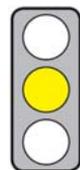


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung und Empfehlung: Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte und zur Verfolgung der Strategie „Europa 2020“.

Betroffene: Alle Bürger, Unternehmen, nationalen Regierungen und Parlamente.



Pro: (1) Die Mitgliedstaaten werden angehalten, ihre Haushalte zügig und über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus zu konsolidieren.

(2) Der Binnenmarkt soll ausgebaut werden, speziell im Energie- und Verkehrssektor.

Contra: (1) Die Abschaffung der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung von Ehepartnern ignoriert deren Ziel, Entscheidungsneutralität zwischen Familien- und Erwerbsarbeit herstellen.

(2) Die „strategische Nutzung“ der öffentlichen Auftragsvergabe für industriepolitische Zwecke ist wachstumsschädlich und birgt die Gefahr, dass Ressourcen ineffizient eingesetzt werden.

INHALT

Titel

1) Mitteilung KOM(2011) 400 vom 7. Juni 2011: **Abschluss des ersten Europäischen Semesters** für die **Koordinierung der Wirtschaftspolitik**: Orientierung für die Politik der Mitgliedstaaten 2011–2012

2) Empfehlung SEK(2011) 807 vom 7. Juni 2011 für eine Empfehlung des Rates **zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2011** und eine Stellungnahme des Rates **zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands 2011–2014**

3) Empfehlung des Rates 11391/11 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2011 und Abgabe einer Stellungnahme des Rates **zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands 2011–2014**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Mit der Verabschiedung der länderspezifischen Empfehlungen durch den Rat endet das erste „Europäische Semester“. Es dient der alljährlichen Ex-ante-Abstimmung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten [dazu näher Mitteilung zur wirtschaftspolitischen Koordinierung KOM(2010) 367; s. [CEP-Analyse](#)].
- Das „Europäische Semester“ geht auf die Strategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] und auf die geplante Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (s. [CEP-Studie](#)) zurück.
- Im „Europäischen Semester“ legen die Mitgliedstaaten der Kommission ihre nationalen Reformprogramme sowie Stabilitätsprogramme (Euro-Staaten) bzw. Konvergenzprogramme (Nicht-Euro-Staaten) vor.
 - Die nationalen Reformprogramme enthalten Schritte zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung.
 - Die Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme enthalten die Pläne der Mitgliedstaaten zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen.
- Die auf Basis der eingereichten nationalen Programme abgegebenen länderspezifischen Handlungsempfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten in den folgenden 12 bis 18 Monaten umgesetzt werden.
- Das „Europäische Semester“ soll „makroökonomische Ungleichgewichte“, vor allem Unterschiede in Wettbewerbsfähigkeit und Verschuldung der Mitgliedstaaten, überwachen und korrigieren sowie sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten mit ihren Reformvorhaben die Ziele der Strategie „Europa 2020“ verfolgen. Diese sind insbesondere:
 - Die Beschäftigungsquote soll auf 75% der 20- bis 64-Jährigen gesteigert werden [dazu näher KOM(2010) 682 vgl. [CEP-Analyse](#)],
 - Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) sollen auf 3% des BIP gesteigert werden.
 - Die „20-20-20-Ziele“ der EU – 20% weniger Treibhausgasemissionen, 20% Anteil an erneuerbaren Energien und 20% mehr Energieeffizienz [vgl. [CEP-Dossier](#), S. 8] sollen bis 2020 verwirklicht werden.
 - Der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss soll auf 40% gesteigert und der Anteil der Personen ohne Schulabschluss auf 10% gesenkt werden [dazu näher KOM(2010) 193 vgl. [CEP-Analyse](#)].
 - Die Zahl der „armutsgefährdeten“ Menschen in der EU soll um 20 Millionen gesenkt werden.

