen die verbliebenen Schwachstellen beseitigt werden. Abgesehen von der noch nicht abgeschlossenen Neugestaltung des Regulierungsrahmens auf EU-Ebene befürwortet die Kommission eine Reihe von Systemreformen zur Modernisierung der Funktionsweise einiger nationaler Systeme sowie ihrer Regulierung und Kontrolle. Mehrere Mitgliedstaaten sollten auch eine Verschärfung ihrer Rahmenvorschriften für Hypothekenkredite ins Auge fassen, um Immobilienblasen vorzubeugen und die Überschuldung privater Haushalte abzubauen.

Mobilisierung der Arbeitsmärkte und Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten

- Die meisten Mitgliedstaaten sind im Begriff, ihre Altersversorgung zu reformieren, um den mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Ausgabenanstieg zu begrenzen und Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu schaffen. Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters und seine Verknüpfung mit der Lebenserwartung stellen weiterhin eine Priorität dar;

⁸

Dazu zählt auch die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen.

dabei kann sich die Einführung automatischer bzw. auf einer Formel basierender Verbindungen von Renteneintritt und Lebenserwartung als wirksames Instrument herausstellen. Das Zurückfahren von Vorruhestandsregelungen und die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern über 50 sind unabdingbarer Bestandteil der politischen Antwort auf diese Herausforderung. Angesichts der Auswirkungen der Finanzkrise auf private Pensionsfonds sollten Mitgliedstaaten, in denen die Altersversorgung auf einem Zwei- oder Drei-Säulen-Modell ruht, die unabhängige Tragfähigkeit der einzelnen Säulen gewährleisten. In manchen Mitgliedstaaten stellt die Angemessenheit des Rentenniveaus für einen würdigen Lebensstandard im Alter eine aktuelle oder künftige Herausforderung dar.

- In mehreren Mitgliedstaaten hat die Krise einen drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge gehabt, manchmal gekoppelt mit einem starken Rückgang der Beschäftigungsquote, und die am meisten gefährdeten Gruppen hatten oft am stärksten darunter zu leiden. Die Gefahr, dass bestimmte Personen arbeitslos oder ausgegrenzt werden, kann eintreten, wenn ihr nicht vorbeugend begegnet wird. Wirksame Unterstützungsmaßnahmen und Arbeitsvermittlungsleistungen tragen wesentlich dazu bei, dass Arbeitslose eine Stelle finden und sich weiter qualifizieren. Besonderes Augenmerk sollte auch den von Armut Betroffenen und anderen besonders gefährdeten Personengruppen gelten.
- Mehrere Mitgliedstaaten sollten sich aktiver um eine Verbesserung des Bildungsniveaus und Möglichkeiten für ein lebenslanges Lernen bemühen, um die Beschäftigungsfähigkeit zu fördern und das Humankapital zu stärken. Einige Mitgliedstaaten müssen sich besonders intensiv um eine Verringerung der Schulabbrecherquote kümmern und für Ausbildungsplätze und angemessene berufliche Bildung sorgen. Gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit werden gezielte Maßnahmen empfohlen. In vielen Mitgliedstaaten lässt sich eine rasche Alterung der Erwerbsbevölkerung beobachten, so dass die konjunkturelle Erholung schon bald zu einem wachsenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften führen könnte. Das Bildungs- und Ausbildungsniveau mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes in Einklang zu bringen ist daher eine Priorität.
- Einige Mitgliedstaaten leiden immer noch unter einer Segmentierung ihrer Arbeitsmärkte in unterschiedliche Vertragsverhältnisse und müssen entschlossener auf eine wirkungsvolle – und faire – Kombination von Flexibilität und Sicherheit in Arbeitsverträgen („Flexicurity“) hinarbeiten. Sie sollten u.a. ihre Kündigungsschutzvorschriften so austarieren, dass sie Anreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Erwerbsbeteiligung, die branchenübergreifende Mobilität und die Ansammlung von Humankapital bieten.
- Unzureichende Beachtung fand bisher die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit, insbesondere im Bereich der Niedriglöhne und der gering Qualifizierten. In Zuge ihres haushaltspolitischen Konsolidierungskurses werden sich viele Mitgliedstaaten veranlasst sehen, sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite ihrer Haushalte auf den Prüfstand zu stellen. Generell wird empfohlen, die Besteuerung vom Faktor Arbeit auf den Verbrauch und/oder die Förderung von Umweltanliegen zu verlagern. Es muss auch mehr zur Beseitigung sozialer oder steuerlicher Hindernisse für die Aufnahme oder

Beibehaltung einer Berufstätigkeit für Zweitverdiener unternommen werden. In diesem Zusammenhang werden vor allem eine Überprüfung von Steuern und Leistungen, mehr Kinderbetreuungseinrichtungen und flexiblere Beschäftigungsformen empfohlen.

