

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG A
WIRTSCHAFTS- UND WISSENSCHAFTSPOLITIK



Wirtschaft und Währung

Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

**Umweltfragen, Volksgesundheit
und Lebensmittelsicherheit**

Industrie, Forschung und Energie

Binnenmarkt und Verbraucherschutz

**Gemeinsames Parlamentarisches Treffen
8. – 9. November 2010**

**Nach der Krise: Wie sollte Europa auf die
bevorstehenden Herausforderungen
reagieren?**

Zusammenstellung von Arbeitsdokumenten



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG A: WIRTSCHAFTS- UND
WISSENSCHAFTSPOLITIK
WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSANGELEGENHEITEN

Gemeinsames Parlamentarisches Treffen 8. – 9. November 2010

Nach der Krise: Wie sollte Europa auf die bevorstehenden Herausforderungen reagieren?

Zusammenstellung von Arbeitsdokumenten

Januar 2011

PE 457.356 DE

DE(Orig. EN)

INHALTSVERZEICHNIS

Arbeitsgruppe 1: Welche Art von Wachstum und Arbeitsplätzen für ein Europa von Morgen?	5
1. Nach der Krise: Eine neue Strategie für die Europäische Union	7
1.1. Wirtschafts- und Beschäftigungsaussichten	7
1.2. Europa 2020	8
2. Intelligentes Wachstum: Investitionen in Wissen und Innovation	10
3. Nachhaltiges Wachstum: Schonenderer Umgang mit Ressourcen in einer umweltfreundlicheren Wirtschaft	12
4. Integratives Wachstum: Beschäftigungsförderung und Verbesserung des sozialen Zusammenhalts	14
5. Das Vollbeschäftigungsziel: Schaffung integrativer Arbeitsmärkte	16
6. Beitrag der Struktur- und Kohäsionspolitik zu Wachstum und Beschäftigung im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise und „Europa 2020“	19
7. Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente mit Blick auf Europa 2020	22
8. Externe Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der EU	23
8.1. Sofortmaßnahmen gegen den anhaltenden Abwärtstrend	23
8.2. Den Außenhandel betreffende Aspekte der Mitteilung „Europa 2020“	24
9. Fragen für die Aussprache	27
Anhang 1: Liste der Entschliessungen und Studien des EP	28
Anhang 2: Berichte des Europäischen Parlaments zum Thema „Externe Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der EU“	30

ARBEITSGRUPPE 2: WIE SOLL DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG AUSSEHEN?	31
1. HAT DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG VERSAGT?	33
1.1. Der Euroraum	33
1.2. Die EU-27	34
2. Was ist wirtschaftspolitische Steuerung?	36
2.1. Die Notwendigkeit verbesserter Steuerung	36
2.2. Der Grad der politischen Koordinierung	36
3. Beurteilung der Kommissionsvorschläge vom September 2010	39
3.1. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) – Haushaltspolitik	39
3.2. Neuer Mechanismus zur makroökonomischen Überwachung	40
3.3. Springender Punkt: die Durchsetzung	41
3.4. Verbesserung der nationalen haushaltspolitischen Rahmen	41
4. Ein Ausblick auf die Zukunft der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU	42
4.1. Das Europäische Semester: Ein Forum für Parlamente bei der wirtschaftspolitischen Steuerung?	43
Anhang I – Schematische Übersicht über die Legislativvorschläge vom 29. September 2010	45
Anhang II - Fragen für die Aussprache	47
Anhang III – Liste der Entschliessungen und Studien des EP zur wirtschaftspolitischen Steuerung	49

ARBEITSGRUPPE 3: WIE KANN DER EUROPÄISCHE BINNENMARKT VOLLENDET WERDEN?	50
1. 1. EINLEITUNG	52
2. Aktuelle Berichte des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Analyse von Handlungsoptionen	53
2.1. Europäisches Parlament - Bericht Grech	53
2.2. Europäische Kommission: Europa 2020 und Monti-Bericht	53
3. Verbleibende Hindernisse und politische Handlungsmöglichkeiten	55
3.1. Verbleibende Hindernisse	55
3.2. Umsetzung der Binnenmarktvorschriften	55
3.3. Informelle Streitbeilegung - SOLVIT	56
3.4. Produktsicherheit, Akkreditierung und Marktüberwachung	56
3.5. Verbraucherrechtvorschriften	57
3.6. Öffentliche Auftragsvergabe	57
3.7. Eine neue Binnenmarktakte für die Zukunft	57
Fragen für die Aussprache	58
Liste der Entschliessungen und Studien des EP	59

ARBEITSGRUPPE 1: WELCHE ART VON WACHSTUM UND ARBEITSPLÄTZEN FÜR EIN EUROPA VON MORGEN?

Kurze Inhaltsangabe

Diese Kurzinformation bietet eine Einführung in die Prioritäten der Strategie „Europa 2020“, des neuen strategischen Politikrahmens, den sich die Europäische Union für die kommenden zehn Jahre gesetzt hat. Zunächst wird der Einfluss der derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Gestaltung der Strategie untersucht. Daran schließt sich eine Erörterung der Auswirkungen dieser Weichenstellungen auf die Arbeitsmarkt- und die Beschäftigungspolitik an. Daneben wird kurz die Rolle der struktur- und kohäsionspolitischen Maßnahmen sowohl in der Rezession als auch in der jetzigen Aufschwungphase behandelt. Wie in diesem Bericht hervorgehoben wird, könnte sich die aktive Mitwirkung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente als Schlüssel zur wirksameren Umsetzung von „Europa 2020“ erweisen. Nicht zuletzt wird der Erfolg der Reform davon abhängen, wie gut es gelingt, den Außenhandel der EU anzukurbeln.

INHALT

1. Nach der Krise: Eine neue Strategie für die Europäische Union	7
1.1. Wirtschafts- und Beschäftigungsaussichten	7
1.2. Europa 2020	8
2. Intelligentes Wachstum: Investitionen in Wissen und Innovation	10
3. Nachhaltiges Wachstum: Schonenderer Umgang mit Ressourcen in einer umweltfreundlicheren Wirtschaft	12
4. Integratives Wachstum: Beschäftigungsförderung und Verbesserung des sozialen Zusammenhalts	14
5. Das Vollbeschäftigungsziel: Schaffung integrativer Arbeitsmärkte	16
6. Beitrag der Struktur- und Kohäsionspolitik zu Wachstum und Beschäftigung im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise und „Europa 2020“	19
7. Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente mit Blick auf Europa 2020	22
8. Externe Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der EU	23
8.1. Sofortmaßnahmen gegen den anhaltenden Abwärtstrend	23
8.2. Den Außenhandel betreffende Aspekte der Mitteilung „Europa 2020“	24
9. Fragen für die Aussprache	27
Anhang 1: Liste der Entschliessungen und Studien des EP	28
Anhang 2: Berichte des Europäischen Parlaments zum Thema „Externe Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der EU“	30

1. NACH DER KRISE: EINE NEUE STRATEGIE FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION

Sämtliche Anstrengungen, die die Europäische Union seit 2000 unternommen hatte, um die ehrgeizigen Lissabon-Ziele zu erreichen, wurden 2008 innerhalb weniger Monate durch die Finanz- und Wirtschaftskrise zunichte gemacht.

Die Lissabon-Strategie wurde schon oft diskutiert und kritisiert, und sobald sich die Auswirkungen der Krise abzuzeichnen begannen, wurde sie für gescheitert erklärt. Bedauerlicherweise hatte dies zur Folge, dass Debatten über das weitere Vorgehen nach Lissabon nicht auf der Grundlage einer unvoreingenommenen Bewertung der Vor- und Nachteile des Vorläufers geführt werden konnten.

1.1. Wirtschafts- und Beschäftigungsaussichten

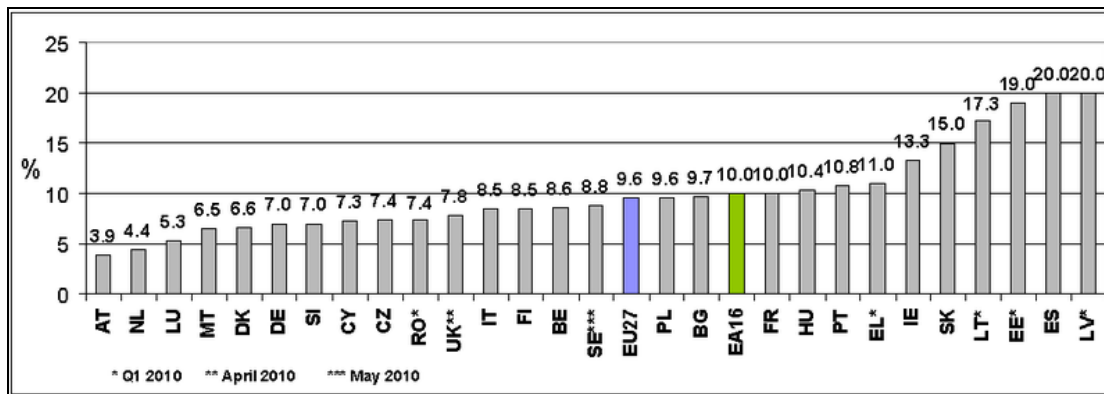
Nach dem massiven Einbruch der Wirtschaftstätigkeit im Jahr 2008 und vor allem 2009 befindet sich Europa nun wieder auf dem Wachstumspfad. Laut Eurostat stieg das BIP (Bruttoinlandsprodukt) im Euroraum (ER-16) und in der EU-27 im zweiten Quartal 2010 um 1,0 % gegenüber dem ersten Quartal. Das ist ein merklicher Anstieg im Vergleich zu 2009, als sich das Wachstum in allen EU-Mitgliedstaaten außer Polen im Minus bewegte. Im zweiten Quartal 2010 erzielte Litauen mit 3,2 % das höchste Wachstumsplus gegenüber dem ersten Quartal, gefolgt von Deutschland (+2,2 %), Estland, Finnland und Schweden (jeweils +1,9 %).

Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in der EU liegt heute etwas höher als in den USA und Japan (jeweils 0,4 %) im zweiten Quartal 2010. Obwohl beim BIP inzwischen wieder Steigerungen gemeldet werden, besteht kein Anlass zur Selbstzufriedenheit, ist doch die Krise angesichts der unverändert angespannten Lage im Finanzsektor und der aus den Staatsdefiziten in Griechenland und Irland sowie in geringerem Maße auch in Portugal, Spanien und Italien resultierenden Unwägbarkeiten noch nicht überwunden.

Ein wichtiger Indikator für den Aufschwung ist die Industrieproduktion. Außer in Griechenland (-3,0 %) und Dänemark (-0,9 %) wurde in allen Mitgliedstaaten eine Zunahme verzeichnet. Die höchsten Zuwächse verbuchten Estland (+22,9 %), Lettland (+20,5 %), Polen (+13,2 %), Luxemburg (+11,8 %), Deutschland und Slowenien (jeweils +11,5 %).

Aufgrund des rückläufigen BIP-Wachstums ist die Arbeitslosenquote seit dem ersten Quartal 2008 überall in der EU gestiegen. Allerdings fiel der Rückgang geringer aus als in den USA. Nach den neuesten verfügbaren Daten (Zeitraum bis zum August vergangenen Jahres, siehe Tabelle 1) sind auf dem EU-Arbeitsmarkt endlich Anzeichen für eine Stabilisierung und in einigen Mitgliedstaaten sogar für eine leichte Erholung erkennbar. Im zweiten Quartal 2010 sind die Arbeitslosenzahlen offenbar nicht weiter gestiegen, blieben doch die Daten erstmals nach fast zwei Jahren im Wesentlichen unverändert. Nach Schätzungen von Eurostat waren im August 2010 23,066 Millionen Männer und Frauen in der EU-27 und damit sieben Millionen Menschen mehr arbeitslos als im Vergleich zu dem 2008 gemeldeten Tiefststand.

Tabelle 1 – Arbeitslosenquoten in den EU-Mitgliedstaaten (August 2010)



Quelle: Eurostat

Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die Beschäftigung nicht in demselben Tempo wächst wie das BIP. Wirtschaftswissenschaftlich heißt es, dass BIP-Wachstum und Beschäftigung einen unterschiedlichen Verlauf nehmen, weil die Beschäftigungsquote mit einer gewissen Zeitverzögerung auf das BIP-Wachstum reagiert.

Daher ist das Verharren der Arbeitslosenquoten auf einem hohen Stand trotz positiver Steigerungsraten beim BIP nach der Krise nichts Ungewöhnliches. Für diesen Verzögerungseffekt lassen sich verschiedene Gründe nennen, hauptsächlich die Tatsache, dass in einer Rezessionsphase die Humanressourcen nicht voll ausgeschöpft werden.

Zur Vermeidung von Entlassungen und zum Schutz des vorhandenen Humankapitals können die Arbeitgeber die folgenden Möglichkeiten nutzen: 1) Kurzarbeit oder 2) Verkürzung der Arbeitszeit auf andere Art und Weise (Produktionsstopp, Zwangsurlaub, Freistellung zwecks Weiterbildung, abwechselnde Freistellung bzw. vergütete Dienstfreistellungen).

In einigen Ländern bewirkte die Krise eine Zunahme der Entlassungen und Arbeitsplatzverluste in Sektoren, die gering Qualifizierte beschäftigen (z. B. Bauwirtschaft in Spanien), in anderen wurden flexiblere Instrumente (wie die Kurzarbeit in Deutschland) genutzt, um die Arbeitskosten zu senken.

Da demnächst mit einer restriktiveren Haushaltspolitik zu rechnen sein dürfte, wird die staatliche Arbeitsmarktförderung möglicherweise zurückgefahren, sodass sich das Problem der Arbeitslosigkeit in den kommenden Monaten verschärfen kann, wenn der wirtschaftliche Aufschwung nicht ausreicht, um diesen negativen Schock abzufangen.

Somit ist zu erwarten, dass bessere Arbeitslosenzahlen erst allmählich in den Jahren 2011 und 2012 vorgelegt werden – und dies auch nur dann, wenn sich die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität verstetigen.

1.2. Europa 2020

Die Diskussionen über das weitere Vorgehen nach Lissabon wurden zwangsläufig durch den Konjunkturreinbruch und dadurch bestimmt, dass die Entscheidungsträger in der EU darauf reagieren mussten. Bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge für eine neue Strategie stand die Europäische Kommission daher vor der Aufgabe, zwei Anliegen zu verfolgen: Berücksichtigung der derzeitigen Sachzwänge und Vorlage einer ehrgeizigen Agenda als Richtschnur für die Reformprogramme der EU und der Mitgliedstaaten in den nächsten zehn Jahren.

Diejenigen, die angesichts des wirtschaftlichen Abschwungs einen vollständigen Paradigmenwechsel in der EU-Politik gefordert hatten, mussten ihre Erwartungen zurückschrauben und sich mit einem weniger originellen Ergebnis zufrieden geben als von ihnen erhofft.

In der auf den drei Schwerpunkten „intelligentes Wachstum“ (Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft), „nachhaltiges Wachstum“ (Förderung einer ressourcenschonenden, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft) und „integratives Wachstum“ (Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt) beruhenden Strategie „Europa 2020“ wird die allgemein bekannte Formulierung aufgegriffen, „Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, [...] ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen, einem größeren sozialen Zusammenhalt und dem Schutz der Umwelt zu erzielen“.

Einem der wichtigsten Kritikpunkte an der Lissabon-Strategie (Fehlen klarer Ziele im Pfeiler „Soziales“) wurde bei der Gestaltung der Strategie „Europa 2020“ mit der Festlegung des Ziels, 20 Millionen Menschen aus der Armut zu befreien, offenkundig Rechnung getragen. Die Kernzielgruppen in ihrer Gesamtheit decken die drei prioritären Bereiche ab und könnten für ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den drei Bestandteilen der Strategie sorgen, als dies bei der Lissabon-Agenda der Fall war.

Die sieben Leitinitiativen, die ausgewählt wurden, um innerhalb der einzelnen Prioritäten Fortschritte herbeizuführen, tragen auch zur Verdeutlichung und stärkeren Wahrnehmung der Strategie insgesamt bei; abgesehen von der wichtigsten Ausnahme, der „Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut“, beruhen sie allerdings weitgehend auf bereits laufenden Initiativen, die nun in der Strategie gebündelt wurden.

2. INTELLIGENTES WACHSTUM: INVESTITIONEN IN WISSEN UND INNOVATION

Bereits in der Lissabon-Strategie wurde Einigung darüber erzielt, dass das Humankapital das wertvollste Gut ist, auf das die EU und die Mitgliedstaaten zurückgreifen können, um der Globalisierung und dem wachsenden internationalen Wettbewerb standzuhalten, und dass dessen Potenzial durch geeignete Maßnahmen und Investitionen, die Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern, gestärkt und entwickelt werden muss.

Auf dem internationalen Wirtschaftsparkett verschaffen Wirtschaftstätigkeiten im Bereich wissensintensiver Produkte und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung Europa einen komparativen Vorteil, wobei die besten Wachstumsergebnisse in einem dynamischen Umfeld erzielt werden dürften, in dem von Innovationen kräftige Impulse sowohl für die Produktivität als auch die Beschäftigung ausgehen.

Dennoch scheint es Europa insgesamt weniger gut als seinen wichtigsten direkten Wettbewerbern zu gelingen, Wissen in innovative Geschäftsmöglichkeiten und neue Arbeitsplätze umzumünzen; daher sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um die Ursachen zu ergründen, die hauptsächlich für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Lissabon-Agenda gesorgt haben, und um zu ermitteln, mit welchen Mitteln die Politik gegensteuern kann.

In diesem Zusammenhang ist besonders großes Augenmerk auf ein gutes Zusammenspiel des sogenannten Wissensdreiecks aus Bildung, Forschung und Innovation als Instrument für Wachstum und Beschäftigung in Europa zu legen. „Europa 2020“ eröffnet die Möglichkeit, diese Verbindung schlüssiger darzustellen, indem in den Kernzielen ein Verweis auf die Höhe der Forschungsinvestitionen und auf die Notwendigkeit der Anhebung des Bildungsniveaus sowie die Senkung der Schulabbrecherquote und die Erhöhung des Anteils von Hochschulabsolventen erfolgt.

Aus theoretischer Sicht bilden die sogenannten *endogenen Wachstumstheorien*, die den indirekten Einfluss der Humankapitalakquisition auf die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens herausstellen, die konzeptionelle Basis dieser Diskussion. Diese Theorien unterstellen auch, dass die Verfügbarkeit von Humankapital innovationsfördernd ist und neben der Akzeptanz technischer Veränderungen auch die Umsetzung von Innovationen am Arbeitsplatz erleichtert.