► Gesamtbewertung der mitgliedstaatlichen Selbstverpflichtungen [KOM(2011) 400]

- Laut Kommission lassen sich folgende Ziele der Strategie „Europa 2020“ auf Grundlage der mitgliedstaatlichen Verpflichtungen erreichen: Emissionsabbau um 20%, Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20% und Verringerung der Schulabbrecherquote auf 10%.
- Nicht erreichen lassen sich die Steigerung der Beschäftigungsquote auf 75%, die Erhöhung der FuE-Ausgaben auf 3%, die Steigerung der Energieeffizienz um 20%, die Erhöhung des Anteils der Hochschulabsolventen auf 40% und die Verringerung der Armutsquote auf 20 Millionen.

► **Einheitliche Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten [KOM(2011) 400]**

Die Kommission gibt übergeordnete Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten zu folgenden im Jahreswachstumsbericht [KOM(2011) 11; s. [CEP-Analyse](#)] erwähnten Politikbereichen ab:

– **Makroökonomische Stabilität, insbesondere Haushaltskonsolidierung**

- Um die hohe öffentliche Verschuldung abzubauen, sollen die Mitgliedstaaten
 - an den vereinbarten Fristen zur Korrektur übermäßiger Defizite festhalten,
 - wachstumsfördernde Haushaltsposten wie Investitionen in Forschung, Bildung und Energieeffizienz „besonders berücksichtigen“,
 - verschärfte Haushaltsregeln (z. B. „Schuldenbremsen“) beschließen sowie
 - die öffentliche Verwaltung und die Sozialversicherungssysteme reformieren.
- Staaten mit hohem Leistungsbilanzdefizit sollen die Löhne an das Produktivitätswachstum koppeln und damit die Wettbewerbsfähigkeit stützen sowie produktionsfördernde Strukturreformen einleiten.
- Staaten mit hohem Leistungsbilanzüberschuss sollen ihre Dienstleistungssektoren und netzgebundenen Industrien liberalisieren.
- Die Stabilität des Finanzsektors und die Kreditversorgung der Realwirtschaft sollen gewährleistet werden.

– **Reform der Arbeitsmärkte**

- Das gesetzliche Rentenalter soll an die Lebenserwartung geknüpft, das tatsächliche Renteneintrittsalter angehoben und die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer gefördert werden.
- Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitslose sollen „optimiert“ werden.
- Die Jugendarbeitslosigkeit und die Zahl der Schulabbrecher sollen verringert werden.
- Das Bildungs- und Ausbildungsniveau soll an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes angepasst werden.
- Arbeitsverträge sollen eine „wirkungsvolle und faire“ Kombination von Sicherheit und Flexibilität („Flexicurity“) gewährleisten, erforderlichenfalls auch durch „geänderte“ Kündigungsvorschriften.
- Arbeit soll insbesondere im Niedriglohnssektor und bei Geringqualifizierten steuerlich entlastet und auf den „Verbrauch und/oder die Förderung“ von „Umweltanliegen“ verlagert werden (S. 7).
- Die Mitgliedstaaten sollen Arbeit für Zweitverdiener attraktiver machen, insbesondere steuerliche Hindernisse beseitigen und mehr Kinderbetreuungsplätze und flexiblere Beschäftigungsformen schaffen.

– **Wachstumsförderung**

- Um den Wettbewerb im Dienstleistungssektor zu beleben, fordert die Kommission
 - die Förderung des Wettbewerbs in den Netzindustrien wie Verkehr und Energie,
 - eine „strategische Nutzung“ der Investitionsbeiträge im öffentlichen Auftragswesen (S. 8),
 - die Beseitigung „unberechtigter Zugangsschranken“ (S. 8) und
 - die weitere Liberalisierung freier Berufe (z. B. Ingenieure, Architekten, Apotheker und Anwälte).
- Die Rahmenbedingungen für Unternehmen sollen verbessert werden durch
 - eine bessere Versorgung „innovativer Unternehmen“, insbesondere KMU, mit Risikokapital,
 - Bürokratieabbau und mehr Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge,
 - die Erleichterung von Unternehmensgründungen und die Reduktion von Verwaltungslasten.

► **Empfehlungen speziell für Deutschland 2011 bis 2012 [SEK(2011) 807; 11391/11]**

Die Empfehlung des Rates (11391/11) wird nur wiedergegeben, soweit sie von jener der Kommission [SEK(2011) 807] abweicht.