Schwerpunkt Wachstum

- Mehrere Mitgliedstaaten hinken mit der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie⁹ hinterher, was die Belebung des Dienstleistungssektors unnötig verzögert. Ihnen werden eine Reihe konkreter Schritte empfohlen, um das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial des Binnenmarkts auszuschöpfen, wie die Beseitigung ungerechtfertigter Zutrittsschranken, eine weitere Liberalisierung freier Berufe durch Aufhebung von Quoten und Abschottungsmaßnahmen, eine Belebung des Wettbewerbs in netzgebundenen Wirtschaftszweigen und eine strategischere Nutzung der hohen Investitionsbeträge im öffentlichen Auftragswesen.
- Im Zuge ihrer Haushaltskonsolidierung müssen die Mitgliedstaaten überlegen, wie Ausgaben für Forschung und Bildung sowie für die zur Verstetigung des Wachstums erforderlichen Infrastrukturen Vorrang eingeräumt werden kann, und wie die Ausgabenqualität und die Effizienz von Dienstleistungen optimiert werden können.
- Der Zugang innovativer Unternehmen zu Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere Wagniskapital für KMU, muss verbessert werden. Außerdem sollten KMU insbesondere in der Gründungsphase unterstützt werden, z.B. durch vereinfachte Lizenzierungs- und Genehmigungsverfahren mit kürzeren Fristen und geringeren Kosten und Verbesserung des Schutzes von Investoren.
- Besonders betont wird, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten die Energieeffizienz fördern muss. Das erhöht nicht nur die Versorgungssicherheit und trägt zum Kampf gegen den Klimawandel bei, sondern erleichtert auch die Verbreitung innovativer Technologien und die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze.
- Manche Mitgliedstaaten müssen Verwaltungslasten für die Unternehmen senken und Kapazität und Leistung der öffentlichen Verwaltungen und der Justiz steigern. In mehreren Fällen ist es dringend erforderlich, durch Bürokratieabbau und größere Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu verbessern. Mehreren Mitgliedstaaten wird zudem empfohlen, von den EU-Mitteln besseren Gebrauch zu machen.

⁹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

2. Der Euro-Plus-Pakt: Bestandsaufnahme der eingegangenen Verpflichtungen

Der Euro-Plus-Pakt war im März 2011 von den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und Bulgariens, Dänemarks, Lettlands, Litauens, Polens und Rumäniens geschlossen worden. Er soll die wirtschaftliche Säule der Währungsunion stärken, der Koordinierung der Wirtschaftspolitik eine neue Qualität verleihen, die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und dadurch eine höhere Konvergenz bewirken. In dem Pakt wird der Schwerpunkt vor allem auf die Bereiche gelegt, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen und die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Vermeidung schädlicher Ungleichgewichte von entscheidender Bedeutung sind. Er stellt ab auf besondere zusätzliche Anstrengungen sowie konkrete Verpflichtungen und Maßnahmen, die ehrgeiziger sind als die bereits im EU-Rahmen vereinbarten, und sieht einen Zeitplan für die Umsetzung vor. Die neuen Verpflichtungen werden in die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme aufgenommen und dem regulären EU-Überwachungsverfahren unterworfen.

Die Mehrzahl der 23 beteiligten Länder hat Verpflichtungen – insgesamt über 100 Einzelmaßnahmen – zu den meisten, wenn nicht allen unter den Pakt fallenden Bereichen vorgelegt: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Förderung der Beschäftigung, Beitrag zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und Stärkung der Finanzstabilität.

Allerdings sind Ehrgeiz und Präzision der Verpflichtungen uneinheitlich:

- Fünf Mitglieder des Pakts haben ihre Verpflichtungen noch nicht vorgelegt¹⁰.

