



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 30. November 2012 (30.11)
(OR. en)**

**16669/12
ADD 1**

**ECOFIN 984
SOC 959
COMPET 728
EDUC 358
ENV 885
RECH 433
ENER 493
FISC 180**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 29. November 2012

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe
CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2012) 750 final – Anhang

Betr.: Makroökonomischer Bericht
Anhang – zur Mitteilung der Kommission
– Jahreswachstumsbericht 2013

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2012) 750 final –
Anhang.

Anl.: COM(2012) 750 final – Anhang



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

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.

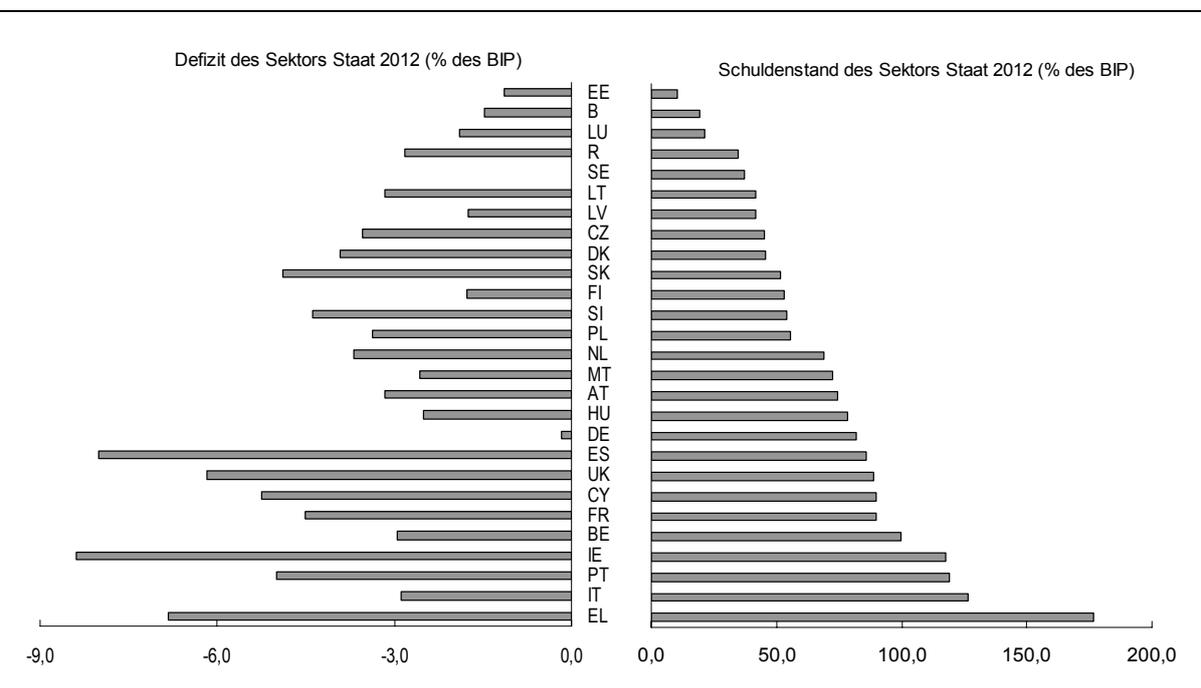
Gleichwohl kommt für einige Mitgliedstaaten nichts anderes als eine Konsolidierung in Frage, da die Folgen ansonsten noch schlimmer wären. Angesichts hoher und steigender Schuldenstände ist darauf zu achten, dass die Schulden finanzierbar bleiben, was eine mittelfristige Aufgabe darstellt. Aus der Analyse 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 nachlasse. 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 Satz 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.

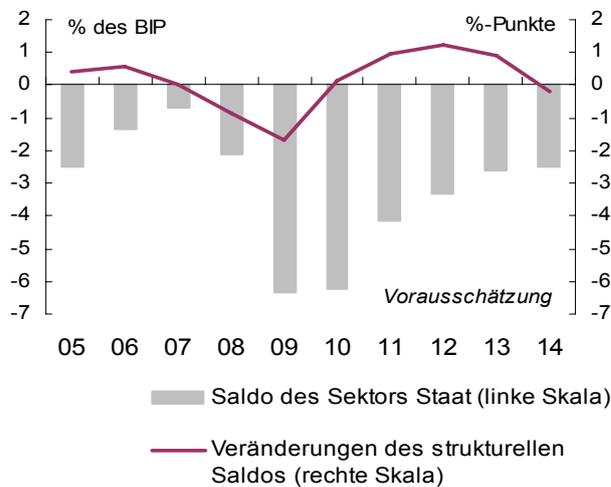
Die Verknüpfung des Renteneintrittsalters mit der Lebenserwartung würde dazu beitragen, das Verhältnis zwischen Arbeits- und Ruhestandsjahren zu stabilisieren. Die Verknüpfung sollte nach Möglichkeit einem Automatismus unterliegen, um ständige schwierige Verhandlungen zu vermeiden. Mit dieser Maßnahme 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.