– **Empfehlung 1: Haushaltskonsolidierung**

- Deutschland soll die Haushaltstrategie für 2012 und die Folgejahre wie geplant umsetzen.
- Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse soll auf Länderebene vollständig durchgesetzt und die Kontrollen und Sanktionsverfahren gestärkt werden.
- Der wachstumsfreundliche Konsolidierungskurs soll beibehalten werden, insbesondere durch Bildungsausgaben und mehr Ausgabeneffizienz im Gesundheitswesen und bei der Langzeitpflege.

– **Empfehlung 2: Finanzsektor**

- Der Finanzsektor Deutschlands ist weiterhin reformbedürftig. Die strukturellen Schwächen, wie mangelnde Eigenkapitalbasis von Banken und staatliche Stützungsmaßnahmen, sollen durch
 - eine Stärkung von Regulierung und Aufsicht sowie
 - insbesondere eine Umstrukturierung der Landesbanken behoben werden; diese brauchen ein „lebensfähiges und angemessen finanziertes“ Geschäftsmodell.

– **Empfehlung 3: Erhöhung der Erwerbsbeteiligung**

- Um das Arbeitskräftepotential weiter auszuschöpfen, soll Deutschland
 - einen „gerechteren Zugang“ zum beruflichen Bildungssystem und einen „leichteren Übergang“ zwischen verschiedenen Zweigen des Schulsystems herstellen,
 - die Steuer- und Abgabenbelastung von Geringverdienern haushaltsneutral verringern und
 - Ganztagschulen und ganztägige Kinderbetreuungseinrichtungen ausbauen.
 - Bei der Besteuerung von Ehepartnern soll die gemeinsame Veranlagung durch ein „System der individuellen Besteuerung“ (S. 5) ersetzt werden.
- Der Rat will dagegen nur die Wirkung „der jüngsten Reformen“ zum Abbau steuerlicher Hürden für Zweitverdiener beobachten und gegebenenfalls weitere Maßnahmen ergreifen.

- **Empfehlung 4(a): Umsetzung des nationalen Energiekonzepts**
 - Zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft soll Deutschland
 - die Unabhängigkeit von Energieerzeugung und -übertragung gewährleisten,
 - grenzüberschreitende Elektrizitätsleitungen ausbauen,
 - die „langfristige Kostenwirksamkeit“ – gemeint ist Wirtschaftlichkeit – des deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetzes erhöhen.
 - **Empfehlung 4(b): Intensivierung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor**
 - Markteintritts- und -austrittsschranken im Dienstleistungssektor, speziell die Beschränkungen bei freien Berufen und im Handwerk, sollen abgebaut werden.
 - In den Netzindustrien, speziell im Eisenbahnsektor, besteht zu wenig Wettbewerb. Deutschland soll
 - den Infrastrukturbetrieb und die Schienenverkehrsdienste entflechten,
 - Quersubventionen zwischen Netzbetreiber und Eisenbahnunternehmen unterbinden,
 - die Aufsichtsfunktion der Bundesnetzagentur im Schienensektor stärken und
 - die Verkaufsstellen der Deutschen Bahn für andere Anbieter öffnen.
- Der Rat übernimmt die beiden erstgenannten Empfehlungen der Kommission nicht.
- **Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2011 bis 2014 [SEK(2011) 807; 11391/11]**
Das makroökonomische Szenario des Stabilitätsprogramms wird als grundsätzlich plausibel angesehen, allerdings wird die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als mittelmäßig eingestuft.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Fortschritte werden im nächsten Jahreswachstumsbericht und den nächsten länderspezifischen Empfehlungen von der Kommission bewertet.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: Generalsekretariat

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Das „Europäische Semester“ hebt die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU auf ein neues Niveau. Statt wie bisher den Mitgliedstaaten nur wirtschafts- und fiskalpolitische Ziele vorzugeben, schlägt die EU den nationalen Regierungen nun zusätzlich konkrete Maßnahmen vor, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, und sie überprüft, inwieweit sich diese in den nationalen Haushalts- und Strukturpolitiken niederschlagen.