- Die Verpflichtungen konzentrieren sich generell auf das Vorziehen wachstumsfördernder Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere in netzgebundenen Wirtschaftszweigen und im Dienstleistungssektor. In vielen Fällen geht es um beschäftigungspolitische Maßnahmen mit dem Schwerpunkt Bildung und Qualifizierung. Sie umfassen aber auch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen wie die rechtliche Verankerung strengerer Haushaltsdisziplin und – in einem geringeren Ausmaß – die Festigung der Stabilität des Finanzsektors, insbesondere durch eine strengere Finanzaufsicht. Künftig sollte auch größeres Augenmerk auf eine **pragmatische Abstimmung der Steuerpolitik in Form einer Übernahme bewährter Praktiken, Vermeidung schädlicher Maßnahmen und Vorschläge zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung** gerichtet werden.

Einige Mitglieder verpflichten sich auf kontrollierbare Maßnahmen wie den Erlass spezifischer Rechtsvorschriften oder das Auflegen von Programmen (unter Angabe des Mittelvolumens), während andere allgemeinere Verpflichtungen eingehen wie den Abbau der Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter, die Beibehaltung niedriger Steuern, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen durch Bürokratieabbau oder die Umsetzung von EU-Richtlinien.

Selbst die eingegangenen spezifischen Zusagen scheinen sich mehrheitlich auf laufende Gesetzgebungsvorhaben als auf künftige, durch den Pakt motivierte Reformvorhaben zu beziehen. Auch geht aus den bisherigen Verpflichtungen nicht hervor, dass die Mitgliedstaaten bewährten Vorgehensweisen Rechnung tragen und sich an den Leistungstärksten innerhalb Europas, aber auch unter den strategischen Partnern messen.

Die Bewertung der Verpflichtungen durch die Kommission schlägt sich in den Empfehlungen nieder. In vielen Fällen wird eine spezifische Empfehlung zu Bereichen formuliert, die in den Verpflichtungen auf der Grundlage des Pakts eher allgemein beschrieben werden, beispielsweise Rentenreform, Besteuerung des Faktors Arbeit und Anhebung des Qualifikationsniveaus.

¹⁰ Finnland, Griechenland, Lettland, Portugal und Slowenien.

3. NÄCHSTE SCHRITTE

Die Kommission fordert den Europäischen Rat auf, ihren Empfehlungen auf seiner Tagung im Juni 2011 zuzustimmen, bevor sie vom Rat förmlich angenommen werden..

Auf der EU-Ebene steht im Nachgang zum Europäischen Semester Folgendes an:

- Der Gesetzgeber sollte das neue Gesetzgebungspaket zur Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten und zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts annehmen. Damit würden die gemeinsamen Instrumente zur Bewertung der Lage und zur Gewährleistung angemessener Folgemaßnahmen konsolidiert.
- Der Rat sollte in seinen verschiedenen Zusammensetzungen die Politik und die Erfolge der Mitgliedstaaten im Lichte der länderspezifischen Empfehlungen prüfen, ihre Umsetzung beobachten und zu spezifischen Themen Erfahrungen austauschen und bewährte Praktiken identifizieren.
- Im Nachgang zu den spezifischen Empfehlungen an ihre Mitglieder sollte die Euro-Gruppe ihre politische Koordinierung intensivieren und ihr Augenmerk dabei insbesondere auf die Identifizierung und Vermeidung von Ungleichgewichten richten. Außerdem sollte sie die Umsetzung der Empfehlungen überwachen.
- Wie im Euro-Plus-Pakt vereinbart werden die Staats- und Regierungschefs der beteiligten Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen auf der politischen Ebene überwachen. Angesichts der Erfahrungen der Kommission mit der Bewertung der ersten Verpflichtungen sollten die Mitgliedstaaten künftig spezifischere, messbare und zeitgebundene Verpflichtungen eingehen, damit die Fortschritte kontrolliert werden können. Diese Verpflichtungen sollten in die Ausarbeitung und Durchführung der nationalen Reformprogramme und der Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme einfließen.
- Das Europäische Parlament sollte Gelegenheit erhalten, die Fortschritte in den wesentlichen Punkten der Strategie „Europa 2020“ zu überprüfen und zum nächsten Jahreswachstumsbericht der Kommission Stellung zu nehmen. Auch dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu.
- Die Kommission wird zuerst auf EU-Ebene mit dem nächsten Jahreswachstumsbericht im Januar 2012 und dann für die einzelnen Mitgliedstaaten mit ihren Orientierungen für das kommende Jahr eine Bestandsaufnahme der Fortschritte bei der Befolgung der länderspezifischen Empfehlungen vornehmen. Sie wird die Bemühungen der Mitgliedstaaten durch Maßnahmen auf EU-Ebene zur Durchführung der Leitinitiativen von Europa 2020 und verstärkte Anstrengungen zur Ausschöpfung des Binnenmarktpotenzials insbesondere auf der Grundlage der Binnenmarktakte.