Innerhalb einer wissenszentrierten Agenda kommt der europaweiten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung zweifellos große Bedeutung zu; im Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ werden die Reformen, die durchgeführt werden müssen, um das Potenzial des Sektors auszuschöpfen und einen Beitrag zur Erreichung der wesentlichen EU-Ziele zu leisten, genannt und im „Strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“)) aktualisiert.

Einerseits ist die Innovation eine qualifikationsintensive Tätigkeit, d. h. der Erfolg innovationspolitischer Maßnahmen hängt auch vom Erfolg bildungspolitischer Maßnahmen ab, mit denen entsprechend qualifiziertes Humankapital bereitgestellt wird; andererseits können Innovationsprozesse die Richtung und das Tempo des technischen Fortschritts beeinflussen, was wiederum zu Veränderungen beim Arbeitskräftebedarf führt und erfordert, dass das Bildungswesen neue oder höherwertige Fertigkeiten und Qualifikationen vermittelt.

Die verfügbaren Daten untermauern die Annahme, dass eine gute Bildung in den meisten Fällen einen problemlosen Zugang zu hochwertigen Arbeitsplätzen ermöglicht; zudem steigen die Anforderungen an Fertigkeiten und Qualifikationen in den meisten Berufen nachweislich. In modernen Volkswirtschaften, deren Fortentwicklung von der Innovationsfähigkeit abhängt, müssen Angestellte und Arbeitnehmer in verschiedenen Phasen ihres Berufslebens vorhandene Qualifikationen ständig aktualisieren bzw. vollkommen neue Qualifikationen erwerben, was besonders im Rahmen des lebenslangen Lernens geschieht.

Auf Innovation und Wissen beruhendes Wachstum erfordert spezifische Fertigkeiten und Kompetenzen, zudem entsteht ein Bedarf an neuen oder anderen Qualifikationen. Gefragt ist die Fähigkeit, neue Technologien, Anwendungen oder organisatorische Lösungen zu ermitteln und zu entwickeln, und es müssen entsprechende Führungsfähigkeiten im Bereich der Anwendung neuer Produkte und Prozesse vorhanden sein. Innovationen auf einem bestimmten Gebiet können zur Folge haben, dass frühere Qualifikationen nicht mehr benötigt werden und Bedarf an anderen Qualifikationen entsteht.

Beachtung sollte jedoch der Tatsache geschenkt werden, dass Strategien zur Umstellung der Wirtschaft der EU auf neue Wirtschaftstätigkeiten mit höherer Wertschöpfung sowie neuen und besseren Arbeitsplätzen zum Scheitern verurteilt sind, wenn zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt eine Lücke klafft.

Im Übrigen legen Forschungsergebnisse und empirische Daten den Schluss nahe, dass sich Investitionen in Forschung, Innovation und Bildung auf jeden Fall auszahlen und entsprechende Mittelzuweisungen aus dem Haushalt selbst in Zeiten einer Wirtschafts- oder Finanzkrise nicht gekürzt werden sollten.

3. NACHHALTIGES WACHSTUM: SCHONENDERER UMGANG MIT RESSOURCEN IN EINER UMWELTFREUNDLICHEREN WIRTSCHAFT

Im Verlaufe der vergangenen Jahre hat sich auf EU-Ebene als politischer Konsens herausgebildet, dass der Übergang zu einer Wirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß zwingend geboten ist, um dem Klimawandel entgegenzuwirken und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu sichern. Aktuell geht es darum, trotz kurzfristiger Schwierigkeiten an diesem langfristigen Ziel festzuhalten.

Bei Ausbruch der Finanzkrise und der Rezession vermuteten zahlreiche Beobachter, dass dies die Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels unterminieren und die Wirkung der für diesen Zweck bereitgestellten Ressourcen schmälern könnte. Insbesondere wurde befürchtet, dass die derzeitige finanzielle Lage die Entwicklung neuer „sauberer“ Technologien verlangsamen könnte, die als Bestandteil einer nachhaltigeren Entwicklung und als Schlüssel zur Umsetzung des im Dezember 2008 beschlossenen Klima- und Energiepakets der EU gelten.

Die Krise kann tatsächlich als einmalige Chance begriffen werden, beide Aufgaben in einem Zug anzugehen, indem Investitionen und finanzielle Anreize gezielt in Infrastrukturanlagen mit geringem CO₂-Ausstoß gelenkt werden. Unstrittig ist, dass die Erfordernisse der „Wirtschaft des Industriezeitalters“ gegenwärtig mit denen der „Umwelt“ kollidieren. Bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik in den kommenden fünf bis zehn Jahren wird die einzige Veränderung darin bestehen, Fragen rund um das Thema „ökologische und soziale Nachhaltigkeit“ unumkehrbar in deren eigentliche Kernziele zu integrieren.

Seit einiger Zeit werden Initiativen vorgestellt, die darauf ausgerichtet sind, die Schrumpfung von Nachfrage und Wachstum mithilfe einer umweltgerechteren Nachfragesteuerung aufzuhalten, was als Schritt auf dem Weg zu einem anderen Verständnis von Anreizen für Wirtschaftswachstum und Investitionen angesehen werden kann.

Für die Praxis ergibt sich daraus die Forderung, den erreichten Wohlstand nicht nur am BIP zu messen, sondern entschlossen die Festlegung weiterer Indikatoren voranzutreiben. Das BIP-Wachstum ist in allen Maßnahmen und Zielen der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene wie auch auf nationaler und regionaler Ebene verankert. Allerdings ist das BIP als Messgröße des Wohlstands aus mehreren Gründen fragwürdig, was vor allem daran liegt, dass den sozialen und ökologischen Kosten und entsprechenden Nutzeffekten nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird.¹ Die Messung der Qualität der Wirtschaftsleistung und des Wohlergehens anhand des BIP erinnert an ein Unternehmen, das zu keiner Zeit seine Aktiva und Passiva im Blick hat, sondern nur an der Maximierung seiner Umsätze interessiert ist. Dies ist jedoch nicht als Forderung nach Verzicht auf das BIP als Indikator zu verstehen. Vom Wachstum des BIP sind der Beschäftigungsstand, das Steueraufkommen und auch Subventionen für die umweltfreundlichsten aller Technologien abhängig. Es besteht also eine starke Abhängigkeit unserer Volkswirtschaften und Wohlfahrtssysteme von der Zunahme des BIP.

¹ Erörterung der Vor- Nachteile des Indikators „BIP“ siehe z. B. Europäisches Parlament (2007): Alternative Progress Indicators To GDP As A Means To Sustainable Development, Studie.

Die Erhöhung des BIP durch Verbrauch und Investitionen erzeugt positive Rückwirkungen, die ein ständiges Mehr erfordern. Auch wenn auf das BIP nicht verzichtet werden kann, wäre eine weniger starke Abhängigkeit von dieser Messgröße dennoch wünschenswert. Das Problem bei der Schrumpfung (degrowth) dem Gegenstück zum Wachstum, besteht darin, dass sie höchstwahrscheinlich Schwankungen unterliegt.

Rückläufiger Konsum würde zweifellos zu steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Wettbewerbsfähigkeit führen und eine Rezessionsspirale in Gang setzen. Damit steht man vor einem echten Dilemma, denn die heutigen Volkswirtschaften sind völlig auf Wachstum ausgerichtet, das zu einem geringeren Teil instabil ist, dessen größerer Teil jedoch immer weniger nachhaltig wird².

In seiner Entschließung zur Weiterentwicklung des Beschäftigungspotenzials einer neuen, nachhaltigen Wirtschaft³ unterstreicht das Europäische Parlament das Potenzial der Schaffung „grüner Arbeitsplätze“; dort heißt es, dass die derzeitige weltweite Wirtschafts- und Gesellschaftskrise die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten sollte, zu einer wettbewerbsfähigeren, ressourcenschonenden Wirtschaft mit einem geringeren CO₂-Ausstoß überzugehen, da dies ihre Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit erhöht und die Abhängigkeit von den immer teureren Einfuhren verringert.

Weiter heißt es, das Europäische Parlament „ist der Ansicht, dass nach Überwindung der Wirtschaftskrise sehr günstige Bedingungen für nachhaltiges Wachstum auf der Grundlage von sozialer Gerechtigkeit und Ökoeffizienz gegeben sind; weist darauf hin, dass die Umstellung der umweltschädlichen europäischen Volkswirtschaften auf ökologisch effizientes Wirtschaften zu tiefgreifenden Veränderungen in den Bereichen Produktion, Vertrieb und Konsum führen wird, die als Chance zur Schaffung wahrer Nachhaltigkeit ohne Gefährdung von Wohlstand oder Arbeitsplätzen genutzt werden sollten; vertritt die Ansicht, dass die Umstellung auf eine Wirtschaft, die auf umweltverträglichen Energien basiert, nicht lediglich als finanzielle Belastung für die öffentlichen und privaten Haushalte gesehen werden sollte, sondern als Chance für Investitionen in eine nachhaltige Entwicklung“.

Das Europäische Parlament ist der festen Überzeugung, dass marktwirtschaftlich fundierte Umweltschutzpolitik zum Motor für Wachstum und Beschäftigung in allen Wirtschaftszweigen werden kann, und betont, dass berechenbare und investitionsfreundliche Rahmenbedingungen die Grundlage dafür sind, dass innovative Unternehmen diese Chancen zum Wohle der Umwelt und der Arbeitnehmer optimal nutzen können.

² Siehe z. B. Booth, Douglas (2004), *Hooked On Growth – Economic Addictions and The Environment*. New York: Rowman and Littlefield.

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. September 2010 zu der Weiterentwicklung des Beschäftigungspotenzials einer neuen, nachhaltigen Wirtschaft.

4. INTEGRATIVES WACHSTUM: BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG UND VERBESSERUNG DES SOZIALEN ZUSAMMENHALTS

Der Begriff „integratives Wachstum“ als drittes grundlegendes Anliegen der Strategie „Europa 2020“ ist in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Literatur schon recht lange gebräuchlich.

Integratives Wachstum bezieht sich sowohl auf das Tempo als auch die Muster des Wachstums, die als miteinander verbunden gelten und daher auch im Zusammenhang betrachtet werden müssen. Die Vorstellung, dass sowohl dem Tempo als auch dem Muster entscheidende Bedeutung für ein hohes und nachhaltiges Wachstum sowie bei der Armutsminderung zukommt, stimmt mit den Ergebnissen des Berichts „Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development“ (Kommission für Wachstum und Entwicklung, 2008) überein. Darin stellt die Kommission fest, dass „Integration“ – ein Begriff, der Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Schutz bei Markt- und Beschäftigungsübergängen umfasst – ein wesentlicher Bestandteil jeder erfolgreichen Wachstumsstrategie ist.

Die Chancengleichheit im Sinne des Zugangs zu Märkten, Ressourcen und einem objektiven Regelungsumfeld für Unternehmen und Einzelpersonen erfordert besondere Aufmerksamkeit. Die Kommission für Wachstum und Entwicklung (2008) hält eine systematische Chancenungleichheit für „Gift“, da sie den Wachstumsprozess über politische Kanäle oder das Aufkommen von Konflikten zum Scheitern bringen wird.

Im Mittelpunkt des Konzepts des integrativen Wachstums steht die produktive Beschäftigung und nicht die direkte Einkommensumverteilung als Mittel zur Erhöhung der Einkommen ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen. Kurzfristig könnten staatlicherseits zwar Instrumente der Einkommensumverteilung genutzt werden, um die negativen Auswirkungen von Maßnahmen zur Ankurbelung des Wachstums auf die Armen abzufedern, auf längere Sicht können sie aber keine Lösung sein und sich sogar schon nach kurzer Zeit als problematisch erweisen.

Anhaltend hohe Wachstumsraten und Armutsminderung sind allerdings nur möglich, wenn das Wachstum auf eine breitere Basis gestellt und ein steigender Anteil der Erwerbsbevölkerung wirksam in den Wachstumsprozess einbezogen wird. Statisch gesehen wird ein mit schrittweisen Veränderungen in der Verteilung verbundenes Wachstum stärkere Wirkung bei der Armutsminderung entfalten als ein Wachstum, bei dem die Verteilung unangetastet bleibt. Eine beachtliche Zahl der Fälle (rund ein Viertel) belegt, dass die Verteilung bei der Erklärung des Einkommenszuwachses der Armen eine ebenso große Rolle spielt wie das Wachstum.

Als wichtigstes Instrument eines nachhaltigen und integrativen Wachstums gilt die produktive Beschäftigung. Durch Beschäftigungswachstum entstehen neue Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten für den Einzelnen, zum Beispiel in Form von Löhnen in Unternehmen oder aus selbstständiger Tätigkeit (üblicherweise in Kleinunternehmen), während Produktivitätssteigerungen die Möglichkeit eröffnen, die Löhne und Gehälter der abhängig Beschäftigten anzuheben oder das Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit zu verbessern. Somit geht es beim integrativen Wachstum nicht nur um Beschäftigungswachstum, sondern auch um Produktivitätszuwächse.

Das Konzept des integrativen Wachstums ist auf lange Sicht ausgelegt. Dies ist erforderlich, weil der Schwerpunkt auf Verbesserungen der Produktionskapazität des Einzelnen liegt und ein der Beschäftigung förderliches Umfeld geschaffen wird, und nicht auf der Einkommensumverteilung als Mittel zur Erhöhung der Einkommen ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen. Aufgrund dieser längerfristigen Perspektive stehen im Zentrum des Analyserahmens für das integrative Wachstum ausdrücklich Fragen der strukturellen Transformation und der Binnenmigration.

5. DAS VOLLBESCHÄFTIGUNGSZIEL: SCHAFFUNG INTEGRATIVER ARBEITSMÄRKTE

Schon in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) bezeichnen die zuständigen EU-Politiker „Vollbeschäftigung“ als wichtiges Ziel. Der neue Rechtsrahmen, den die Verträge in der Fassung des Vertrags von Lissabon und insbesondere der neue Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union setzen, in dem es heißt, dass die Union auf die nachhaltige Entwicklung Europas ..., eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, ... hinwirkt, bedeutet, dass dieses Ziel nunmehr im Grundlagentext des Rechts der EU verankert ist.

Angesichts der Bevölkerungsalterung ist die Öffnung der Arbeitsmärkte für all jene, die arbeitswillig und –fähig sind, eine unabdingbare Voraussetzung für stetiges Wachstum. Grundsätzlich bedeutet dies, allen derzeit auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierten Zielgruppen den Zugang zur Beschäftigung zu erleichtern, d. h. die EU muss die Beschäftigungsquoten dieser Gruppen (ältere Arbeitnehmer und Frauen) massiv anheben und eine deutliche Verkleinerung der Beschäftigungslücken von Benachteiligten, z. B. Menschen mit Behinderungen, ethnische Minderheiten und Migranten, erreichen.

Dieser Ansatz könnte jedoch irreführend in dem Sinne sein, dass die Gefahr von Armut trotz Arbeit und die Schwierigkeiten unterschätzt werden, mit denen die meisten benachteiligten Gruppen zu kämpfen haben, bei denen Bedarf an gezielten zusätzlichen Maßnahmen besteht.

Entgegen der Annahme, dass ein Arbeitsplatz den wirksamsten Schutz gegen das Armutsrisiko bietet, lebt eine beachtliche Minderheit der erwerbstätigen Bevölkerung in der EU (etwa 8 %) in Haushalten mit Einkommen unterhalb der nationalen Armutsgrenze. Das Europäische Parlament hat immer wieder auf die Dringlichkeit der Auseinandersetzung mit dem Problem hingewiesen, dass die Zahl der Menschen, die trotz Arbeit arm sind, steigt, und sich dafür eingesetzt, „menschenwürdige Arbeit“ als Richtschnur für sämtliche Strategien für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene festzulegen.

In mehreren Entschlüssen⁴ jüngeren Datums hat das Europäische Parlament seine besondere Besorgnis über die Jugendarbeitslosigkeit zum Ausdruck gebracht. Ferner hat es auf die Notwendigkeit der Hilfe für Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf hingewiesen und gefordert, „die Beschäftigungsfähigkeit der legalen Migranten durch geeignete Programme (zu) erhöhen. Auch um Menschen mit Behinderungen, unter anderem mit Hilfe bezuschusster Arbeitsplätze, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sind fortgesetzte Bemühungen und innovative Programme erforderlich. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten die Hindernisse, die den Eintritt ins Erwerbsleben erschweren, beseitigen, die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen, soziale Innovationen fördern und die Qualität und Effizienz von Stellenvermittlungsdiensten, einschließlich öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten, verbessern.

⁴ Siehe u. a. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2010 über die Förderung des Zugangs Jugendlicher zum Arbeitsmarkt, Stärkung des Status von Auszubildenden, Praktikanten und Lehrlingen und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2010 zur EU-2020-Strategie.

Arbeitsvermittlungsstellen müssen Arbeitssuchenden Ausbildungs- und Betreuungsprogramme vor allem im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Zugang zum Hochgeschwindigkeits-Internet anbieten, um die Arbeitssuche, insbesondere für ältere Menschen, legale Migranten, ethnische Minderheiten und Menschen mit Behinderungen so weit wie möglich zu erleichtern.“⁵

Dabei spielen Überlegungen zum Thema „Arbeitsplatzqualität und Produktivität“ zweifellos eine äußerst wichtige Rolle. Beim Wachstumsmodell entsprechend der EU-2020-Strategie wird vom Bestehen nachhaltiger und produktiver Arbeitsplätze mit hochqualifizierten Arbeitskräften ausgegangen. Bereits in der Lissabon-Strategie wurde das Ziel formuliert, nicht nur *mehr*, sondern auch *bessere* Arbeitsplätze zu schaffen, obwohl im Laufe der Zeit die quantitative Dimension der Beschäftigung Vorrang vor der qualitativen Dimension erlangte.

In seiner Entschliebung über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten hat das Europäische Parlament vor kurzem den Grundsatz bekräftigt, dass die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, die auch längerfristig benötigt werden und einen erheblichen Mehrwert erbringen, von größter Bedeutung ist.

Diskussionen über Möglichkeiten, einen angemessenen Lebensstandard für alle zu gewährleisten, der die gesellschaftliche Teilhabe und den Zugang zu lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellt, ohne zusätzliche Beschäftigungshindernisse zu schaffen, stehen in vielen Mitgliedstaaten seit einigen Jahren ganz oben auf der Tagesordnung des politischen Geschäfts.

In der Leitinitiative „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ wird die Notwendigkeit einer besseren Verzahnung von beschäftigungspolitischen Maßnahmen, allgemeiner und beruflicher Bildung sowie Schlüsselsektoren für die Schaffung von Arbeitsplätzen hervorgehoben. Ferner wird herausgestellt, dass die starren Strukturen des Arbeitsmarkts durch größere Mobilität und Abbau bürokratischer und geschlechtsspezifischer Hürden aufgebrochen werden müssen, um Engpässe bei qualifiziertem Personal zu vermeiden und letztlich ein höheres Maß an Übereinstimmung zwischen angebotenen Stellen und Qualifikationen von Arbeitssuchenden zu erreichen.