Die Empfehlungen sind mehrheitlich geeignet, die Verschuldung der Mitgliedstaaten zu senken und deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

In etlichen Bereichen haben sich die wachstums- und beschäftigungssteigernden Wirkungen des Binnenmarktes nicht vollständig entfalten können, da nach wie vor Hemmnisse bestehen. Es ist also folgerichtig, die Integration des Binnenmarktes voranzutreiben. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass das „Europäische Semester“ den institutionellen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten bremst und in den Mitgliedstaaten zu einer Nivellierung auf ein Mittelmaß führt. Allerdings werden diese Bedenken dadurch abgeschwächt, dass die Empfehlungen unverbindlich sind.

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen sind die vorgeschlagenen Maßnahmen wie folgt zu bewerten: **Makroökonomische Stabilität, insbesondere Haushaltskonsolidierung:** Die Forderung nach einer zügigen Konsolidierung der nationalen Haushalte und dem Festhalten an den vereinbarten Fristen zur Korrektur der Defizite ist sachgerecht. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die öffentlichen Defizite und Schuldenstände der Mitgliedstaaten stark angestiegen. **Die politischen Empfehlungen für die Budgetplanung sollten sich aber auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien konzentrieren und nicht die mitgliedstaatliche Haushaltsplanung für Ziele der EU, etwa für die Strategie „Europa 2020“, instrumentalisieren.** Die Vermischung von wirtschafts- und fiskalpolitischen Empfehlungen, wie etwa die Schonung bestimmter Haushaltsposten, erschwert die Durchsetzung der Stabilitätskriterien und ist deshalb abzulehnen.

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 Empfehlung an die Mitgliedstaaten, auch an diejenigen mit relativ geringem Defizit wie Deutschland, **die Konsolidierung über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus** voranzutreiben, **ist daher sachgerecht.**

Zur Korrektur makroökonomische Ungleichgewichte, die sich in der unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit von Mitgliedstaaten zeigen, müssen die Euro-Staaten mit einem strukturellen Leistungsbilanzdefizit ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Reallohnsenkungen und Produktionssteigerungen verbessern; der von der Kommission propagierte Gleichschritt reicht nicht aus. Die Staatsschuldenkrise hat deutlich gezeigt, dass

makroökonomische Ungleichgewichte insbesondere in Form von Leistungsbilanzungleichgewichten auf Dauer nicht tragbar sind und die Stabilität der Eurozone gefährden. Deshalb besteht auch bei Staaten mit einem Leistungsbilanzüberschuss Reformbedarf. So sollte Deutschland in der Tat seine Investitionsbedingungen durch eine weitere Liberalisierung des Dienstleistungssektors und der netzgebundenen Industrien verbessern sowie die Einhaltung der Schuldenbremse durch die Bundesländer sicherstellen.

Reform der Arbeitsmärkte: Die Empfehlungen zur Reform der Arbeitsmärkte sind zwar geeignet, die Arbeitslosigkeit zu senken und die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen, sie bedürfen aber teilweise der Konkretisierung.

Nicht stichhaltig ist die Empfehlung an Deutschland, die gemeinsame Besteuerung von Ehepartnern zu Gunsten einer individuellen Besteuerung aufzugeben, also **die Abschaffung des Splitting-Tarifs für Verheiratete**, um so Arbeit für Zweitverdiener attraktiver zu machen. Die Kommission **ignoriert, dass die gemeinsame steuerliche Veranlagung von Ehepartnern das Ziel verfolgt, Entscheidungsneutralität zwischen Familien- und Erwerbsarbeit sicherzustellen. Durch das Splittingverfahren können Eheleute gegenüber der individuellen Besteuerung steuerlich entlastet werden. Das soll Gehaltsverluste, die bei der Übernahme familiärer Verpflichtungen auftreten, zumindest teilweise kompensieren. Das Splittingverfahren kann zwar zu einem hohen individuellen Grenzsteuersatz für den Zweitverdiener führen, die Eheleute zusammen als Wirtschaftsgemeinschaft können aber nur besser und nicht schlechter gestellt werden.**

Wenn Arbeit für Zweitverdiener tatsächlich attraktiver werden soll, dann durch bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Denn die Entscheidung der Ehepartner, einer Beschäftigung nachzugehen, scheitert oft an mangelnden Betreuungsmöglichkeiten oder unflexiblen Arbeitszeiten, nicht aber daran, dass sie als Wirtschaftsgemeinschaft besteuert werden. Flexiblen Arbeitszeiten sind jedoch durch betriebliche Bedürfnisse enge Grenzen gesetzt.