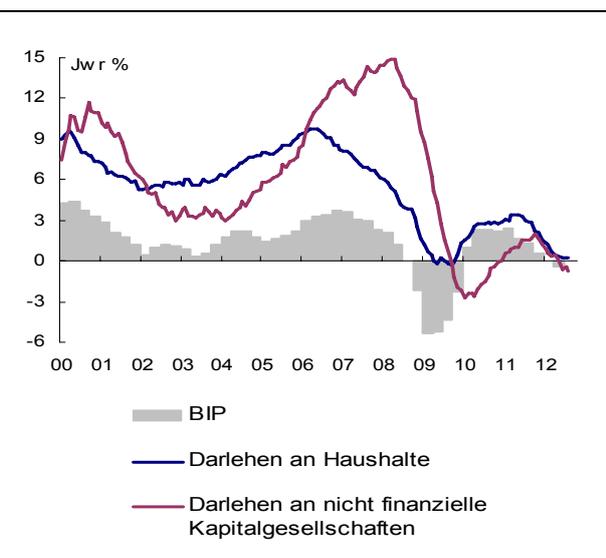
⁵ Ein aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bestehendes Paket, das am 13. Dezember 2011 in Kraft trat. Durch diese Rechtsakte wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt gestärkt und ein neues Regelwerk zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt. Siehe auch: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

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.

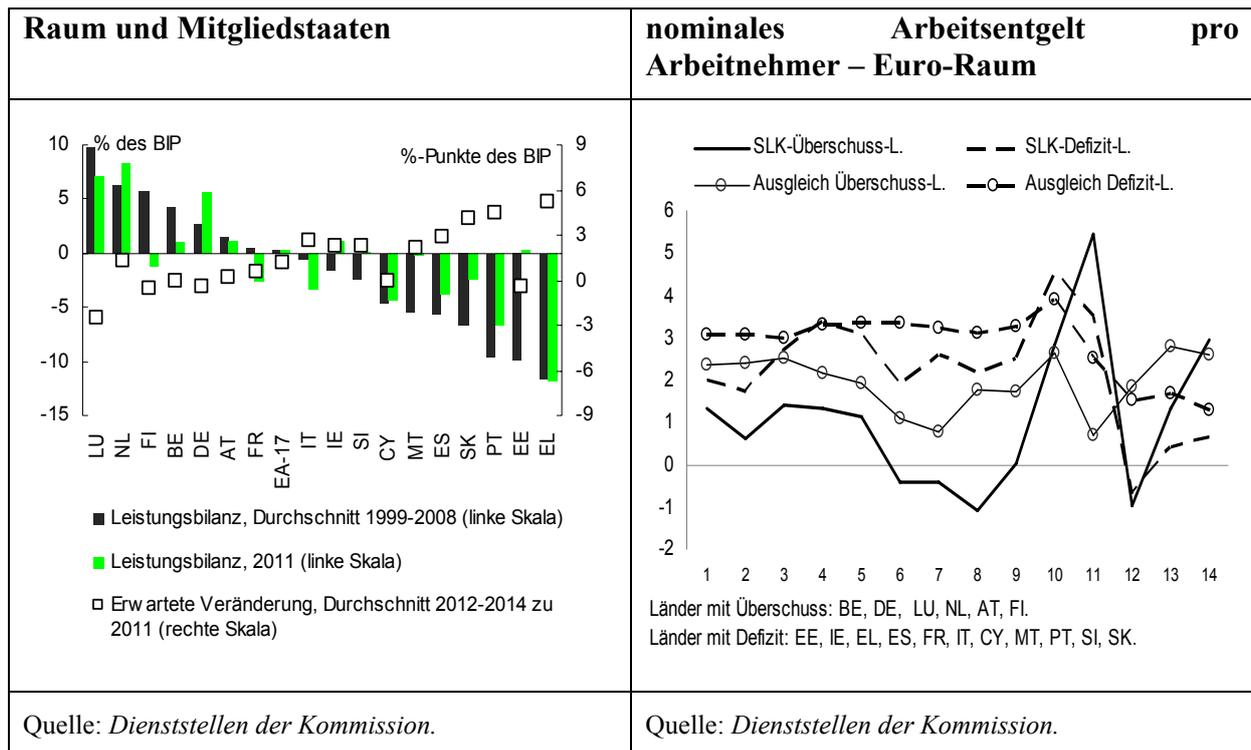
Die Europäische Zentralbank hat wirksame Maßnahmen ergriffen, um die Finanzierungsengpässe der Banken zu verringern und den monetären Transmissionsmechanismus wieder in Gang zu setzen. Die beiden von der EZB im Dezember 2011 und Februar 2012 durchgeführten zusätzlichen längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte 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