Ein Schwerpunkt der Initiative liegt auf der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Mittel zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitssuchenden. Obwohl sich Maßnahmen dieser Art mittel- bis langfristig als effektiv erwiesen haben, kommen angesichts von Erfahrungen jüngerer Datums Zweifel an ihrer Eignung in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs auf. Da das Auf und Ab der Konjunktur künftig an Häufigkeit und Intensität zunehmen dürfte, sollten die Lehren aus der aktuellen Krise nicht unterschätzt werden.

Bei der Betrachtung der Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung fällt vor allem auf, dass der Stellenabbau von der Peripherie her, d. h. den Zeitarbeitnehmern begonnen und später auch auf die Stammbeschäftigten übergegriffen hat, was Beschäftigungsunsicherheit unter der ehemals „stabilen“ Erwerbsbevölkerung auslöste.

Zur Eindämmung der sozialen Folgen der Krise und der Abfederung ihrer Auswirkungen wurden in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Sondermaßnahmen beschlossen. Dazu gehörten staatliche Konjunkturpakete und Programme zur Beschäftigungsförderung, um Massenentlassungen zu verhindern. Das mit Abstand beliebteste Instrument sind vorübergehende Betriebsstilllegungen oder Kurzarbeiterregelungen in Unternehmen, die von einem erheblichen Produktionsrückgang betroffen sind, gefolgt von Reduzierungen des Arbeitgeberanteils an den Sozialversicherungsbeiträgen sowie Einstellungszuschüssen.

⁵ Legislative Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020.

Ferner wurden Schulungen für erwerbstätige und arbeitslose Personen durchgeführt, die Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche intensiviert und die Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste insgesamt erweitert. Zum Teil kamen auch Maßnahmen anderer Art zum Einsatz, wie die Verstärkung der Anreize für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit.

Nach Schätzungen der OECD-Beschäftigungsprognose 2010 konnten allein durch Kurzarbeiterregelungen in Deutschland mehr als 200 000 und in Italien etwa 120 000 Arbeitsplätze erhalten werden. Zeitarbeitskräfte profitieren von diesen Regelungen allerdings nicht. Aktivierungsmaßnahmen wiederum sind zwar gerechter, entfalten jedoch in Zeiten mit schlechten Einstiegsmöglichkeiten kaum Wirkung.

Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen oder Kurzarbeitern, Neueinsteigern auf dem Arbeitsmarkt, Beschäftigten mit niedrigem Monatsverdienst aufgrund eines niedrigen Stundenlohns oder Teilzeitarbeit und Selbständigen stehen bestimmte wichtige Versicherungsleistungen oftmals nur begrenzt zur Verfügung, vielfach auch gar nicht.

Es liegt daher nahe, über die Instrumente nachzudenken, die der europäischen Wirtschaft künftig in der Beschäftigungspolitik zur Verfügung stehen sollten, um integrative Arbeitsmärkte zu gewährleisten, aber auch Segmentierung und Ungleichheit zu vermeiden. Wenn höhere Beschäftigungsquoten und ein längeres Erwerbsleben offensichtlich eine Vorbedingung für die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Sozialsysteme darstellen, muss es neben einer Strategie zur Förderung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft durch flexible und integrative Arbeitsmärkte auch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen geben, ohne in irgendeiner Weise umfassende Netze der sozialen Sicherheit auf der Basis modernisierter Sozialleistungssysteme zu vernachlässigen.

6. BEITRAG DER STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK ZU WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG IM KONTEXT DER FINANZ- UND WIRTSCHAFTSKRISE UND „EUROPA 2020“

Angesichts des allgemeinen Mangels an genauen und vollständigen Daten erweist sich eine Einschätzung der Auswirkungen der Krise auf die Struktur- und Kohäsionspolitik⁶ als schwierig. Ausgehend von Ausführungen zur Gesamtsituation und zu den mutmaßlichen Krisenfolgen enthält der folgende Überblick dennoch - soweit vorhanden - Zahlenmaterial.

Gemeinsame Agrarpolitik: Im Jahr 2009 betrug der Rückgang des realen Faktoreinkommens in der EU-27 gegenüber 2008 13,6 %; dies war hauptsächlich einem drastischen Einbruch (-10,5 %) beim Produktionswert zu Herstellungspreisen geschuldet. Das Einkommen je Jahresarbeitseinheit sank in 21 Mitgliedstaaten. Ungarn war mit -32 % am schwersten betroffen, gefolgt von Luxemburg (-25 %), Irland (-24 %) und Deutschland (-21 %). Im Zeitraum 2000-2009 ging die Beschäftigung im Agrarsektor der EU-27 um 25 % zurück; dies entspricht einem Verlust von 3,7 Millionen Vollzeitäquivalenten. Die EU-15 verbuchte ein Minus von 17 % und die 12 neuen Mitgliedstaaten einen Rückgang um 31 %.

Gemeinsame Fischereipolitik: Die wesentlichen Probleme im Fischereisektor bestanden schon vor der aktuellen Krise; zu nennen sind hier u. a. die kombinierten Auswirkungen der Überkapazitäten und der geringen Größe zahlreicher Bestände, die zu einer geringen Wirtschaftlichkeit im Fangsektor und zu einer niedrigen Rentabilität zahlreicher Flotten führten. Zudem machen sich auf dem Markt auch die Konzentration des Handels, Kostenerhöhungen aufgrund steigender Treibstoffpreise und die gesunkene Nachfrage bemerkbar. In den Jahren 2005-2007 gingen der Wert der unter die Gemeinsame Marktorganisation (GMO) fallenden Frischprodukte um 50 % und die vermarkteten Mengen um 60 % zurück. Ab 2008 wurden diese Probleme durch die Wirtschafts- und Finanzkrise verschärft, wobei jedoch die einzelnen Wirtschaftseinheiten, Fischereisegmente und Regionen unterschiedlich stark betroffen sein dürften. Die derzeit vorliegenden Informationen lassen eine gründliche Analyse der Krisenauswirkungen nicht zu.

Kultur, Bildung und Jugend: Die Krise hatte eine deutlichere Ausprägung der seit langem bestehenden rückläufigen Tendenz beim Bedarf an Ungelernten mit den entsprechenden Implikationen für die Bildungspolitik zur Folge. Die Arbeitslosenquote von Arbeitnehmern ohne Schulabschluss schnellte von 2007 bis 2009 um 3,6 % nach oben, während die Arbeitslosigkeit von Beschäftigten mit mittlerer und hoher Qualifikation im selben Zeitraum lediglich um 1,1 % bzw. 0,9 % zunahm. Im Gefolge der Krise stieg die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen steil an und lag im August 2010 in der EU-27 bei 20,2 %. Auf der Ausgabenseite wurde damit gerechnet, dass Litauen 2009 den Bildungsetat um 8 % kürzt.

Regionale Kohäsionspolitik: Der Daseinszweck der Politik ergibt sich aus dem Bestehen regionaler Disparitäten; dies wird durch die Unterteilung in Konvergenz- und Wettbewerbsfähigkeitsregionen anhand des Pro-Kopf-BIP veranschaulicht. Mit Einschränkungen scheint sich in der Tendenz zu bestätigen, dass vor der Krise in der EU-27 ein Konvergenzprozess stattgefunden hat, die Gruppe der neuen Mitgliedstaaten aber möglicherweise auseinandergedriftet ist. Zudem gibt es einige wenige Anhaltspunkte dafür, dass die persönliche Ungleichheit innerhalb von Regionen die Ungleichheit zwischen Regionen aufwiegt, sowie für einen positiven Zusammenhang zwischen Ungleichheit beim persönlichen Einkommen und regionalen Disparitäten.

Daher - und in Ermangelung eines umfassenden regionalen Datensatzes - ist anzunehmen, dass die Krise höchstwahrscheinlich eine asymmetrische Wirkung entfaltete. In einer Umfrage, die der Ausschuss der Regionen Anfang 2010 in einer Gruppe von Regionen und Städten durchgeführt hatte, heißt es übrigens, dass sich die Auswirkungen der Krise ungleichmäßig auf Branchen und Regionen verteilen und dass die Arbeitslosigkeit zunimmt, die öffentlichen Finanzen auf regionaler und lokaler Ebene unter Druck stehen und Unternehmen geringere Umsätze und Schwierigkeiten mit der Kreditbeschaffung und der Liquidität haben. (s. <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/EERP%20Key%20Findings/ERP%20Survey%20Report%20DE.pdf>)

Verkehr und Fremdenverkehr: Sowohl im Straßen- als auch im Schienenverkehr war der Gütertransport stärker von der Krise betroffen als die Personenbeförderung. 2009 ging die Produktion des Straßengüterverkehrs zurück, es waren mehr als 10 % weniger Fahrer beschäftigt und es wurden mindestens 30 % weniger neue Lastkraftwagen zugelassen. Bei der Personenbeförderung auf der Straße waren insbesondere in mit dem Fremdenverkehr zusammenhängenden Bereichen Einbußen zu verzeichnen.

Die See- und Binnenschifffahrt und die Hafentätigkeiten schrumpften; 2009 verbuchte der internationale Containerverkehr ein Minus von 26 % (in TEU). Kleine und mittlere Unternehmen in der Binnenschifffahrt waren besonders stark von der Krise betroffen. Im Luftfahrtsektor sank die Beförderungsleistung (in tkm) 2009 um 10 %, wobei die Krise auch zur Folge hatte, dass die Dienste seltener genutzt wurden und sich die Finanzlage der Unternehmen verschlechterte. Im Schienenpersonenverkehr, in der Seeschifffahrt und im Luftverkehrssektor sind jedoch gewisse Anzeichen für eine Erholung erkennbar (z. B. Anziehen der Nachfrage in der Luftfahrt, wobei aber die Fluggastzahlen nur um 7,8 %, im asiatisch-pazifischen Raum dagegen um 15,5 % zulegten).

Auch beim europäischen Konjunkturpaket haben struktur- und kohäsionspolitische Maßnahmen eine wichtige Rolle gespielt. Bereits vor der Krise bildeten Beschäftigung, Infrastruktur und Energie sowie Forschung und Innovation besondere strategische Schwerpunkte in kohäsionspolitischen Programmen des Finanzierungszeitraums 2007-2013. Nach den geltenden Vorschriften waren übrigens mindestens 60 % der für das Konvergenzziel und 75 % der für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zur Verfügung stehenden Mittel für Investitionen im Zusammenhang mit den EU-2020-Prioritäten vorgesehen. Dank dieser Neuausrichtung konnten Kohäsionsprojekte mithilfe folgender Maßnahmen schnell auf die durch die Krise entstandenen Herausforderungen reagieren:

Erstens hat die Kohäsionspolitik mit der erheblichen Aufstockung der direkten Bargeldflüsse und der Vorschusszahlungen einen Beitrag zur Überwindung der Liquiditätsengpässe in vielen Mitgliedstaaten und Regionen geleistet; 2009 stiegen die Vorschüsse insgesamt auf 11,5 Milliarden EUR. Die Finanzmittel für Initiativen wie zum Beispiel JASPERS, die in den Mitgliedstaaten technische Hilfe bei Großprojekten leisten, wurden ebenfalls um 25 % erhöht. Ende 2009 waren 93 Milliarden EUR für konkrete Projekte und damit 27 % des gesamten Finanzvolumens für den Zeitraum 2007-2013 zugewiesen. Mittelzuflüsse in nennenswerter Größenordnung und hohe Absorptionsraten von bis zu 90 % der gesamten öffentlichen Investitionen wurden in den Ländern verzeichnet, die in besonderem Maße unter der Rezession zu leiden hatten. So erhielten beispielsweise die baltischen Staaten, Ungarn und Polen, aber auch einigen Regionen in Spanien, Italien und Deutschland über 20 % der öffentlichen Investitionsmittel.

⁶ In diesem Abschnitt deckt der Begriff „Struktur- Und Kohäsionspolitik“ die Gemeinsame Agrarpolitik, die Gemeinsame Fischereipolitik, Kultur und Bildung, die Regionalpolitik sowie die Politik in den Bereichen Verkehr und Fremdenverkehr ab.

Zweitens wurden die Strukturfondsregelungen geändert, um Investitionsvorhaben in den Mitgliedstaaten und Regionen zu erleichtern und zu beschleunigen. Um die Investitionstätigkeit anzukurbeln, wurde eine flexiblere Handhabung der Regelungen beschlossen, die u. a. folgende Maßnahmen umfasst:

- Verlängerung der Frist für die Genehmigung von Projekten des Programmplanungszeitraums 2000-2006 (bis Juli 2009 im Fall des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und bis 2010 bei Kohäsionsfondsprojekten);
- Vereinfachung der Verwaltung der Strukturfondsmittel und Verringerung des bürokratischen Aufwands, z .B. durch Einführung von Pauschalsätzen und -vergütungen sowie Erleichterung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF);
- Vereinfachung der Vorschriften über staatliche Beihilfesysteme, die im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanziert werden, indem die Vorschusszahlungen bis zu 100 % förderfähig wären.

Diese beiden Maßnahmenbündel haben zur Stärkung der Kaufkraft und damit der Wirtschaft beigetragen; sie sollen das Wachstum ankurbeln und den Beschäftigungssektor stabilisieren. Dadurch, dass Programme zügiger umgesetzt werden können, haben sich Produktionskapazität und Wettbewerbsfähigkeit verbessert.

Eine wichtige strategische Lehre aus den Bemühungen um die Bewältigung der Krise lautet, dass die Kohäsionspolitik als Vorbild für ein erneuertes System der wirtschaftspolitischen Steuerung taugt, das den Anforderungen der EU-2020-Strategie entspricht; die mehrstufige Architektur und der integrierte Ansatz werden der zunehmend geforderten effizienteren Koordinierung und Einbindung verschiedener staatlicher Ebenen und Politikbereiche gerecht. Die Kohäsionspolitik, die auf den für die Mitgliedstaaten und Regionen verbindlichen strategischen Leitlinien beruht, erweist sich als ein Leistungssystem, das auf die Belange der europäischen Wirtschaftsentwicklung und Kohäsion im 21. Jahrhundert zugeschnitten ist.

Bei oberflächlicher Betrachtung des Zwecks der Struktur- und Kohäsionspolitik und ihrer langfristigen Ausrichtung könnten Zweifel an ihrer Eignung als Instrument zur Krisenbewältigung aufkommen, die zu den klassischen Aufgaben der Wirtschaftspolitik und der Politik zur Stabilisierung des Konjunkturverlaufs gehört. Andererseits könnte sie gerade wegen ihrer Orientierung auf lange Zeiträume besonders geeignet sein, die Krise dadurch zu meistern, dass die notwendigen Anpassungen erleichtert werden und der Übergang in der Gesellschaft und den Territorien abgefedert wird.

Darüber hinaus entfällt auf die Struktur- und Kohäsionspolitik der größte Posten (etwa 62 %) des für alle europäischen Politikbereiche zur Verfügung stehenden EU-Haushalts; obwohl dies in absoluten Zahlen nur ein kleiner Anteil ist (87 Milliarden EUR pro Jahr für die EU-27, etwa 54 % davon marktbezogene Zahlungen und Direktzahlungen)⁷ könnte sie dennoch zur Stabilisierung der kurzfristigen Nachfrage beitragen und genügend Garantien bieten, um bei privaten Investoren das Interesse an Kofinanzierung zu wecken, ist doch der finanzielle Spielraum des Staates auf absehbare Zeit begrenzt.

⁷ Sehr grobe Berechnungen auf der Grundlage der Informationen zu den Verpflichtungsermächtigungen laut Finanzrahmen 2007-2013. Siehe http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_de.htm; Die Rubriken stimmen nicht vollständig mit der in diesem Abschnitt verwendeten Definition des Begriffs „Struktur- und Kohäsionspolitik“ überein.

Hinzu kommt, dass die Struktur- und Kohäsionspolitik aufgrund der Zuständigkeit mehrerer Ebenen für die Mittelverwaltung und der Beteiligung der Zivilgesellschaft an EU-Programmen einen direkten Zugang für von der Krise Betroffene bietet, wodurch die Vertrauensbildung vorangebracht und ein Forum für die Erörterung von offenen Fragen geschaffen wird.

7. ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DER NATIONALEN PARLAMENTE MIT BLICK AUF EUROPA 2020

Als ein Schwachpunkt der Lissabon-Strategie wurden die nur selten gegebene Integration und die daraus resultierende fehlende Einbindung maßgeblicher Akteure auf europäischer und nationaler Ebene erachtet. Ein so anspruchsvolles politisches Vorhaben hätte ohne Rückhalt und Konsens über die wichtigsten Ziele in weiten Teilen der Gesellschaft, die dadurch umgebaut werden sollte, nicht realisiert werden können.

Die Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten war der Tragpfeiler des gesamten Prozesses. Doch selbst in den institutionellen und administrativen Strukturen der Mitgliedstaaten war zumeist nur eine kleine Gruppe von Beamten mit der Lissabon-Strategie vertraut.

In seiner Entschließung über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen⁸ vertritt das Europäische Parlament folgende Ansicht: „Es ist letzten Endes nicht gelungen, die wichtigsten Ziele der Strategie zu erreichen, weil auch die Mitgliedstaaten es versäumten, sich diese Leitlinien zu Eigen zu machen.“

Collignon et al.⁹ haben auf die „Entpolitisierung“ der Beschlussfassung hingewiesen: Die offene Methode der Koordinierung und der Umsetzungsprozess seien zu einer in erster Linie bürokratischen Übung mutiert, „wobei Experten in obskuren Netzen kooperieren und Wähler von Entscheidungen fernhalten“; so sehe es zumindest die Öffentlichkeit und damit werde die politische Legitimität der Strategie ausgehöhlt.

Der Einfluss des Europäischen Parlaments auf den Lissabon-Prozess wurde ungeachtet des ihm laut Vertrag zustehenden Rechts auf Anhörung zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien ebenfalls als begrenzt erachtet; der durch den Managementzyklus der Lissabon-Strategie vorgegebene enge Zeitrahmen hat häufig dazu geführt, dass die Frist für Stellungnahmen des Parlaments verkürzt wurde. Daher hatte das Europäische Parlament weit vor der Annahme der Mitteilung zu Europa 2020 nachdrücklich eine echte Mitsprache beim der Lissabon-Strategie gefordert.