Wachstumsförderung: Die Vorschläge zum Ausbau der Netzinfrastrukturen sowohl im Energie- als auch im Verkehrsbereich sind für die Vollendung des Binnenmarktes unverzichtbar.

Verbesserungen bei grenzüberschreitenden Verbindungen im Energiesektor und die Unabhängigkeit von Energieerzeugung und -übertragung, wie sie Deutschland empfohlen werden, sind Grundvoraussetzung dafür, dass der Energiebinnenmarkt wettbewerbsorientiert verwirklicht werden kann und damit die Infrastruktur mit dem politisch forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien Schritt hält.

Die Unterbindung der Quersubventionierung zwischen Netzbetreiber und Eisenbahnunternehmen würde die bedenkliche Möglichkeit beenden, Kosten des Bahnbetriebs der Infrastruktur zuzuweisen, um die Preise für den Netzzugang zu erhöhen und dadurch Mitbewerbern den Markteintritt zu erschweren.

Die Forderung, „innovative“ Unternehmen und KMU besserer mit Wagniskapital zu versorgen, ist sachgerecht. Denn Wagniskapital ist zur Finanzierung von weitreichenden Innovationen unerlässlich und damit eine Voraussetzung für ein hohes Wirtschaftswachstum.

Wachstumsschädigend hingegen **ist die Forderung** der Kommission, **die Investitionen im öffentlichen Auftragswesen „strategisch“ zu nutzen.** Gemeint ist offenbar, dass die öffentliche Auftragsvergabe instrumentalisiert werden soll, um die Entwicklung und Einführung ausgewählter Technologien zu beschleunigen und als Hebel für Innovation, Umweltschutz oder Beschäftigung zu nutzen. Investitionsentscheidungen sollten den Unternehmern überlassen bleiben, da diese zum einen zukünftige Entwicklungen am besten vorhersagen können und zum anderen nur so Chancen und Risiken in einer Hand liegen. Jegliche **Einflussnahme durch die Politik erhöht die Gefahr, dass** suboptimale Investitionen getätigt werden und so **Ressourcen in Bereiche gelenkt werden, in denen sie eine geringere Produktivität als möglich erzielen.** Zudem besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf den Mitgliedstaaten unverbindlich „Grundzüge“ für ihre Wirtschaftspolitik empfehlen, diese überwachen und Verwarnungen sowie 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

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Euro-Staaten auf EU-Ebene ist sachgerecht. Denn durch die einheitliche Währung entfallen Wechselkursanpassungen als Reaktion auf makroökonomische Entwicklungen mit der Folge, dass sich die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates realwirtschaftlich auf andere Mitgliedstaaten auswirkt.

Zusammenfassung der Bewertung

Mehrheitlich sind die Empfehlungen geeignet, die Verschuldung der Mitgliedstaaten zu senken und deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Sie sollten sich aber auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien konzentrieren und nicht die mitgliedstaatliche Haushaltsplanung für Ziele der EU instrumentalisieren. Die Vorschläge zum Ausbau der Netzinfrastrukturen im Energie- und Verkehrsbereich sind für die Vollendung des Binnenmarktes unverzichtbar. Die Forderung, Ehepartner „individuell“ zu besteuern, ignoriert, dass die gemeinsame steuerliche Veranlagung von Ehepartnern Entscheidungsneutralität zwischen Familien- und Erwerbsarbeit herstellen soll. Die „strategische“ Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe ist wachstumsschädlich und birgt die Gefahr, dass Ressourcen ineffizient eingesetzt werden.