Mit dem Abschluss des ersten Europäischen Semesters wird ein neues „nationales Semester“ eingeläutet: im zweiten Halbjahr sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die europäischen Vorgaben zu erörtern und in ihre Haushaltspläne für 2012 sowie in ihre politische Willensbildung einzubeziehen, auch im Hinblick auf die Ausarbeitung der nächsten nationalen Programme im Frühjahr 2012.

Da sich einige Mitgliedstaaten in diesem ersten Jahr angesichts der aktuellen Schwierigkeiten mit Zielen und quantifizierbaren Vorgaben noch zurückhalten, werden in den kommenden Jahren zusätzliche Anstrengungen erforderlich werden, damit in der EU ausreichende Investitionen in intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum fließen. Die Mitgliedstaaten müssen Ausgaben für Forschung und Bildung sowie für wichtige Infrastruktur besser schützen. Sie sollten ferner dem Dienstleistungssektor größere Entfaltungsmöglichkeiten bieten, u.a. durch die Beseitigung von Beschäftigungs- und Wettbewerbshindernissen in wichtigen netzgebundenen Branchen und rasche Entscheidungen über die in der Binnenmarktakte vorgeschlagenen Maßnahmen. Die meisten Mitgliedstaaten könnten mehr zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen tun, durch bessere Rechtsetzung, Verzicht auf ein „Draufsatteln“ bei der Umsetzung von Unionsrecht und Erleichterung des Zugangs von KMU zu Finanzierungsmöglichkeiten. Maßnahmen zur Förderung von Flexibilität und Sicherheit im Beschäftigungswesen und zur besseren Abstimmung des Qualifikationsniveaus auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sollten fortgesetzt werden.

Bei der Fortsetzung ihrer Konsolidierungspolitik und ihrer Strukturreformen müssen die Mitgliedstaaten Wege finden, die sozialen Folgen der begonnenen Veränderungen zu bewältigen. Die EU hat in ihre Strategie „Europa 2020“ bewusst ein Integrationsziel einbezogen: bis 2020 sollten mindestens 20 Millionen Menschen aus der Armut oder der Ausgrenzung herausgeholt werden. Die Entwicklungen in vielen Mitgliedstaaten verdeutlichen die wachsende Gefahr von Armut und Marginalisierung, wenn nicht aktiv gegengesteuert wird. Die in den nationalen Programmen beschriebenen Maßnahmen reichen nicht aus, um dieses Ziel zu erreichen. Hier ist ein größeres Engagement der Mitgliedstaaten erforderlich.

Im Interesse der Legitimität und Wirksamkeit der neuen EU-Ordnungspolitik sollten die Mitgliedstaaten überlegen, wie die nationalen Parlamente, die regionalen und kommunalen Behörden und andere Beteiligte optimal in die Ausarbeitung und Nachbegleitung ihrer Programme einbezogen werden können. Die Kommission ist gerne bereit, sich unterstützend an den Erörterungen auf nationaler Ebene, die Teil dieser neuen, stärkeren EU-Ordnungspolitik sind, zu beteiligen.

Wir müssen den durch die Krise bewirkten Veränderungsdruck nutzen, um die EU gestärkt aus der Krise zu führen und für die Zukunft zu wappnen, damit sie sich mit Selbstvertrauen und Erfolg auf den Weltmärkten behaupten kann. Dieses Europäische Semester ist der erste Schritt auf unserem Weg zu den Zielen von 2020. Es verleiht der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Steuerung in der EU eine neue Qualität. Durch die Intensivierung unseres Engagements auf der nationalen Ebene und die Zusammenarbeit auf der EU-Ebene schaffen wir bessere Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum und bessere Zukunftschancen unserer Bürger.