Ausgehend von diesen Überlegungen wurde der Versuch unternommen, für „Europa 2020“ eine wirksamere Governance-Regelung festzulegen. In der Architektur der neuen Strategie wird das Europäische Parlament „als treibende Kraft bei der Mobilisierung der Bürger und der nationalen Parlamente“ bezeichnet. Die nationalen Parlamente wiederum arbeiten bei der Erarbeitung und Durchführung nationaler Reformprogramme eng mit den Verwaltungen zusammen und laut Europäischem Parlament sind sie eng in die „Überwachung und Auswertung dieser Programme, einschließlich der Festlegung von Zielen und Indikatoren einbezogen“¹⁰.

⁸ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020.

⁹ Collignon, S., et al. (2005), *The Lisbon Strategy and The Open Method of Coordination*, Policy Paper Nr. 12, Notre Europe, Paris.

¹⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2010 zur EU-2020-Strategie.

Das Europäische Parlament „weist darauf hin, dass sowohl die Kommission als auch der Europäische Rat, die entscheidende Rolle des Europäischen Parlaments bei der EU-2020-Strategie betont haben, und sie daher die Vorrechte des Parlaments achten und ihm jährlich ihre politischen Empfehlungen vortragen sollten, bevor der Europäische Rat seine Beschlüsse fasst; fordert den Rat und die Kommission auf, die Schlüsselrolle des Parlaments bei der Umsetzung der EU-2020-Strategie anzuerkennen“.

8. EXTERNE ASPEKTE DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER EU

8.1. Sofortmaßnahmen gegen den anhaltenden Abwärtstrend

2007 veröffentlichte die Kommission den Bericht „Global Europe: EU performance in the global economy“¹¹. Darin analysiert die Kommission die jüngsten Veränderungen im Hinblick auf das Abschneiden der EU im internationalen Handel infolge des Aufstiegs Chinas und anderer Schwellenländer. Zudem werden die Verschiebungen, die sich innerhalb eines Jahrzehnts bei der Spezialisierung und dem Anteil der EU am Weltmarkt erheben haben, betrachtet.

Die Schlussfolgerungen in diesem Bericht sind recht aufschlussreich und verdienen eine ausführliche Erwähnung.

In den zurückliegenden 15 Jahren hat eine bedeutende Umverteilung der Marktanteile zwischen Schwellenländern und Industriestaaten sowie innerhalb der Gruppe der Industrieländer stattgefunden. Der EU gelang es, ihren Anteil am Weltmarkt bei Erzeugnissen des verarbeitenden Gewerbes im Wesentlichen zu halten. Im selben Zeitraum erlitten die USA und Japan stärkere Einbußen. Die jüngste Wirtschaftskrise hat den Niedergang der Industrieländer verschärft und den Aufstieg Chinas und anderer aufstrebender Volkswirtschaften besiegelt.

In einigen wenigen Branchen wie zum Beispiel der chemischen Industrie, bei pharmazeutischen Erzeugnissen, Kraftfahrzeugen und nichtelektrischen Maschinen ist es der Europäischen Union gelungen, ihre positive Außenhandelsbilanz beizubehalten. Die Zunahme bei den Ausfuhren von Industrieerzeugnissen glich die höheren Energiekosten, die in den Jahren 2007 und 2008 in beispiellose Höhen kletterten und die Handelsbilanz der EU trotz der infolge des konjunkturellen Abschwungs sinkenden Energiepreise schmälerten, nur zum Teil aus.

Inzwischen haben die Entwicklungsländer und die Schwellenländer im Allgemeinen ihre Position als Akteure im Welthandel gestärkt. Dabei sticht China mit Abstand besonders hervor. China hat seinen Marktanteil seit 1995 sogar mehr als verdoppelt und ist zum größten Hersteller von Industrieerzeugnissen, zur zweitgrößten Wirtschaftsmacht der Welt und zum führenden Exporteur aufgestiegen.

Das (im Vergleich zu den USA und Japan) relativ gute Abschneiden der EU ist der Tatsache zu verdanken, dass die Qualität ihrer Erzeugnisse verbessert wurde und EU-Unternehmen mit guter Qualität, Markennamen und ähnlichen Diensten punkten und so Produkte im Premiumsegment verkaufen konnten. Auf diese Erzeugnisse aus den oberen Preissegmenten entfällt ein Drittel der internationalen Nachfrage und die Hälfte der EU-Ausfuhren, wobei dies nicht nur für Luxuskonsumgüter, sondern für die gesamte Produktpalette, einschließlich Zwischenwaren, Maschinen und Fahrzeugbau, gilt.

¹¹ Siehe http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141196.pdf

Der Kommission zufolge können die EU-Maßstäbe in den Bereichen Sozialschutz, Beschäftigung und Löhne nur gehalten werden, wenn die Union auf ihre Fähigkeit setzt, Erzeugnisse zu Spitzenpreisen zu verkaufen.

Die Ausfuhrbilanz der EU fällt auf den Märkten der Industriestaaten deutlich besser aus, während es ihr anscheinend nicht gelungen ist, ihre Präsenz in den Schwellenländern auszubauen. Die Kommission betonte, die Tatsache, dass die EU deutliche Verluste bei den Anteilen auf den schnell wachsenden Märkten einiger Schwellenländer, vor allem in Asien, erlitten habe, sei beunruhigend, und zog das Fazit, dass langfristig dieses schlechte Abschneiden in einigen der aussichtsreichsten Märkte die Position der EU im Welthandel insgesamt aushöhlen könnte.

8.2. Den Außenhandel betreffende Aspekte der Mitteilung „Europa 2020“

Das Kernanliegen der Mitteilung „Europa 2020“ besteht in der Schaffung einer effizienteren und in stärkerem Maße integrativen europäischen Wirtschaft. Im Mittelpunkt stehen hauptsächlich interne Initiativen und nicht (wie von den USA mit ähnlichen Initiativen bezweckt) ein radikaler Umbau der EU zu einer exportorientierten Wirtschaft. Gleichwohl wird in der Mitteilung die Bedeutung des Außenhandels für das künftige Wachstum der EU-Wirtschaft anerkannt.

Es sind etliche Leitinitiativen vorgesehen, wobei mit der Leitinitiative „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“ eine schlüssigere und erfolgreichere Industriestrategie auf EU-Ebene und nationaler Ebene auf den Weg gebracht werden soll.

Zunächst wird festgestellt, dass die Wirtschaft und insbesondere KMU einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und sich den Chancen der Globalisierung nicht verschließen dürfen; anschließend bemüht sich die Kommission, Prioritäten festzulegen, die in ihre künftige Wirtschaftspolitik einfließen sollen.

Insbesondere übernimmt die Kommission die Aufgabe, die Umstrukturierung gefährdeter Branchen u. a. mittels des Fonds zur Anpassung an die Globalisierung zu erleichtern. Sie weist auch auf die bereits im 2008 auf den Weg gebrachten „Small Business Act“¹² und anderen damit zusammenhängenden Initiativen erwähnte Notwendigkeit hin, die Internationalisierung von KMU zu fördern und auf nationaler Ebene „die Voraussetzungen für die Durchsetzung der Rechte am geistigen Eigentum zu verbessern“.

In Abschnitt 3.3 „Entfaltung unserer außenpolitischen Instrumente“ geht es ausdrücklich um die außenpolitischen Instrumente. Die Kommission bekräftigt ihr Interesse an einem offenen und liberalisierten internationalen Handel und hebt hervor, dass das künftige Wachstum der Weltwirtschaft den Unternehmen in Europa neue Chancen eröffnen wird.

Sie trifft folgende Aussage: „Alle außenwirtschaftlichen Instrumente müssen genutzt werden, um durch unsere Mitwirkung an weltweit offenen und fairen Märkten das Wachstum in Europa zu beschleunigen.“ In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission eine zwei Aspekte abdeckende Initiative vor: Verbesserungen bei der außenpolitischen Komponente der innenpolitischen Kompetenzen der EU (wie Energie, Verkehr, Landwirtschaft, FuE) und Sicherstellung einer gut funktionierenden und besser koordinierten Handelspolitik und internationalen Wirtschaftspolitik.

¹² Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:de:PDF>, und http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=3454&userservice_id=1&request_id=0.

Mit der Formulierung „muss die EU in der Welt selbstbewusster auftreten“ wird ein recht ehrgeiziges und schwer zu erreichendes Ziel abgesteckt. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, ist es der EU bislang gelungen, ihre Verluste auf den Weltmärkten zu begrenzen; was ihre Fähigkeit betrifft, bei der Gestaltung „der künftigen Weltwirtschaftsordnung“ aktiv mitzuwirken und dabei „das europäische Interesse“ zu verfolgen, ist hingegen zweifellos keine Besserung zu verzeichnen. Die Entstehung neuer mächtiger Volkswirtschaften hat die jahrzehntelange wirtschaftliche Vormachtstellung der EU, aber auch der USA unterminiert und eine Demokratisierung der Weltwirtschaft bewirkt, die dadurch aber auch weniger berechenbar geworden und schwerer zu lenken ist. Eine weitere Verschlechterung ist mit dem Inkrafttreten der Abkommen der Uruguay-Runde eingetreten, und auch wenn die EU im Verlaufe der letzten 15 Jahre ihre Fähigkeit, im Welthandel eine Schlüsselrolle zu spielen, nicht gänzlich verloren hat, ist ihr Einfluss zweifellos schwächer geworden.

Nach Ansicht der Kommission müssen ernsthafte Anstrengungen unternommen werden, um für Waren und Dienstleistungen, bei denen die Europäische Union über komparative Vorteile verfügt, einen freien und fairen Zugang zu den Märkten der Schwellenländer zu gewährleisten (wo ein nachhaltigeres Wirtschaftswachstum und eine stabilere Binnennachfrage erwartet werden als in den Industrieländern).

Keineswegs überraschend besteht das Kernanliegen der Kommissionsstrategie in der Verwirklichung eines besseren Marktzugangs für EU-Unternehmen und insbesondere KMU. Zu den wichtigsten Zielen gehören ein erfolgreicherer Dialog über Regulierungsfragen (insbesondere in Bereichen wie Klima und umweltgerechtes Wachstum) und nach Möglichkeit die gegenseitige Anerkennung von Normen sowie die Konvergenz in wichtigen Regulierungsfragen. Ferner wird in der Mitteilung das Ziel formuliert, „mit Schwellenländern strategische Beziehungen einzugehen“ und die Zusammenarbeit mit Beitrittskandidaten und Nachbarländern zu verbessern.

Die Kommission schlägt vor, im laufenden Jahr eine neue Handelsstrategie für Europa 2020 mit folgenden Komponenten auszuarbeiten, damit diese weitreichenden Ziele erreicht werden können:

- neuer Anlauf bei den multi- und bilateralen Handelsgesprächen, insbesondere jenen „mit dem größten Wirtschaftspotenzial“;
- konsequentere Durchsetzung bestehender Verträge, mit besonderem Augenmerk auf jenseits der Grenze auftretende Hindernisse;
- Förderung neuer Initiativen auf internationaler Ebene in Schlüsselbereichen wie „grünen“ Produkten und „Hightech“-Produkten und -Dienstleistungen;
- strategische Dialoge auf hoher Ebene mit wichtigen Partnern zur Behandlung strategischer Fragen vom Marktzugang über den Regulierungsrahmen, globale Ungleichgewichte, Energie und Klimawandel, Rohstoffzugang und globale Armut bis hin zu Bildung und Entwicklung¹³;
- Veröffentlichung eines jährlichen Berichts über Handels- und Investitionshemmnisse, in dem Wege zur Verbesserung des Marktzugangs und der rechtlichen Rahmenbedingungen für EU-Unternehmen erörtert werden.

¹³ Das bezieht sich vor allem auf die USA (d. h. den transatlantischen Wirtschaftsrat), Japan, Russland und China.

Ferner bekräftigt die Kommission ihren Einsatz für eine wirkliche Partnerschaft mit den Entwicklungsländern, die darauf abstellt, die Armut zu bekämpfen, das Wachstum zu fördern und die Millennium-Entwicklungsziele zu verwirklichen. Besondere Bedeutung wird den Beziehungen zu Afrika beigemessen, für die ein überarbeitetes Maßnahmenbündel vorgesehen ist (mehr und bessere Entwicklungshilfe, bessere Abstimmung mit den Mitgliedstaaten).

Nur mit innovativen Qualitätsprodukten kann sich die EU vor dem relativen Bedeutungsverlust im Welthandel schützen. Von einer erfolgreichen Reform kann dann die Rede sein, wenn es gelingt, Impulse für die Verbesserung der Handelsleistung der EU zu geben.

Nur so ist auch künftig Wirtschaftswachstum in Europa möglich und nur so können dort Arbeitsplätze entstehen. Wenn man bedenkt, dass die europäischen Volkswirtschaften nach wie vor mit den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu kämpfen haben, dass die traditionellen Absatzmärkte für unsere Erzeugnisse (andere Industrieländer und vor allem die USA) ebenfalls massive Nachfrageeinbrüche verkraften müssen und Drittländer verstärkt als Wettbewerber auftreten, besteht die einzige Lösung für europäische Produkte darin, neue Absatzmöglichkeiten in Schwellenländern zu erschließen.

Wie die Kommission selbst erkannt hat, musste die EU bedauerlicherweise gerade auf diesen Märkten massive Verluste hinnehmen und kämpft dort immer noch um gleiche Bedingungen für ihre Produkte und Dienstleistungen. Eine Umkehr dieser negativen Tendenz wird sich folglich auch deswegen als schwierig erweisen, weil die EU wahrscheinlich zu den offensten Volkswirtschaften der Welt gehört und Schwellenländern, die bereits von einem (nahezu) uneingeschränkten Zugang zum Binnenmarkt profitieren, oftmals wenig entgegensetzen hat. Ohne ein koordiniertes Vorgehen der EU und der Mitgliedstaaten in der Wirtschaftspolitik dürfte auch die Internationalisierung von KMU nur schwer zu bewerkstelligen sein.

Die angekündigte neue EU-Handelsstrategie wird möglicherweise einige Zweifel ausräumen, aber derzeit steht noch nicht fest, wie die EU die Verwirklichung derart wichtiger Ziele sicherzustellen gedenkt, hängt dies doch (anders als bei internen Vorhaben) nicht allein von eigenen guten Willen, sondern auch von der Einsicht und Zustimmung der Regierungen von Drittländern ab.

Schließlich entsteht der Eindruck, dass die Mitteilung „Europa 2020“ in Sachen Industriepolitik wenig zu bieten hat. In den zurückliegenden 15 Jahren wurde ein beachtlicher Teil der europäischen Industrie stillgelegt oder ins Ausland verlagert. Unter Berufung auf den Grundsatz der Erlangung von „Wettbewerbsvorteilen“ hat die EU eine Wirtschaftsstrategie verfolgt, die gewisse Verdienste aufwies, aber auch einen dramatischen Rückgang der Industrieproduktion (und oftmals auch der landwirtschaftlichen Erzeugung) in der Union bewirkte. Damit die EU ihre Ausfuhren steigern kann, muss sie in der Lage sein, mehr und besser zu produzieren. Dies setzt die Einsicht voraus, dass der Bestand einer modernen und soliden Produktionsgrundlage in Europa gesichert werden muss.

9. FRAGEN FÜR DIE AUSSPRACHE

In der Mitteilung „Europa 2020“ wird das ehrgeizige Ziel formuliert, für die Europäische Union ein Wachstumsmodell für den Zeitraum 2010-2020 zu konzipieren. Wie kann die Balance zwischen den drei Prioritäten gewahrt werden?

Die Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass viele strukturelle Probleme, die mit der Lissabon-Strategie behoben werden sollten, nach wie vor bestehen. Wodurch kann erreicht werden, dass „Europa 2020“ mehr Wirkung entfaltet?

Viele Reformvorschläge in der EU-2020-Strategie bedeuten tiefgreifende Einschnitte in den nationalen Politikbereichen, von denen die Bürger unmittelbar betroffen sind. Wie kann durch die Governance der Strategie die Einhaltung demokratischer Grundsätze bei der Beschlussfassung gewährleistet werden?

Inwieweit besteht in der europäischen Gesellschaft Konsens über die in der Strategie „Europa 2020“ festgelegten Prioritäten?

Sind die Lehren aus der Rezession, in der sich Europa befindet, in die Mitteilung „Europa 2020“ eingeflossen?

Die Krise hat gravierende Folgen für die Menschen. Hätten die EU und die Mitgliedstaaten anders oder wirksamer gegensteuern können? Können mit „Europa 2020“ ähnliche Krisen künftig verhindert oder zumindest ihre sozialen Auswirkungen abgemildert werden?

Wie wird die Struktur- und Kohäsionspolitik auf die Umsetzung der EU-2020-Strategie abgestimmt?

Welchen Stellenwert wird die Struktur- und Kohäsionspolitik bei den anstehenden Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen haben? Wie wirksam kann ein integrierter Rahmen für die Struktur- und Kohäsionspolitik wirklich sein?

Zum Thema „Zugang zu Finanzmitteln und Förderfähigkeit“: Wie kann die Balance zwischen Flexibilität und Kontrolle/Ergebnisorientierung im Verwaltungs- und Leistungssystem der Strukturfonds gewahrt werden? Auf welche Art und Weise können Finanzmittel für folgende Zwecke umgeschichtet werden: hohes Wachstums- und Beschäftigungspotenzial und Bürgschaften mit Schwerpunkt auf KMU?

In engem Zusammenhang damit steht die Frage, wie die für die Kofinanzierung geltenden Beschränkungen (d. h. Zusammenspiel von Struktur- und Kohäsionspolitik sowie Wirtschafts- und Haushaltspolitik) überwunden werden können?

Mit Blick auf die sozialen Folgen der Krise stellt sich die Frage nach der Bedeutung der neuen horizontalen Sozialklausel im Vertrag von Lissabon (Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Wie können das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente die Unionsbürger für die Ziele von „Europa 2020“ mobilisieren und erreichen, dass die Zivilgesellschaft sich für die Strategie verantwortlich fühlt?

Zuständige Verwaltungsrätinnen und -räte:

Moira Andreanelli, Arttu Mäkipää und Laurence Smajda, Fachabteilung A - Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik, Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union

Kathrin Rudolf und Esther Kramer, Fachabteilung B - Struktur- und Kohäsionspolitik, Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union

Roberto Bendini, Fachabteilung, Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union

ANHANG 1: LISTE DER ENTSCHESSUNGEN UND STUDIEN DES EP

Neuere Entschlüsse des Europäischen Parlaments:

Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2010 zur EU-2020-Strategie

Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2010 über die Förderung des Zugangs Jugendlicher zum Arbeitsmarkt, Stärkung des Status von Auszubildenden, Praktikanten und Lehrlingen

Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 7. September 2010 zu der Weiterentwicklung des Beschäftigungspotenzials einer neuen, nachhaltigen Wirtschaft.

Legislative Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020.