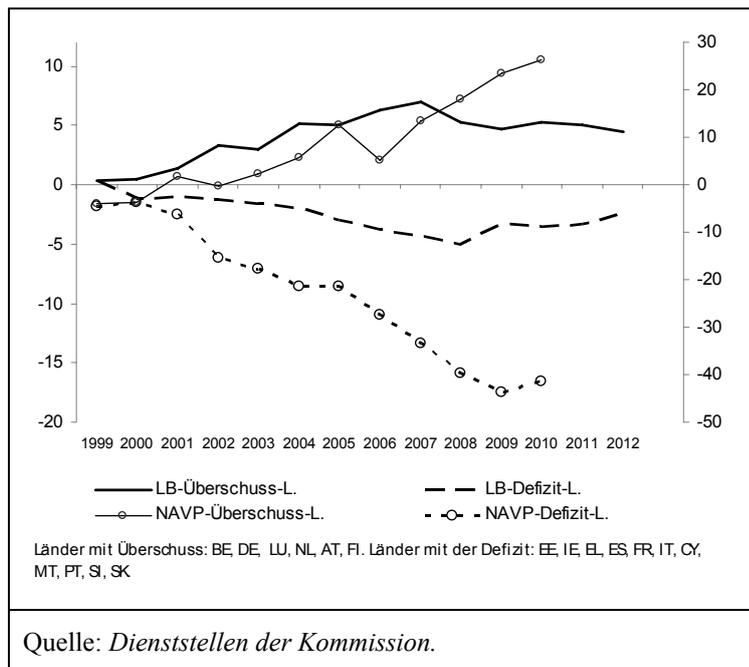
Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht die wichtigste Herausforderung darin, kurzfristig das Vertrauen zu stärken und das Wirtschaftswachstum neu zu beleben und dabei gleichzeitig die Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum in der Zukunft zu schaffen. Angesichts des engen Spielraums für die makroökonomische 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 Austarierung 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.

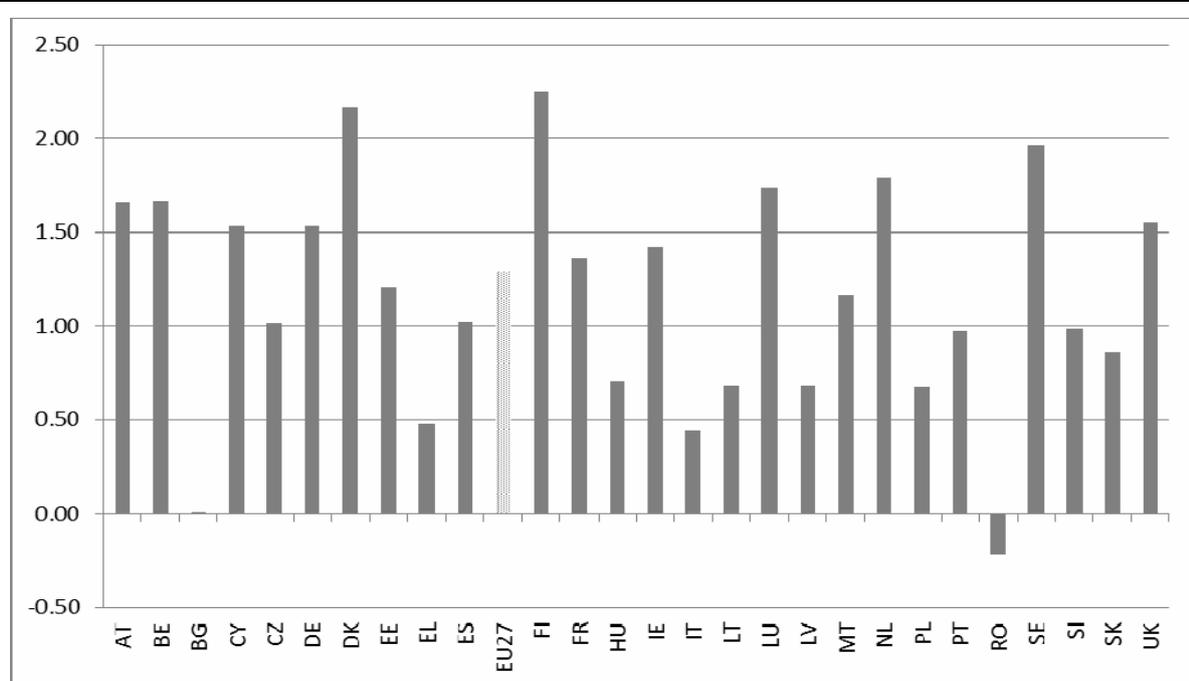
Der Regulierung und Beaufsichtigung des Finanzsektors kommt bei der Gewährleistung einer geordneten Anpassung und der Verhütung schädlicher Konjunkturschwankungen eine wichtige Rolle zu. Der notwendige Abbau von Fremdkapital, der sich derzeit im privaten Sektor einiger EU-Länder beobachten lässt und 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 Austerierung 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 Ausfuhrleistung. 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