Neuere Studien und Themenpapiere des Europäischen Parlaments:

The Situation of Youth in the European Union (2010)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31151>

The impact of climate change policies on the employment situation - Summary of evidence note (2010)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=30751>

The Lisbon Strategy 2000 – 2010 - An analysis and evaluation of the methods used and results achieved (2010)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=32031>

The Link between Job Creation, Innovation, Education and Training - An Assessment of Policies Pursued at EU Level (2010)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31255>

EU cooperation in the field of social inclusion (2010)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31792>

Analysis of the Social Agendas (2010)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=30151>

Indicators of Job Quality in the European Union (2009)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=27929>

Background note on the revision of the procedure for the IGL (2009)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=26371>

The impact of new forms of labour on industrial relations and the evolution of labour law in the European Union (2008)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23224>

Die demographische Zukunft Europas (2008)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studiesCom/download.do?file=21831>

Employment potential of renewable forms of energy and increased efficiency of energy use (2007)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=16451>

Alternative Progress Indicators to GDP as a Means to Sustainable Development (2007)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=19990>

ANHANG 2: BERICHTE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM THEMA „EXTERNE ASPEKTE DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER EU“

Berichtersteller: Daniel Caspary (PPE)

Titel: Europa im Zeitalter der Globalisierung - externe Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit

Angenommen am: 18. April 2007

Link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0149+0+DOC+XML+V0//DE>

** ** *

Berichtersteller: Ignasi Guardans (ALDE)

Titel: Strategie der EU zur Öffnung der Märkte für europäische Unternehmen

Angenommen am: 7. Januar 2008

Link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A6-2008-0002+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>

** ** *

Berichterstellerin: Cristiana Muscardini (PPE)

Titel: Stärkung der Rolle der europäischen KMU im internationalen Handel

Angenommen am: 16. Januar 2009

Link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A6-2009-0001+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>

ARBEITSGRUPPE 2: WIE SOLL DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG AUSSEHEN?

Kurze Inhaltsangabe

In dieser Kurzinformation wird ein kurzer Überblick über den Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise in der EU-27 und speziell im Euroraum gegeben. Darüber hinaus enthält sie eine Bestimmung des Begriffs „wirtschaftspolitische Steuerung“, bei der verschiedene Steuerungsgrade je nach Umfang der wirtschaftspolitischen Koordinierung unterschieden werden. Im Hauptteil werden zunächst die zentralen Elemente der jüngsten Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für die Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU vorgestellt, gefolgt von einer Bewertung der Aussichten für die Zukunft. Ferner geht es um die Frage, ob Ergänzungsbedarf bei den einzelnen Vorschlägen und beim Vorschlagspaket insgesamt besteht. Den Abschluss bilden Erläuterungen zum Europäischen Semester für politische Koordinierung, verbunden mit Empfehlungen für die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente an der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU.

INHALT

1. HAT DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG VERSAGT?	33
1.1. Der Euroraum	33
1.2. Die EU-27	34
2. Was ist wirtschaftspolitische Steuerung?	36
2.1. Die Notwendigkeit verbesserter Steuerung	36
2.2. Der Grad der politischen Koordinierung	36
3. Beurteilung der Kommissionsvorschläge vom September 2010	39
3.1. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) – Haushaltspolitik	39
3.2. Neuer Mechanismus zur makroökonomischen Überwachung	40
3.3. Springender Punkt: die Durchsetzung	41
3.4. Verbesserung der nationalen haushaltspolitischen Rahmen	41
4. Ein Ausblick auf die Zukunft der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU	42
4.1. Das Europäische Semester: Ein Forum für Parlamente bei der wirtschaftspolitischen Steuerung?	43
Anhang I – Schematische Übersicht über die Legislativvorschläge vom 29. September 2010	45
Anhang II – Fragen für die Aussprache	46
Anhang III – Liste der Entschliessungen und Studien des EP	59

1. HAT DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG VERSAGT?

Die Probleme, die im Sommer 2007 in einem Teilbereich des US-amerikanischen Immobilienmarktes ihren Anfang nahmen, weiteten sich lawinenartig zu einer handfesten Finanzkrise aus, die weltweit sämtliche Wirtschaftsbereiche erfasste. In der EU ist der jüngste Schritt in dieser Entwicklung eine Staatsverschuldungskrise, die die Märkte zunehmend an der Fähigkeit der Staaten zur Schuldenbegleichung zweifeln lässt. Für Griechenland, dessen Kreditquellen versiegt waren, kam die Hilfe in Form des Rettungspakets. Spanien, Portugal und Irland standen zu einem bestimmten Zeitpunkt kurz vor vergleichbaren negativen Marktreaktionen, so dass ihre Kreditwürdigkeit herabgestuft wurde. Die meisten anderen Länder haben sich, auch wenn sie nicht unmittelbar betroffen waren, vorbeugend bemüht, die Märkte durch einen strengen Sparkurs zu beschwichtigen.

1.1. Der Euroraum

Unmittelbar nach dem Eintritt in die dritte Stufe der EWU im Jahre 1999 und der Einführung des Euro bestanden Zweifel, ob eine gemeinsame Währung ganz ohne Gemeinsamkeiten in der Haushaltspolitik - z. B. Mechanismen zur fiskalischen Stabilisierung oder sogar gemeinsame (sozusagen föderale) Steuern - Bestand haben würde. Zumindest die Theorie der Währungsunion schien dagegen zu sprechen.¹⁴ Allmählich verstummten diese Debatten jedoch, denn die ersten zehn Jahren des Euro waren Jahre eines moderaten Wirtschaftswachstums, einer nie gekannten finanziellen Globalisierung und einer reichlichen Liquidität, so dass das Thema überholt schien. Spätestens seit dem Frühjahr 2010 aber drängt es erneut in den Vordergrund.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) stellt einen Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zur Stützung der Währungsunion mit finanzpolitischen Maßnahmen dar. Es wurden die allgemein bekannten Kriterien festgelegt, dass das jährliche Haushaltsdefizit 3 % des BIP und die Staatsverschuldung 60 % des BIP nicht überschreiten darf; andernfalls kann theoretisch ein „Verfahren bei übermäßigem Defizit“ mit entsprechenden Sanktionen eingeleitet werden. Während der Krise haben sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente des SWP versagt, was allem Anschein nach an mangelndem politischen Durchsetzungswillen lag.¹⁵ Beide Komponenten werden momentan überprüft (siehe Abschnitt 3).

Griechenland geriet als erster Mitgliedstaat des Euroraums ins Straucheln, nachdem es Ende 2009 seine Zahlen zum Haushaltsdefizit korrigieren musste. Für zusätzliche Ungewissheit sorgte die Tatsache, dass es gefälschte volkswirtschaftliche Daten gemeldet hatte. Schon bald brach die Geldversorgung des privaten Sektors vollkommen zusammen, und es wurde immer unwahrscheinlicher, dass es dem Land gelingen würde, die Laufzeit seiner Kredite zu verlängern. Dadurch geriet die Politik in Zugzwang, umso mehr als Anleger plötzlich die Finanzen anderer Länder genauer unter die Lupe nahmen. Spanien, Irland und Portugal sahen sich mit höheren Risikoaufschlägen konfrontiert, da die Märkte Ansteckungseffekte befürchteten (siehe Abbildung 1). Die am stärksten verschuldeten Länder hatten, und haben noch heute, mit großen Herausforderungen zu kämpfen.

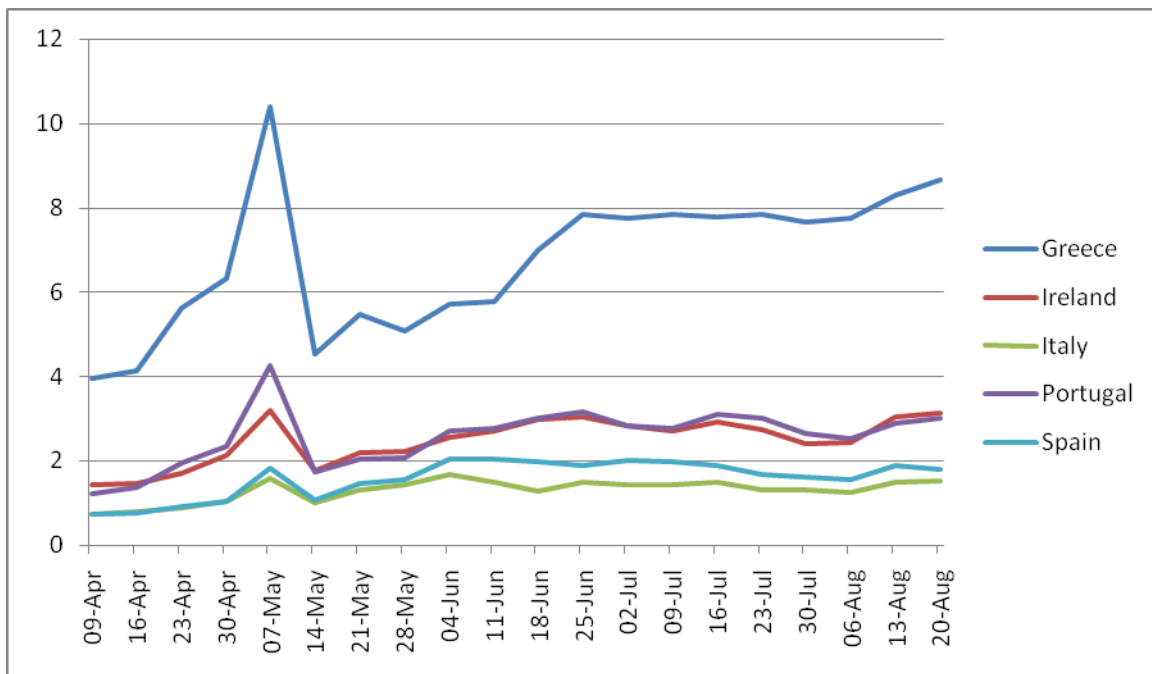
¹⁴ Eine aufschlussreiche Abhandlung findet sich z. B. bei: Fatas, Antonio (1998): Does EMU need a Fiscal Federation? INSEAD Discussion Paper, <http://faculty.insead.edu/fatas/fiscalfe.pdf>

¹⁵ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde 1997 beschlossen und 2005 abgeändert. Wie in Anhang I dargelegt, wird er momentan erneut überarbeitet.

Nach anfänglichem Zögern reagierten die EU-Staats- und Regierungschefs im März 2010 zunächst mit einem 110 Mrd. EUR schweren zwischenstaatlichen Rettungspaket für Griechenland, dem sie jedoch bald ein weiteres Paket nie gekanntes Ausmaßes folgen ließen. Am 9. Mai 2010 einigten sich die Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten auf einen Euro-Schutzschirm von maximal 750 Mrd. EUR (einschließlich einer Zweckgesellschaft, für die sie bis zu einem Volumen von 440 Mrd. EUR bürgen). Kurz darauf bereitete die EZB den Märkten eine weitere Überraschung, indem sie ein bisher beispielloses Programm zum Aufkauf von Staatsanleihen auf den Finanzmärkten ankündigte.

Abbildung 1 zeigt den Erfolg dieser Maßnahmen, gemessen an den Risikoaufschlägen für Staatsanleihen. Trotz einer anfänglichen Beruhigung und Verminderung der Risikoaufschläge sind die Kosten der Kreditaufnahme in allen vorstehend genannten Ländern erheblich höher als in Deutschland, und eine Annäherung an die sehr niedrigen Aufschläge der Vorkrisenzeit ist nicht in Sicht. Dies könnte ein eindeutiger Hinweis darauf sein, dass die Märkte nicht an eine gelungene Problemlösung glauben.

Abbildung 1. Zinsabstände bei Staatsanleihen*



* Risikoaufschläge bei 10-jährigen Staatsanleihen im Vergleich zu Deutschland, Quelle: „Financial Times“

1.2. Die EU-27

Die Mitgliedstaaten waren auf unterschiedliche Weise betroffen. Eine erschöpfende Analyse der Auswirkungen der Krise in den einzelnen Ländern würde den Rahmen dieser Kurzdarstellung sprengen, aber einige Bemerkungen seien trotzdem angebracht:

Infolge der Binnenmarktfreiheiten konnte in einigen Ländern ein hohes Zahlungsbilanzdefizit entstehen, weil die Privatwirtschaft massiv Fremdwährungskredite aufnahm. Länder mit Wechselkursbindung wie Lettland, Estland und Bulgarien hatten die Realzinssätze viel zu niedrig (teils sogar negativ) gehalten und so Fehlentscheidungen im privaten Sektor begünstigt. In diesen Ländern hatte die Wechselkursbindung einen entscheidenden Anteil an den wirtschaftlichen Folgen der Krise.

Andere Länder, in denen der Wechselkurs gegenüber dem Euro variabel war und der Privatsektor ebenfalls hohe Fremdwährungsschulden aufgenommen hatte, ließen die Abwertung ihrer Währungen zu, wodurch Kreditnehmer mit einem Einkommen in Landeswährung schwere wirtschaftliche Einbußen erlitten. Am schwersten waren die Länder mit den größten außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten betroffen, die massiv auf den Zufluss von Auslandskapital gesetzt hatten. Ungarn, Lettland und Rumänien beantragten angesichts der Engpässe in der externen Finanzierung Zahlungsbilanzhilfen bei der EU. Darüber hinaus leistete die EZB einen wichtigen Beitrag zur Glättung von Wechselkursschwankungen, so beispielsweise durch die von vielen Gerüchten umgebenen „geheimen“ Swaplinien mit der polnischen und der ungarischen Zentralbank. In Anbetracht all dessen wäre eine umfassendere makroökonomische Überwachung (Abschnitt 3) im Sinne der Vorschläge der Kommission sicherlich ein Schritt nach vorn. Ob sie sich wirksam realisieren lässt, steht auf einem anderen Blatt.

An dieser kurzen Darstellung zeigt sich bereits, wie schwierig es ist, gemeinsame Regeln für die EU-27 aufzustellen, zu denen sowohl die Länder des Euroraums als auch diejenigen Mitgliedstaaten gehören, die den Euro (noch) nicht haben.

2. Was ist wirtschaftspolitische Steuerung?

2.1. Die Notwendigkeit verbesserter Steuerung

Der Begriff „wirtschaftspolitische Steuerung“ ist heute fast schon ein Modewort und wird unterschiedlich definiert. Allein schon seine Unbestimmtheit ist ein Anzeichen dafür, dass die EU nicht über eine wirtschaftspolitische „Regierung“ (bzw. ein Modell der wirtschaftspolitischen Lenkung) im herkömmlichen Sinne verfügt. Es gibt keinen einzelnen Akteur und kein einzelnes Kabinett, das für ihre Wirtschaftspolitik verantwortlich wäre. Die Gestaltung der EU-Wirtschaftspolitik erfolgt in komplizierten Interaktionen zwischen dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und – momentan wohl vor allem – den Mitgliedstaaten (durch den Rat). Allerdings hat das Europäische Parlament durch den Vertrag von Lissabon mehr Einfluss auf die Wirtschaftspolitik erlangt, so insbesondere durch Artikel 121 Absatz 6 über die multilaterale Überwachung, die unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (früher „Verfahren der Mitentscheidung“) fällt.

Die nationalen Parlamente spielen heute eine wichtige Rolle bei der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU, indem sie Strukturreformen umsetzen und über die nationalen Haushalte entscheiden. Dazu leisten auch die Gemeinsamen Parlamentarischen Tagungen (GPT) und andere parlamentarische Zusammenkünfte auf EU-Ebene einen – allerdings eher informellen – Beitrag. Die Beratungen auf den GPT bzw. sonstigen parlamentarischen Treffen mögen zwar von Bedeutung sein, doch fehlt ein festes Schema. Das vorgeschlagene Europäische Semester, ein System frühzeitiger Peer Reviews der nationalen Haushalte, das Ungereimtheiten und sich abzeichnende Unausgewogenheiten ans Licht bringen soll, könnte dies möglicherweise ändern und die Rolle der Parlamente bei der wirtschaftspolitischen Steuerung stärken, doch sind noch konzeptionelle Verbesserungen erforderlich (siehe Abschnitt 4.1).

2.2. Der Grad der politischen Koordinierung

„Steuerung“ hat etwas mit dem „Grad der politischen Koordinierung“ zu tun. Politische Koordinierung kann definiert werden als „wesentliche Änderung der nationalen Politik in Anerkennung internationaler Interdependenzen“.¹⁶ Der Begriff hat jedoch ein breites Bedeutungsspektrum. In einem Kurzvortrag vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) des Europäischen Parlaments unterschied Stefan Collignon¹⁷ mindestens fünf Formen der Zusammenarbeit, die sich nach der Verbindlichkeit der jeweiligen Kooperationsvereinbarung richten:

1. *Zusammenarbeit nur durch Informationsaustausch* ist die schwächste Form von Kooperation. Hierbei resultieren politische Änderungen aus neuen Einsichten und freiwilligen Änderungen der Präferenzen der Akteure. In diese Kategorie fällt das vorgeschlagene „Europäische Semester“.
2. *Koordinierung als Krisenbewältigung*. Durch Ad-hoc-Reaktionen können klar zu erwartende nachteilige Auswirkungen einer Nichtkooperation verhindert werden. Diese Überlegung führte zur Einrichtung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus am 9. Mai 2010.

¹⁶ P. Mooslechner und M. Schürz 1999: International macroeconomic policy coordination; *Empirica: Journal of Applied Economics and Economic Policy*, Bd. 26.3; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

¹⁷ Die folgende Passage und Klassifikation entsprechen in leicht abgewandelter Form den Vorschlägen von Collignon (2010): Europe's economic government or how to use the Treaty for more effective economic coordination, Themenpapier, Monetary Dialogue June 2010, Europäisches Parlament, PE 440.282.