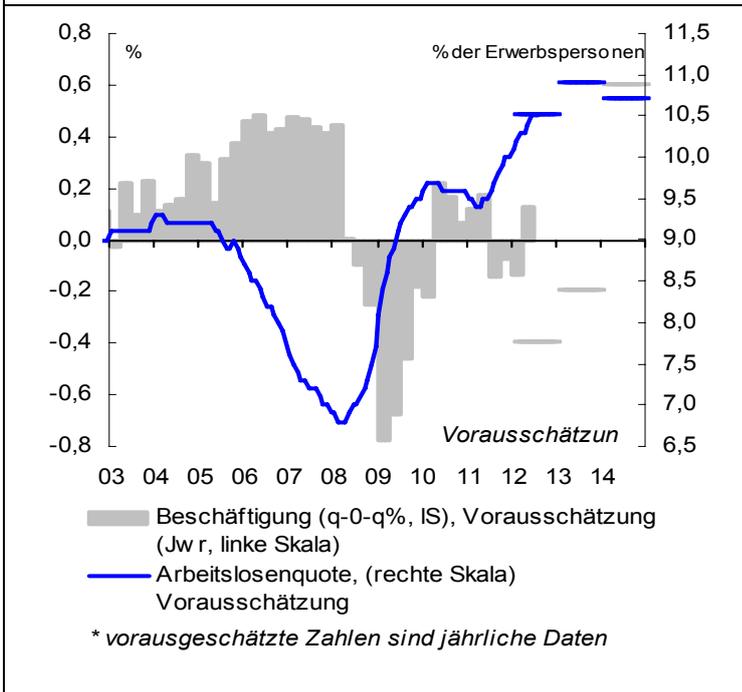
Anmerkung: Der *Government Effectiveness Index* (Index zur Wirksamkeit des staatlichen Handelns) der Weltbank spiegelt die Wahrnehmung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen durch die Bevölkerung und die Unabhängigkeit dieser Dienstleistungen von politischem Druck, die Qualität der politischen Entwürfe 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 Prozentpunkten 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.

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

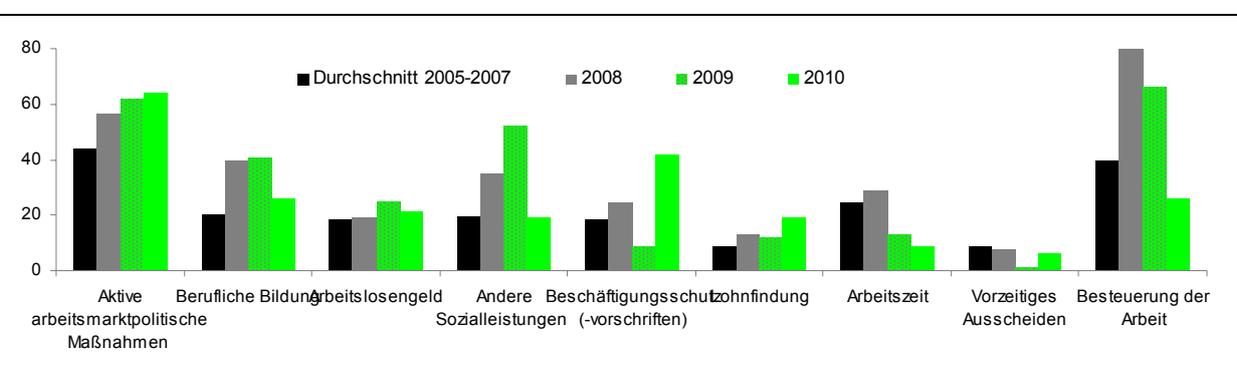


Strukturreformen spielen eine wesentliche Rolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, wenn gleichzeitig Wirtschaftswachstum und Anpassung gefördert werden sollen. Wenn die Arbeitslosenquoten deutlich verringert werden sollen, müssen die Voraussetzungen für eine Erneuerung des Vertrauens und eine stabile 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 Wachstumsbelegung 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.