3. *Koordinierung durch Zielvorgaben.* Dies erfordert Verhandlungen zwischen Akteuren, die die Koordinierung durch Zielvereinbarungen ersetzen, wobei die Entscheidung über die Methode der Zielerreichung den jeweiligen Partnern überlassen ist. Nach diesem Muster funktioniert die „offene Methode der Koordinierung“, die sich infolge der Lissabon-Strategie entwickelte. Jetzt möchte die Kommission diesen Ansatz für die „Entwicklung eines Anzeigers von Indikatoren zur Festlegung von Alarmschwellen für starke Ungleichgewichte“ und die Festlegung „ehrgeizigerer Haushaltsziele“ nutzen.
4. *Partielle Koordinierung.* Die Partner vereinbaren die Übertragung politischer Funktionen an bestimmte Akteure, aber nicht alle Partner müssen einheitlich vorgehen. Bei diesem Ansatz können verbindlichere Vorgaben festgelegt und sogar Sanktionen verhängt werden. Beispiele dafür sind eine „Flexibilisierung“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch unterschiedliche Zielvorgaben in Abhängigkeit von strukturpolitischen Parametern wie der Bevölkerungsalterung, oder auch eine unterschiedlich strenge Handhabung des Verfahrens bei übermäßigem Defizit in Abhängigkeit davon, wie weit der öffentliche Schuldenstand die 60-%-Marke übersteigt.
5. *Umfassende Koordinierung:* Hier wird eine für alle Zielvorgaben und Politikinstrumente geltende und für alle Akteure verbindliche Abmachung ausgehandelt, weil die einzelnen politischen Entscheidungsträger dabei wesentliche Vorteile in einer Frage durch Abstriche in anderen, ihnen weniger wichtigen Fragen erhandeln können. So ist es typischerweise beim demokratischen Gesetzgebungsprozess, bei dem Parteien ihre politischen Forderungen zu Programmen bündeln, zwischen denen die Bürger dann die Wahl haben.¹⁸ In einem zwischenstaatlichen Kontext sind es jedoch Regierungen, die miteinander verhandeln, so dass die Verbindung zum Bürger in den Hintergrund tritt. In der EU war es bisher noch nicht wirklich der Fall, dass politische Ideen zu kohärenten Programmen gebündelt und dem Wähler alternative Plattformen angeboten wurden, obwohl die Verhandlungen der Mitgliedstaaten zum Vertrag ein breites politisches Themenspektrum abdecken. Das könnte sich ändern, wenn das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 294) häufiger zum Zwecke der politischen Koordinierung in der EU eingesetzt wird.

Stefan Collignon zufolge stellt die Übertragung von Entscheidungsfunktionen an eine einzelne Institution, wie im Falle der Geldpolitik an die EZB, keine Koordinierung dar, weil hier die Verantwortung für die Politikgestaltung und -umsetzung in der Hand eines einzelnen Beauftragten liegt, der dem Auftraggeber gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Der Vertrag gestattet ausdrücklich eine solche Übertragung politischer Befugnisse durch Gesetzgebungsakte.¹⁹

Die Wirtschaftspolitik der EU, sei es die Geld- oder die Haushaltspolitik, vollzieht sich in einem stochastischen Umfeld, in dem ihre Ergebnisse ungewiss und mitunter sehr schwer vorauszusagen sind. In einem solchen Umfeld sind verbindliche, vorab aufgestellte Regeln nicht immer die optimale Lösung. „Feste Regeln“ eignen sich für ein deterministisches Umfeld, in dem ein und dieselbe Regel stets zu ein und denselben Ergebnissen führt.

¹⁸ Der Lissabon-Vertrag weist der Europäischen Union eine ebensolche Rolle zu. So heißt es in Artikel 10 EUV: „Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen. (4) Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.“

¹⁹ *Artikel 290:* (1) In Gesetzgebungsakten kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts zu erlassen.

Wenn die Politik jedoch auf unvorhergesehene außerordentliche Ereignisse reagieren muss, sind die Übertragung politischer Kompetenzen und Ermessensentscheidungen gefordert, wobei die Geldpolitik ein absolut typisches Beispiel für eine solche diskretionäre Politik ist. Im Euroraum liegt die geldpolitische Kompetenz nämlich zentral in den Händen der EZB, die sich im Umgang mit den jüngsten Krisenschocks bestens bewährt hat.

Man könnte argumentieren, dass dasselbe Denkmodell auch auf die Haushaltspolitik (im Kontext einer Währungsunion) anwendbar wäre. Beispielsweise hat EZB-Präsident Trichet mehrmals einen „Quantensprung“ bei den Überlegungen zu dem notwendigen (aber derzeit schwachen) Bindeglied zwischen Geld- und Haushaltspolitik gefordert. Die Fiskalpolitik liegt jedoch in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, woran sich in absehbarer Zukunft nichts ändern wird. Autoren wie Charles Wyplosz oder Lars Calmfors²⁰ machen geltend, dass nur eine dezentrale Lösung in Frage kommt, weil die Märkte die richtigen Anreize setzen können, indem sie - auch in einer Währungsunion - eine fehlgeleitete Haushaltspolitik bestrafen. Wie es scheint, ist das letzte Wort in dieser Frage noch nicht gesprochen.

²⁰ Siehe z. B. Wyplosz, Charles (2010): The Debt Crisis and the Treaty, Themenpapier, Monetary Dialogue June 2010, Europäisches Parlament, PE 440.282; Calmfors, Lars (2010): Fiscal policy coordination in Europe, Themenpapier, Europäisches Parlament, PE 440.292.

3. Beurteilung der Kommissionsvorschläge vom September 2010

Nach der Staatsschuldenkrise, dem ersten Unterstützungsmechanismus für Griechenland, der Einrichtung der Stabilisierungsmechanismen am 9. Mai 2010 und den Vorschlägen für eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung und Überwachung in den Mitteilungen der Kommission vom 12. Mai und 30. Juni (KOM(2010)0250 bzw. 0367 endg.) legte die Kommission am 29. September ein umfassendes Paket zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU vor (Anhang I enthält eine Übersicht über die Legislativvorschläge, ihre Rechtsgrundlagen und die EP-Berichtersteller). Dies geschah in enger Absprache mit der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ des Rates unter Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy.

Das Legislativpaket besteht aus sechs Rechtsakten: vier der Vorschläge betreffen haushaltspolitische Aspekte und schließen eine weitreichende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) ein, während zwei neue Verordnungen dafür sorgen sollen, dass aufkommende makroökonomische Ungleichgewichte in der EU und im Euroraum erkannt und wirksam in Angriff genommen werden. Vier Vorschläge fallen unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei den anderen beiden hat das Europäische Parlament beratende Funktion (siehe Anhang I). Übrigens hat der ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments beschlossen, alle sechs Rechtsakte als Legislativpaket zu behandeln, wie es bereits bei den im September 2010 verabschiedeten Rechtsvorschriften zur Finanzaufsicht der Fall war. In der Praxis könnte das EP durch die gemeinsame Behandlung aller sechs Legislativvorschläge mehr Einfluss auf die Konsultationstexte erlangen.

3.1. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) – Haushaltspolitik

In dem Legislativpaket stellt die Kommission das neue Konzept der vorsichtigen Haushaltspolitik (PFPM) vor, von dem sie sich eine echte Annäherung an die mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele der Mitgliedstaaten erhofft. Wenn ein Mitgliedstaat sein mittelfristiges Ziel verfehlt, prüft der Rat, ob die Grundsätze der vorsichtigen Haushaltspolitik eingehalten wurden. Liegt eine erhebliche Abweichung von diesen Grundsätzen vor, kann die Kommission eine Warnung aussprechen.

Während beim derzeitigen Stabilitäts- und Wachstumspakt das Haushaltsdefizit und nicht die Verschuldung im Mittelpunkt stand, soll gemäß den Reformvorschlägen nun auch genauer beobachtet werden, ob die Schuldenentwicklung tragbar ist und ob bei übermäßiger Verschuldung (über 60 % des BIP) ein hinreichend rückläufiger Trend vorliegt. Es bestehen jedoch Schlupflöcher für Länder mit geringem nominellen Wachstum, besonderen alterungsbedingten Belastungen oder einer hohen privaten Verschuldung, denen ein „Verfahren bei übermäßigem Defizit“ erspart bleiben kann.

Nach dem neuen Verfahren müssen sich Mitgliedstaaten mit einer Verschuldung von mehr als 60 % des BIP verpflichten, den Schuldenstand um 5 % jährlich (gemessen an der durchschnittlichen Überschreitung der 60%-Schwelle in den vorangegangenen drei Jahren) zu verringern. Das bedeutet, dass diese rückwirkende Maßnahme in den nächsten Jahren erst allmählich greifen wird.

Nikolaus Heinen (2010)²¹ hat erste Berechnungen zu den Auswirkungen angestellt, die aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich sind. Würde man danach die Reformmaßnahmen auf den Schuldenstand von 2011 anwenden, wäre jedes Jahr eine strenge Konsolidierung (Schuldenreduzierung) erforderlich, die sich in Deutschland grob gerechnet auf 26 Mrd. EUR und in Griechenland auf 8,6 Mrd. EUR belaufen müsste.

Entscheidend für den Erfolg der reformierten Mechanismen sind ihre wirksame Realisierung und die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der ehrgeizigen Konsolidierungsvorhaben. Es besteht die Hoffnung, aber keine Garantie, dass dies gelingt.

Tabelle 1: Jährlicher Schuldenabbau nach dem Schuldenszenario 2011

Ambitious Consolidation Targets				
	debt level 2011 (%GDP)	debt above 60% GDP (%GDP)	consoli- dation p.a.(%GDP)	consoli- dation p.a. (m. Euro)
BE	100,9	40,9	2,0	7.139,5
DE	81,6	21,6	1,1	26.269,7
IE	87,3	23,3	1,2	1.811,5
GR	133,9	73,9	3,7	8.600,8
ES	72,5	12,5	0,6	6.579,8
FR	88,6	26,6	1,3	25.889,3
IT	118,9	58,9	2,9	45.746,2
CY	67,6	7,6	0,4	65,5
MT	72,5	12,5	0,6	37,0
NL	69,6	9,6	0,5	2.809,5
AT	72,9	12,9	0,6	1.803,5
PT	91,1	31,1	1,6	2.648,4

*Finland, Slovenia, Slovakia and Luxembourg are below the 60% threshold.
Source: European Commission, DB Research

3.2. Neuer Mechanismus zur makroökonomischen Überwachung

Die bisherige wirtschaftspolitische Steuerung hat nicht nur in haushaltspolitischer Hinsicht versagt, sondern auch in makroökonomischer Hinsicht (Wettbewerbsfähigkeit), wovon unter anderem das Auseinanderdriften bei den Lohnstückkosten, der Produktivität und den Sparguthaben zeugt (um nur einige einschlägige Indikatoren zu nennen). Das liegt daran, dass im Vorfeld der Krise nicht nur haushaltspolitische Probleme bestanden. Ungeachtet der Defizite bei der Finanzregulierung und Finanzaufsicht verzeichneten Länder wie Irland und Spanien in vielen Jahren einen gesunden Haushaltsüberschuss. Das Problem lag im Ungleichgewicht zwischen privaten Schulden und Guthaben bzw. in der Preisentwicklung von Vermögenswerten. Es ist also sinnvoll, ein breiteres Spektrum makroökonomischer Indikatoren im Auge zu behalten.

Die Kommission hat vor, einen „Warnmechanismus“ für makroökonomische Ungleichgewichte einzuführen. Sobald Alarm ausgelöst wird, will sie eine länderspezifische Überprüfung vornehmen und dem Rat Empfehlungen in Bezug auf die Beseitigung der Ungleichgewichte unterbreiten oder aber eine direkte Warnung an die Mitgliedstaaten richten.

²¹ Heinen (2010), Ambitious? Yes. Effective? Perhaps. The Commission Proposals on the SGP, Deutsche Bank Research, http://www.dbresearch.com/MAIL/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000263157.xhtml, aufgerufen am 12. Oktober 2010.

Als Durchsetzungsmechanismus ist vorgesehen, dass die Kommission das Vorliegen „übermäßiger Ungleichgewichte“ (analog zum übermäßigen Defizit beim SWP) feststellt, woraufhin entweder eine strengere Überwachung erfolgt oder Korrekturmaßnahmen eingeleitet werden. Aus den neuen Vorschlägen geht noch nicht hervor, welche Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit sie bei ihrem Anzeiger verwenden und überwachen will.

Interessanterweise bürdet die Kommission den Ländern mit einem Leistungsbilanzdefizit - wie Spanien oder Irland - nicht die gesamte Last auf. Sie geht offenbar nach einem symmetrischen Ansatz vor, bei dem auch Länder mit einem Leistungsbilanzüberschuss wie Deutschland oder die Niederlande ihren Teil zur Korrektur beitragen müssten, wenn die Kommission ein Ungleichgewicht feststellt. Wie es jedoch mit der Durchführbarkeit steht, ist heftig umstritten und muss noch geklärt werden.

In seiner EntschlieÙung zur wirtschaftspolitischen Steuerung von 16. Juni 2010 (siehe Anhang I) forderte das Europäische Parlament, die Wirtschafts- und Haushaltspolitik auf die Ziele der Strategie EU 2020 abzustimmen, um die Nachhaltigkeit von Wachstum und Entwicklung zu fördern. Die Gestaltung des Mechanismus für die makroökonomische Überwachung wäre ein logischer Ansatzpunkt für die Sicherstellung dieser Abstimmung.

3.3. Springender Punkt: die Durchsetzung

Dem Vorschlag zufolge sollen sowohl beim SWP als auch bei der makroökonomischen Überwachung strengere Durchsetzungsregeln für die Mitgliedstaaten des Euroraums eingeführt werden, was u. a. eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP einschließt, die bei wiederholter Nichteinhaltung der Empfehlungen in eine GeldbuÙe umgewandelt wird. Zwecks Verringerung der Ermessensspielräume bei der Durchsetzung ist außerdem als neuer Mechanismus eine „umgekehrte Abstimmung“ vorgesehen. Nach den neuen Abstimmungsregeln, die im Falle der Verhängung von Sanktionen zur Anwendung kommen sollen, gilt die von der Kommission vorgeschlagene Sanktion als angenommen, wenn der Rat sie nicht mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.

Bei der korrektiven Komponente des haushaltspolitisch fokussierten SWP wäre nach einem Beschluss zur Feststellung eines übermäßigen Defizits eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP zu leisten. Diese könnte in eine GeldbuÙe (bis in Höhe von 0,5 % des BIP) umgewandelt werden, falls der betreffende Mitgliedstaat die Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits nicht befolgt. Im Zuge der makroökonomischen Überwachung, d. h. bei der Feststellung eines übermäßigen Ungleichgewichts, hätte ein Mitgliedstaat des Euroraums, der es wiederholt versäumt, auf die Empfehlungen des Rates zur Beseitigung übermäßiger Ungleichgewichte zu reagieren, eine jährliche GeldbuÙe in Höhe von 0,1 % seines BIP zu zahlen. Bisher hat die Kommission noch keine wirtschaftlichen Begründungen oder Berechnungen dazu vorgelegt, wie diese Zahlen - 0,2 % bzw. 0,1 % - zustande kommen.

3.4. Verbesserung der nationalen haushaltspolitischen Rahmen

Die Kommission schlägt außerdem vor, die nationalen haushaltspolitischen Regelungsrahmen mithilfe einer Richtlinie zu stärken. Vorgesehen sind die Harmonisierung und Stärkung der Transparenzanforderungen beim nationalen Haushaltsverfahren, die Angleichung der nationalen haushaltspolitischen Vorschriften an die Verpflichtungen aus dem Vertrag, die Vorgabe verbindlicher quantitativer Ziele (z. B. verfassungsrechtliche Schuldenbremsen) und der Übergang aller Mitgliedstaaten zur mehrjährigen Haushaltsplanung. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten haushaltspolitische Institutionen einrichten, die einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten.

Dazu gehören unabhängige Haushaltsinstitutionen (wie es sie z. B. in Schweden, den Niederlanden, Ungarn oder dem Vereinigten Königreich gibt). Eine Reihe von Wissenschaftlern, die die Durchsetzungsmöglichkeiten im SWP mit Skepsis betrachten, setzen sogar große Hoffnungen auf diese Form dezentraler Kontrolle (siehe z. B. Anmerkungen zu Charles Wyplosz oder Lars Calmfors unter 2.2).

4. Ein Ausblick auf die Zukunft der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU

Man kann der Kommission zugutehalten, dass sie im Rahmen der ihr im Vertrag gebotenen Möglichkeiten ein ehrgeiziges Paket vorgelegt hat. Das war zweifellos auch nötig, denn es kann ohne Übertreibung festgestellt werden, dass ohne mutige Reformen sowohl die gemeinsame Währung als auch die WWU in ihrer Existenz gefährdet sind.

Aber reichen die vorgeschlagenen Maßnahmen aus, und erfassen sie die richtigen Problemdimensionen? Alles hängt von der Durch- und Umsetzung der vorhandenen und etwaigen künftigen Regeln ab, aber was kann man in dieser Hinsicht realistischerweise erwarten?

Eine Antwort ist unter anderem deshalb so schwierig, weil die Kommission ihrem Vorschlag keine Folgenabschätzung beigegeben hat. Nach der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung²² ist zu jedem Legislativvorschlag eine Abschätzung der Folgen der vorgeschlagenen Maßnahmen vorzulegen. Die Kommission beruft sich darauf, dass dies beim vorliegenden Paket aus Zeitgründen nicht möglich war. Dennoch ist es aufgrund der fehlenden Folgenabschätzung schwieriger, die Auswirkungen der Maßnahmen sowie die Chance auf eine wirksame Durchsetzung zu beurteilen.

In den Mitteilungen der Europäischen Kommission vom Mai und Juni 2010 war zunächst von vier Komponenten die Rede: Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und tiefergehende haushaltspolitische Koordinierung, Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte und Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit, ein „Europäisches Semester“ sowie ein Rahmen für das Krisenmanagement.²³

Ein verbesserter Rahmen für das Krisenmanagement fand jedoch keinen Eingang in die konkreten Vorschläge vom 29. September. Das Europäische Semester wurde zwar vorab vereinbart, spielt aber in dem Vorschlag keine formelle Rolle und soll ein informelles Verfahren bleiben, das die im Rahmen des Pakets beschlossenen Regeln flankiert.

Ein vollständiges Krisenmanagementsystem müsste drei Stufen umfassen: 1) Krisenprävention, 2) Kriseneindämmung und 3) Krisenbewältigung.²⁴ Das vorgelegte Paket ist zum großen Teil der Krisenprävention (1) gewidmet, da es Verfahren vorsieht, die ähnliche Vorkommnisse künftig verhindern sollen. In die Rubrik „Kriseneindämmung“ (2) fallen die am 9. Mai beschlossenen Maßnahmen, doch bei der Suche nach geeigneten Modellen für die Krisenbewältigung (3) hat die EU noch keine Fortschritte zu verzeichnen. Zur Krisenbewältigung gehören Einrichtungen wie der Europäische Währungsfonds (EWF), Staatsinsolvenzen, Umschuldungen usw. In seiner Entschließung vom 16. Juni 2010 zur wirtschaftspolitischen Steuerung forderte das Europäische Parlament die Schaffung eines solchen EWF (Ziffer 12).

²² Art. 29 - Europäisches Parlament, Rat und Kommission, Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“, (2003/C 321/01), ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1.

²³ Siehe KOM(2010)250 „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ und KOM(2010) 367/2 „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung - Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU“.

²⁴ Siehe z. B. Kapoor, Sony (2010), Building a Crisis Management Framework, in „Euro Area Governance - Ideas for Crisis Management Reform“, Study compilation, Europäisches Parlament, PE 440.292, S. 23.

Einige Beobachter haben darauf hingewiesen, dass wahrscheinlich die „Unsicherheit über den Spielausgang“ oder das Worst-Case-Szenario von Zahlungsausfällen und Umschuldungen bei Staaten (und auch Banken) die Krise verschärft haben. Bis jetzt liegt noch kein echter Plan für die Zeit nach 2013 vor, wenn die befristete Laufzeit der Europäischen Stabilisierungsmechanismen endet.

Die Lösungen für all diese Komponenten – die haushaltspolitische Dimension, die makroökonomische Dimension und die Krisenbewältigung – müssen aufeinander abgestimmt werden. Äußerst wichtig ist auch ihre Abstimmung mit allen zur Diskussion stehenden Lösungen im privaten Sektor (Finanzsektor). Da die Probleme des privaten und des öffentlichen Sektors in der aktuellen Krise untrennbar miteinander verbunden sind, muss der „Schutzschalter“ für den Schuldenkreislauf so stark sein, dass die Wirkung in beiden Sektoren spürbar ist.

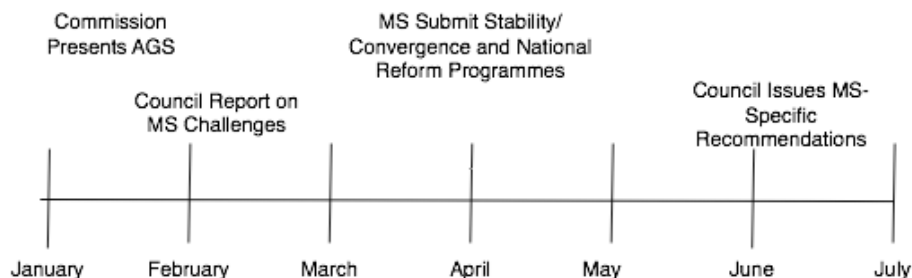
Hinzuzufügen ist, dass eine umfangreichere makroökonomische Koordinierung und mehr Kompetenzübertragungen in haushaltspolitischen Fragen zwar von vielen Seiten begrüßt werden, jedoch auch berechtigte Zweifel daran bestehen, dass haushaltspolitische Sanktionen gegen „souveräne“ Staaten in der Praxis funktionieren. Wird ein in Schwierigkeiten geratenes Eurozonen-Mitglied jemals mit Sanktionen belegt werden? An diesem Punkt geht es nicht mehr um wirtschaftliche Erwägungen, sondern um zutiefst politische Fragen, darunter auch um die Frage der demokratischen Legitimität.

Wie sollen verbindliche politische Regeln eine demokratisch gewählte Regierung dazu bringen, Dinge zu tun, für die sie nicht gewählt worden ist? Wie kann ein nicht gewähltes Organ wie die Europäische Kommission Sanktionen gegen gewählte Regierungen verhängen? Es bestehen berechtigte Bedenken hinsichtlich der demokratischen Legitimität des Sanktionsregimes. Ohne angemessene Einbeziehung der Mandatsträger auf europäischer und nationaler Ebene dürfte diese Reform auf Dauer nicht durchsetzbar sein. Um ein Scheitern mit allen Kräften zu verhindern, ist eine starke parlamentarische Mitwirkung erforderlich, für die sich wohl das Europäische Semester am besten anbietet.

4.1. Das Europäische Semester: Ein Forum für Parlamente bei der wirtschaftspolitischen Steuerung?

Die Europäische Kommission kündigt an, dass das „Europäische Semester alle geänderten und neuen Überwachungsverfahren in einem umfassenden und wirksamen wirtschaftspolitischen Rahmen bündeln“ wird. Es soll 2011 beginnen und erfordert keine weitere Rechtsgrundlage. Funktionieren soll es wie folgt:

Tabelle 2: Vorgeschlagener zeitlicher Ablauf des Europäischen Semesters



Im Januar 2011 legt die Kommission erstmals einen Jahreswachstumsbericht (Annual Growth Survey, AGS) vor. Dies wiederholt sich dann im Januar eines jeden Jahres. Daran schließt sich Ende Februar ein Bericht des Rates über die Herausforderungen für die Mitgliedstaaten an. Letztere übermitteln der Kommission im April Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP) sowie Nationale Reformprogramme (NRP).

Daraufhin richtet der Rat Anfang Juli vor der Sommerpause spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Bei seiner Beurteilung stützt er sich auf die im April vorgelegten Mitteilungen über Haushaltsplanung, makroökonomische Szenarien und politische Reformen.

Die nationalen Parlamente können diese Informationen bei der Haushaltsdebatte verwenden. Im Januar des darauffolgenden Jahres schätzt die Kommission ein, inwieweit die Mitgliedstaaten die Empfehlungen vom Juli berücksichtigt haben. Es wird also drei Jahre dauern, bis das Verfahren voll im Gang ist, weil das erste Jahr des „Semesters“ (d. h. 2011) erst 2012 beurteilt werden kann. 2012 werden dann auch die Empfehlungen für 2013 gegeben. Somit wird dieser Zyklus erst 2013 vollendet sein.

Die Kommission will ihren Jahreswachstumsbericht beim Europäischen Parlament vorlegen, um eine „stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments“ (12) zu erreichen.²⁵ Es steht nicht fest, ob die demokratische Legitimität damit bereits gewährleistet ist. Vielleicht könnte das Verfahren weiter verbessert werden, indem in einer späteren Phase des Zyklus, also im Mai oder Juni, eine demokratische Überprüfung der Empfehlungen der Kommission und der Entscheidungen des Rates erfolgt.

Angesichts der größeren Befugnisse der nationalen Parlamente seit dem Vertrag von Lissabon wäre die Vorlage des Jahreswachstumsberichts im Januar auch der geeignete Moment, um die nationalen Gesetzgeber einzubinden und Empfehlungen für den Europäischen Rat zu formulieren. Zu diesem Zweck könnte ein jährliches Gemeinsames Parlamentarisches Treffen abgehalten werden, das auf hoher parlamentarischer Ebene (z. B. Vorsitzende der entsprechenden Parlamentsausschüsse) angesiedelt sein sollte, um ein deutlicheres Signal zu setzen. Im EP wäre der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) dafür zuständig, in den meisten nationalen Parlamenten der Haushaltsausschuss. Bei den bevorstehenden Verhandlungen zu dem Paket für die wirtschaftspolitische Steuerung könnte sich das Europäische Parlament bemühen, die Kommission und den Rat zur offiziellen Anerkennung einer solchen umfangreicheren parlamentarischen Mitwirkung bei dem Verfahren zu bewegen.

Da das Europäische Semester entscheidend zur demokratischen Legitimierung und zur Akzeptanz der wirtschaftspolitischen Steuerungsregeln in der europäischen Bevölkerung beiträgt, kommt es darauf an, dass jedes Parlament auf hoher Ebene vertreten ist und dass aussagekräftige Empfehlungen gegeben werden. Nur wenn das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente ihre Zusammenarbeit bei diesem Verfahren ausbauen können und der Rat zulässt, dass die Bürger zu Wort kommen, besteht die Aussicht auf eine deutliche Stärkung der demokratischen Legitimität der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU.

Redaktion: Arttu Mäkipää, Fachabteilung A

²⁵ COM(2010) 367/2, p. 13.

ANHANG I – SCHEMATISCHE ÜBERSICHT ÜBER DIE LEGISLATIVVORSCHLÄGE VOM 29. SEPTEMBER 2010

Haushaltspolitischen Überwachung	Makroökonomische Überwachung
<p>1) Änderung von <i>Verordnung 1466/97</i> (<i>ordentliches Gesetzgebungsverfahren</i>)</p> <p>2) Änderung von <i>Verordnung 1467/97</i> (<i>besonderes Gesetzgebungsverfahren; Anhörung von Parlament und EZB</i>)</p> <p>3) Neue Richtlinie zu nationalen haushaltspolitischen Rahmen (Richtlinie des Rates, Anhörung des EP)</p>	<p>5) Neue Verordnung <i>über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte</i></p> <p>(<i>ordentliches Gesetzgebungsverfahren</i>)</p>
<p>Durchsetzung</p> <p>4) Neue Verordnung <i>über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung</i></p> <p>(<i>ordentliches Gesetzgebungsverfahren</i>)</p>	<p>Durchsetzung</p> <p>6) Neue Verordnung <i>über die wirksame Durchsetzung der makroökonomischen Überwachung</i></p> <p>(<i>ordentliches Gesetzgebungsverfahren</i>)</p>

1) Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (KOM(2010)0526, 2010/0280(COD)).

Rechtsgrundlage: Artikel 121 Absatz 6 (ordentliches Gesetzgebungsverfahren),

EP-Berichterstatterin: Corien WORTMANN-KOOL (EPP)

2) Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (KOM(2010)0522, 2010/0276(CNS))

Rechtsgrundlage: Artikel 126 Absatz 14 Unterabsatz 2 (Anhörung),

EP-Berichterstatter: Diogo FEIO (EPP).

3) Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (KOM(2010)0523, 2010/0277(NLE)).

Rechtsgrundlage: Artikel 126 Absatz 14 Unterabsatz 3 (Anhörung),

EP-Berichterstatterin: Vicky FORD (ECR).

4) Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum (KOM(2010)0524, 2010/0278(COD))

Rechtsgrundlage: Artikel 121 Absatz 6 und Artikel 136 (ordentliches Gesetzgebungsverfahren),

EP-Berichterstatterin: Sylvie GOULARD (ALDE).

5) Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (KOM(2010)0527, 2010/0281(COD)).

Rechtsgrundlage: Artikel 121 Absatz 6 (ordentliches Gesetzgebungsverfahren),

EP-Berichterstatterin: Elisa FERREIRA (S&D)

6) Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum (KOM(2010)0525, 2010/0279(COD))

Rechtsgrundlage: Artikel 121 Absatz 6 und Artikel 136 (ordentliches Gesetzgebungsverfahren),

EP-Berichterstatter: Carl HAGLUND (ALDE)

ANHANG II - FRAGEN FÜR DIE AUSSPRACHE

Obwohl die Folgen der Krise überall spürbar sind, hat sie doch die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich getroffen. Wie kann man einheitliche Regeln für die gesamte EU-27 aufstellen und zugleich der Notwendigkeit Genüge tun, im Euroraum strengere Vorschriften anzuwenden?

Was ist wirtschaftspolitische Steuerung? Brauchen wir eine „Wirtschaftsregierung“ vom Zentrum (Brüssel) aus? Wenn ja, wer sollte dieser Regierung angehören? Wie können sich die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament einbringen?

Wäre es eine bessere Alternative, die Entscheidungsfindung (z. B. über haushaltspolitische Ziele) auf die Mitgliedstaaten und Regionen zu verteilen? Wenn ja, wie kann die inhaltliche Kontinuität der Maßnahmen gewährleistet werden?

Die Kommission hat am 29. September ein umfangreiches Paket zur wirtschaftspolitischen Steuerung vorgeschlagen. Reichen die vorgeschlagenen Maßnahmen aus und werden die richtigen Problemdimensionen erfasst?

Beim vorliegenden Vorschlag ist es wegen der fehlenden Folgenabschätzung schwierig, die Auswirkungen der Maßnahmen sowie die Chancen für eine wirksame Durchsetzung zu beurteilen. Sollte eine solche Folgenabschätzung vorgenommen werden, ehe das Verfahren abgeschlossen wird?

Entscheidend für den Erfolg der reformierten Mechanismen sind ihre wirksame Realisierung und die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der ehrgeizigen Konsolidierungsvorhaben. Wird – was bisher noch nie vorgekommen ist – ein in Schwierigkeiten geratenes Eurozonen-Mitglied jemals mit Sanktionen belegt werden? Hat die Akzeptanz der gemeinsamen Regeln so weit zugenommen, dass jetzt mit einem solchen Schritt gerechnet werden kann?

Wo besteht Ergänzungsbedarf bei den einzelnen Vorschlägen und beim Vorschlagspaket insgesamt? Ein Beispiel wäre die Suche nach geeigneten Krisenbewältigungsmodellen, die immer noch nicht vorangekommen ist.

Zur Krisenbewältigung gehören Einrichtungen wie der Europäische Währungsfonds (EWF), Staatsinsolvenzen, Umschuldungen usw. In seiner EntschlieÙung vom 16. Juni 2010 zur wirtschaftspolitischen Steuerung forderte das Europäische Parlament die Schaffung eines solchen EWF.

Momentan verfügt die EU über die am 9. Mai 2010 geschaffenen Notfallmechanismen, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM). Diese sind bis 2013 befristet, und für die Zeit danach liegt kein echter Plan vor. Wie soll es weitergehen? Sollten die Mechanismen einfach verlängert werden?

Die bisherige wirtschaftspolitische Steuerung hat in makroökonomischer Hinsicht (Wettbewerbsfähigkeit) versagt, wovon unter anderem das Auseinanderdriften bei den Lohnstückkosten, der Produktivität und den Sparguthaben zeugt (um nur einige einschlägige Indikatoren zu nennen). Die Kommission will einen neuen makroökonomischen Frühwarnmechanismus einführen. Welche Indikatoren sollten überwacht werden?

Wie soll im Rahmen der makroökonomischen Überwachung sichergestellt werden, dass eine Abstimmung mit der Strategie EU 2020 erfolgt, um die Nachhaltigkeit von Wachstum und Entwicklung zu fördern?

Wie kann ein nicht gewähltes Organ wie die Europäische Kommission Sanktionen gegen gewählte Regierungen verhängen? Verleihen die aktuellen Vorschläge der Kommission zu viel Macht?

Das Europäische Semester wurde zwar vorab vereinbart, spielt aber in dem Vorschlag keine formelle Rolle und soll ein informelles Verfahren bleiben, das die im Rahmen des Pakets beschlossenen Regeln flankiert. Ist das ausreichend? Wie können sich die Parlamente möglichst wirksam in das Europäische Semester einbringen?

Die nationalen Parlamente leisten derzeit insofern einen Beitrag zur wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU, als sie die nationalen Regierungen beeinflussen können bzw. von diesen konsultiert werden. Die Beratungen auf den GPT bzw. sonstigen parlamentarischen Treffen mögen zwar von Bedeutung sein, doch fehlt ein festes Schema. Wie kann dieser Prozess effektiver gestaltet werden?

ANHANG III – LISTE DER ENTSCHLIESSUNGEN UND STUDIEN DES EP ZUR WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN STEUERUNG

Neuere Entschlüsse des Europäischen Parlaments:

- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Juni 2010 zur wirtschaftspolitischen Steuerung, P7_TA(2010)0224.²⁶
- Initiativbericht (INI) mit Empfehlungen an die Kommission zur Verbesserung der Economic Governance und des Stabilitätsrahmens in der Union, vor allem im Euroraum. (Berichtersteller: Diogo Feio, Abstimmung im ECON-Ausschuss, Vorlage im Plenum Oktober 2010), (A7-0282/2010)

Neuere Studien und Themenpapiere des Europäischen Parlaments:

[Calmfors, Lars \(2010\): Fiscal policy coordination in Europe, Themenpapier, Europäisches Parlament, PE 440.292.](#)

[European Parliament \(2010\), Ideas for the Reform of the Multilateral Surveillance Regulation, Sammlung von Studien, Europäisches Parlament, PE 447.500, verschiedene Autoren.](#)

[European Parliament \(2010\), „Euro Area Governance - Ideas for Crisis Management Reform“, Study compilation, Europäisches Parlament, PE 440.292.](#)

[European Parliament \(2010\), Euro Area Governance, Monetary Dialogue - Topic 1, Sammlung von Studien, Europäisches Parlament, PE 440.282.](#)

[Kapoor, Sony \(2010\), Building a Crisis Management Framework, in „Euro Area Governance - Ideas for Crisis Management Reform“, Sammlung von Studien, Europäisches Parlament, PE 440.292, S. 23.](#)

[Wyplosz, Charles \(2010\): The Debt Crisis and the Treaty, Briefing paper, Monetary Dialogue June 2010, Europäisches Parlament, PE 440.282](#)

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0224+0+DOC+XML+V0//DE>, aufgerufen am 12. Oktober 2010.

ARBEITSGRUPPE 3: WIE KANN DER EUROPÄISCHE BINNENMARKT VOLLENDET WERDEN?

Kurze Inhaltsangabe

Dieser Vermerk gibt einen kurzen Überblick über die neuesten Mitteilungen der Kommission und Entschlüsse des Europäischen Parlaments zum Thema Binnenmarkt, in denen umfassende Strategien zur Vertiefung der Marktintegration, Schließung noch vorhandener Lücken und Überwindung verbleibender Hindernisse dargelegt werden. Der zweite Teil enthält eine kurze, nicht erschöpfende Darstellung politischer Reaktionen: ordnungsgemäße Anwendung und Durchführung der Binnenmarktvorschriften, Instrumente zur Problemlösung, öffentliche Auftragsvergabe, Verbraucherrechtsvorschriften, Produktsicherheit, Akkreditierung und Marktüberwachung.

INHALT

1. EINLEITUNG	52
2. Aktuelle Berichte des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Analyse von Handlungsoptionen	53
2.1. Europäisches Parlament - Bericht Grech	53
2.2. Europäische Kommission: Europa 2020 und Monti-Bericht	53
3. Verbleibende Hindernisse und politische Handlungsmöglichkeiten	55
3.1. Verbleibende Hindernisse	55
3.2. Umsetzung der Binnenmarktvorschriften	55
3.3. Informelle Streitbeilegung - SOLVIT	56
3.4. Produktsicherheit, Akkreditierung und Marktüberwachung	56
3.5. Verbraucherrechtvorschriften	57
3.6. Öffentliche Auftragsvergabe	57
3.7. Eine neue Binnenmarktakte für die Zukunft	57
 Fragen für die Aussprache	 58
Liste der Entschliessungen und Studien des EP	59

1. EINLEITUNG

Artikel 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält folgende Aussage: „Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“

In den letzten Jahrzehnten wurden erhebliche Fortschritte bei der Schaffung dieses Binnenmarkts erzielt. Momentan ist die Europäische Union jedoch an einem besonders problematischen Zeitpunkt in der Geschichte der Integration des europäischen Binnenmarkts angelangt. Umfragen haben ergeben, dass die Einstellung gegenüber dem Binnenmarkt heute von mangelndem Interesse bis zur offenen Ablehnung reicht. Der Fortbestand des Binnenmarktes sollte also nicht als Selbstverständlichkeit angesehen werden. Mitunter wird die Wirtschaftskrise als Rechtfertigung für eine Rückkehr zu wirtschaftlichem Protektionismus auf der Ebene der Mitgliedstaaten genutzt, was eine Zersplitterung des Binnenmarktes bewirken könnte²⁷.

Zugleich bilden der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung einen Schutzschild für Europa, der die negativen Auswirkungen der Finanzkrise auf die Unternehmen und Bürger in Europa verringert hat.

In ihrer Mitteilung „Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“²⁸ weist die Kommission darauf hin, dass der Binnenmarkt ein Eckpfeiler der EU-Strategie bis 2020 ist und auf Vorteile für die Bürger, den Schutz der Verbraucher und KMU ausgerichtet sein sollte.

„Ein stärkerer, vertiefter und erweiterter Binnenmarkt ist für Wachstum und Beschäftigung von fundamentaler Bedeutung. Derzeit deuten jedoch alle Anzeichen auf eine Integrationsmüdigkeit und nachlassende Binnenmarkteuphorie hin. Durch die Krise kommt die Versuchung hinzu, in wirtschaftlichen Nationalismus zurückzufallen. Die Wachsamkeit der Kommission und das Bewusstsein der Mitgliedstaaten um die gemeinsame Verantwortung haben jedoch ein Auseinanderdriften verhindert. Dringend von Nöten ist allerdings ein neuer Schwung – eine eindeutige politische Willensbekundung – zur Erneuerung des Binnenmarktes, durch rasche Verwirklichung der nachstehend aufgeführten Initiativen. Lücken im Binnenmarkt sollten durch einen Maßnahmenmix geschlossen werden.“

Der vorliegende Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 behandelt die wichtigsten aktuellen Maßnahmen, die das Europäische Parlament (Bericht Grech) und die Europäische Kommission (Monti-Bericht) angesichts der heutigen Herausforderungen für die Marktintegration vorschlagen. In Kapitel 3 werden einige der festgestellten Engpässe und möglichen politischen Lösungen näher betrachtet.

²⁷ Bericht Grech, Entschließung des EP vom 20. Mai 2010 zur Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger.

²⁸ Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010, KOM(2010)2020.

2. Aktuelle Berichte des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Analyse von Handlungsoptionen

2.1. Europäisches Parlament - Bericht Grech

Das Europäische Parlament hat unlängst eine Entschließung von großer Tragweite zum Thema „Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger“ verabschiedet, in der es die Bedeutung der Marktintegration unterstreicht und Maßnahmen zur Vertiefung der Integration und Schließung vorhandener Lücken empfiehlt.

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise sollten nicht den Prozess der Integration des Binnenmarktes beeinträchtigen, sondern vielmehr eine Chance bieten, die derzeitige Struktur des Binnenmarktes zu reformieren, zu konsolidieren und zu verbessern, das Potenzial einer ökologischen Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu erschließen, und das Vertrauen und die Zuversicht der Bürger und vor allem der Verbraucher und KMU wiederherzustellen.

Allerdings darf die Wiederankurbelung des Binnenmarktes nicht ausschließlich von der gegenwärtigen Rezession diktiert werden, und die Wiederbelebung muss über die grundlegenden Lehren, die aus der Krise gezogen wurden, hinausgehen.

Die Wiederherstellung der Glaub- und Vertrauenswürdigkeit des Binnenmarkts erfordert sowohl Führungsstärke der europäischen Institutionen als auch politische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten.

In dem Bericht werden Maßnahmen mit dem Ziel vorgeschlagen, die Verbraucher und KMU im Binnenmarkt besser zu informieren und ihren Handlungsspielraum zu erweitern, so z. B.:

- Entwicklung einer gezielten Kommunikationsstrategie, in deren Mittelpunkt die alltäglichen Probleme stehen, mit denen die Bürger im Hinblick auf den Binnenmarkt konfrontiert sind;
- Konzentration auf verbraucherfreundliche Rechtsvorschriften, gefolgt von angemessenen Aufklärungskampagnen;
- Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Problemlösungsmechanismen wie SOLVIT;
- Aufrechterhaltung und Stärkung des Vertrauens der Bürger in die CE-Kennzeichnung durch Aufklärungskampagnen und strengere Kontrollen der Qualitätsstandards.

Ferner wird in dem Bericht die Bedeutung der ordnungs- und fristgemäßen Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften unterstrichen.

2.2. Europäische Kommission: Europa 2020 und Monti-Bericht

In ihrer Mitteilung „Europa 2020“ vom 3. März 2010 kündigte die Kommission an, dass sie folgende Maßnahme vorschlagen werde, um Binnenmarkthindernisse zu beseitigen:

- Stärkung der Strukturen zur fristgerechten und korrekten Durchführung von Binnenmarktmaßnahmen einschließlich der Regulierung von Netzen, der Dienstleistungsrichtlinie und der Finanzmarktgesetzgebung und -aufsicht, ihrer wirkungsvollen Durchsetzung und zur raschen Lösung etwaiger Probleme;

- Voranbringen der Agenda für intelligente Regulierung, gegebenenfalls unter vermehrtem Rückgriff auf Verordnungen anstelle von Richtlinien, Beginn einer Evaluierung bestehender Rechtsvorschriften, Fortsetzung der Marktüberwachung, Verringerung der Verwaltungslasten, Beseitigung steuerlicher Hindernisse, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und insbesondere für KMU sowie die Förderung des Unternehmertums;
- Anpassung des EU- und des innerstaatlichen Rechts an das digitale Zeitalter, um den Austausch von Inhalten zu fördern und für Verbraucher und Unternehmen vertrauenswürdig zu machen. Hierfür ist es erforderlich, die Vorschriften über Haftung, Gewährleistung, Auslieferung und Konfliktlösung zu modernisieren;
- Maßnahmen, um Unternehmen und Verbrauchern Verträge mit Geschäftspartnern in anderen EU-Ländern zu erleichtern und zu verbilligen, u.a. durch harmonisierte Regeln für Verbraucherverträge, EU-weite Modell-Vertragsklauseln und Vorarbeiten für ein fakultatives einheitliches europäisches Vertragsrecht;
- Maßnahmen, um die Durchsetzung von Verträgen für Unternehmen und Verbraucher einfacher und billiger zu machen und die Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Schriftstücken in anderen EU-Ländern zu gewährleisten.

Der am 9. Mai 2010 vorgelegte Bericht von Prof. Mario Monti an die Kommission "Eine neue Strategie für den Binnenmarkt - im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas" zeigt eine neue umfassende Binnenmarktstrategie auf, in die alle Politikfelder eingebunden werden: Wettbewerb, Verbraucherschutz, Industrie, Energie, Verkehr, digitale Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Klimawandel, Handel, Steuern und Regionen.

Es werden drei große Handlungsstränge vorgeschlagen:

1. Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes
2. Initiativen zur Herbeiführung eines Konsenses über die Stärkung des Binnenmarktes
3. Initiativen zur Durchsetzung eines gestärkten Binnenmarktes.

Die vorgeschlagenen Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes zielen darauf ab, die verbleibenden Engpässe zu beseitigen und Lücken zu schließen bzw. noch fehlende Glieder zu liefern, damit Innovation und Wachstumspotenzial im Binnenmarkt nicht mehr gebremst werden. Sie sind als Empfehlungen formuliert, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- den Binnenmarkt so gestalten, dass er aus Sicht von Bürgern, Verbrauchern und KMU besser funktioniert;
- einen digitalen Binnenmarkt schaffen;
- das Potenzial des Binnenmarktes so ausschöpfen, dass „grünes“ Wachstum und Europas Übergang zu einer emissionsarmen, Ressourcen sparenden Wirtschaft gefördert werden;
- die Vorteile des Warenbinnenmarktes voll ausschöpfen;
- das Potenzial des Binnenmarktes im Bereich Dienstleistungen nutzen;
- die räumliche Mobilität der Arbeitskräfte sicherstellen;
- die „physische“ Infrastruktur für den Binnenmarkt schaffen.

Ein wichtiges Anliegen der Kommission besteht darin, „all jene wieder ins Zentrum des Binnenmarktes zu rücken, die in ihm leben und ihn täglich nutzen“, d. h. die Bürger, Verbraucher und KMU in den Mittelpunkt der Binnenmarktpolitik zu rücken.

3. Verbleibende Hindernisse und politische Handlungsmöglichkeiten

3.1. Verbleibende Hindernisse

Für die Verbraucher bringt der Binnenmarkt große Vorteile mit sich. Allerdings gibt es Bereiche, in denen es an Wettbewerb mangelt, der Zugang zum Binnenmarkt schwierig bzw. unmöglich ist oder der Verbraucherschutz nicht ausreicht.

Verschiedene Faktoren hindern Bürger, Verbraucher und KMU daran, mit dem gleichen Gefühl der Sicherheit und des Vertrauens wie im eigenen Mitgliedstaat grenzübergreifend umzuziehen, einzukaufen, zu verkaufen oder Handel zu treiben:

- mangelnde Informationen über Rechte und Möglichkeiten;
- uneinheitliche Regelungen;
- mangelnde Gesetzgebungsinitiativen in Schlüsselbereichen;
- mangelhafte Umsetzung von Binnenmarktvorschriften;
- unzureichende Anwendung und Durchsetzung von Vorschriften;
- mangelnder administrativer Koordinierung und Zusammenarbeit;
- Sprachbarrieren.

Zu den offensichtlichen Problemen, denen sich die Verbraucher - insbesondere im Dienstleistungssektor - gegenübersehen, gehören die Hindernisse beim Zugang zu verlässlichen, vergleichbaren und objektiven Informationen (u. a. auch zu Preisvergleichen) und beim Zugang zu eine Reihe hochwertiger Waren. Aus Sicht der Verbraucher bestehen beim Kauf von Waren oder Dienstleistungen im eigenen Mitgliedstaat noch immer mehr Rechtssicherheit und -klarheit in den vertraglichen Beziehungen, mehr Sicherheit im Zahlungsverkehr und ein besserer Zugang zu geeignetem, erschwinglichem und effizientem Rechtsschutz. Es kommt daher darauf an, den Verbrauchern umfangreichere Kenntnisse über den Binnenmarkt zu vermitteln und ihr Vertrauen zu stärken.

3.2. Umsetzung der Binnenmarktvorschriften

Wie aus dem Binnenmarktanzeiger hervorgeht, hatten im September 2010 85 Binnenmarktrichtlinien noch nicht ihre volle Wirkung in der gesamten EU entfalten können, weil es in einem oder mehreren Mitgliedstaaten an nationalen Umsetzungsmaßnahmen fehlte. Im Durchschnitt lassen sich die Mitgliedstaaten nach dem eigentlichen Termin noch sieben Monate Zeit bis zur Annahme der Umsetzungsbestimmungen.

Dienstleistungsrichtlinie

Die Dienstleistungsrichtlinie spielt aufgrund ihrer umfangreichen potenziellen Vorteile für Verbraucher und KMU eine maßgebliche Rolle bei der Vollendung des Binnenmarkts. Auf der Grundlage der Dienstleistungsrichtlinie muss ein offener Dienstleistungs-Binnenmarkt geschaffen werden; gleichzeitig ist die Qualität dieser Leistungen für den Verbraucher sicherzustellen.

Durch die vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie könnten der Handel mit privaten Dienstleistungen um 45% und ausländische Direktinvestitionen um 25% gesteigert werden, was eine Zunahme des BIP um zwischen 0,5% und 1,5% zur Folge hätte²⁹.

Ihre erfolgreiche Durchführung erfordert ein nachhaltiges politisches Engagement und die Unterstützung aller Akteure auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene. Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten die Verabschiedung neuer Gesetze, die Überprüfung und Anpassung bestehender Rechtsvorschriften, die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner und die Organisation der Verwaltungszusammenarbeit.

Endtermin für die Umsetzung der Richtlinie war der 28. Dezember 2009. In einer Reihe von Mitgliedstaaten kam es jedoch zu erheblichen Verzögerungen.

Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen trat am 20. Oktober 2007 in Kraft. Sie ersetzte und aktualisierte 15 Richtlinien, womit die Grundlagen für eine automatischere Anerkennung von Qualifikationen geschaffen wurden. Das Ziel besteht in der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der Liberalisierung der Dienstleistungserbringung. Diese Richtlinie ist ein Schlüsselfaktor für das Funktionieren des Binnenmarktes.

Prof. Monti empfiehlt in seinem Bericht die „Ausweitung der automatischen Anerkennung von Qualifikationen“ und die „Stärkung der Transparenz und der Anerkennung von Qualifikationen und Fähigkeiten“. Die Europäische Kommission ist derzeit mit den Vorbereitungen für die vorgeschriebene Überprüfung der Richtlinie 2005/36/EG im Jahr 2012 befasst.

3.3. Informelle Streitbeilegung - SOLVIT

SOLVIT - ein Netzwerk nationaler Verwaltungen, das eine interaktive Online-Datenbank nutzt - wurde von der Kommission im Juli 2002 eingerichtet, um außergerichtliche Lösungen für Probleme herbeizuführen, die durch die fehlerhafte Anwendung von Binnenmarktvorschriften entstehen. Heute ist es bereits ein bewährtes Instrument, das die Transparenz erhöht und eine raschere Problemlösung fördert, indem es einen Gruppenzwang schafft.

In den letzten Jahren hat sich das SOLVIT-Netzwerk erheblich weiterentwickelt. Dennoch wird es mit nur 1600 bearbeiteten Fällen noch nicht ausreichend genutzt. Da die Zentren des Netzes von den nationalen Verwaltungen betrieben werden, gibt es bestimmte Defizite wie Personalmangel, zu wenig Kontrolle seitens der Kommission und eine Vielzahl an Verfahren und Qualitätsstandards³⁰.

Gestärkt werden könnte es durch eine klarere Rechtsgrundlage, Bestimmungen über die personelle Mindestausstattung und eine gewisse EU-Kofinanzierung. Vielen Bürgern und kleinen Unternehmen ist die Arbeit von SOLVIT nicht (ausreichend) bekannt.

3.4. Produktsicherheit, Akkreditierung und Marktüberwachung

Ein maßgeblicher Beitrag zur Förderung der Produktsicherheit und des Vertrauens in die CE-Kennzeichnung ist die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten.

²⁹ Mitteilung der Kommission „Europa 2020“.

³⁰ Entschließung des EP vom 9. März 2010 über SOLVIT.

Sie trat am 1. Januar 2010 in Kraft, und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten wird von der Kommission und vom Europäischen Parlament aufmerksam verfolgt. Darüber hinaus muss die Kommission 2013 einen Bericht über die Anwendung der Verordnung und andere Rechtsvorschriften im Bereich der Marktüberwachung vorlegen.

Auch die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit (2001/95/EG) steht bei der Kommission auf dem Prüfstand. Um Einfluss auf die Überprüfung zu nehmen, erarbeitet das Europäische Parlament momentan einen Initiativbericht zur Überprüfung der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit und der Marktüberwachung. Dieser Bericht soll vom Parlament Anfang 2011 angenommen werden, d. h. rechtzeitig vor der Vorlage der Überarbeitungsvorschläge der Kommission.

3.5. Verbraucherrechtvorschriften

Am 8. Oktober 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission den [Vorschlag für eine Richtlinie über Verbraucherrechte](#). Darin werden vier vorhandene Richtlinien im Bereich des Verbraucherrechts zusammengefasst:

- Richtlinie 97/7/EG über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz
- Richtlinie 85/577/EWG über außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge („Haustürgeschäfte“)
- Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen
- Richtlinie 1999/44/EG über den Verbrauchsgüterkauf und Garantien für Verbrauchsgüter

Ziel der Kommission ist die Schaffung eines echten Binnenmarkts im Einzelhandel bei gleichzeitiger Bewahrung eines hohen Maßes an Verbraucherschutz. Dazu werden die vier vorhandenen Richtlinien aktualisiert.

3.6. Öffentliche Auftragsvergabe

Im Jahr 2008 belief sich der Gesamtwert öffentlicher Aufträge auf rund 2 155 Mrd. EUR, was 17-18 % des BIP der EU entspricht³¹. Das EU-Recht über das öffentliche Auftragswesen spielt eine Schlüsselrolle für den Aufbau und das Funktionieren des Binnenmarktes. Prof. Monti empfiehlt in seinem Bericht eine Neuausrichtung der Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, um die Auftragsvergabe für lokale und nationale Behörden einfacher, wirksamer und weniger belastend zu gestalten, sowie die Förderung der Beteiligung von KMU durch Anwendung des Verhaltenskodex im „Small Business Act“.

3.7. Eine neue Binnenmarktakte für die Zukunft

Die Kommission erarbeitet momentan eine neue Binnenmarktakte, die die Arbeitsplatzschaffung begünstigen und das Wachstum ankurbeln soll. Das Vorschlagspaket, das Anregungen aus dem Monti-Bericht bezieht, soll im Oktober 2010 vorgelegt werden.

Es wird sich um etwa 50 Einzelvorschläge handeln, darunter neue Rechtsvorschriften in Bereichen wie Besteuerung, Fälschungsbekämpfung und Unterstützung kleiner Unternehmen.

³¹ Monti-Bericht, S. 76.

Das EP hat die Kommission aufgefordert³², in die Binnenmarktakte spezifische Maßnahmen aufzunehmen, mit denen unter anderem folgende Ziele verfolgt werden:

- die in Artikel 12 AEUV erwähnten Interessen der Verbraucher und die in Artikel 9 AEUV verankerte Sozialpolitik als Kern des Binnenmarktes;
- Gewährleistung der Zukunftstauglichkeit des Binnenmarktes durch verbesserten Zugang der Verbraucher und KMU zum elektronischen Geschäftsverkehr und zu digitalen Märkten;
- Förderung der Schaffung eines nachhaltigen Binnenmarktes auf der Grundlage von Artikel 11 AEUV durch die Entwicklung einer solidarischen, kohlenstoffemissionsarmen, umweltverträglichen, wissensbasierten Wirtschaft, einschließlich Maßnahmen zur Förderung sämtlicher Innovationen bei umweltfreundlicheren Technologien;
- Gewährleistung des Schutzes der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf der Grundlage von Artikel 14 AEUV und Protokoll 26;
- Entwicklung einer Strategie der besseren Vermittlung der sozialen Vorzüge des Binnenmarktes.

FRAGEN FÜR DIE AUSSPRACHE

Nachstehend schlagen wir eine nicht erschöpfende Liste von Fragen vor, die auf dem Gemeinsamen Parlamentarischen Treffen erörtert werden könnten.

- Wie können das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente zur Entwicklung einer gezielten Kommunikationsstrategie beitragen, bei der es darum geht, welche alltäglichen Probleme die Bürger beim grenzübergreifenden Umzug, Einkauf und Verkauf haben und auf welche Standards (z. B. Verbraucherschutz, Sicherheit) sie sich verlassen können?
- Der Monti-Bericht besagt, dass sich das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente an der Überprüfung der Umsetzung und Durchführung der EU-Vorschriften beteiligen sollten. Er enthält den Vorschlag, dass das EP und die nationalen Parlamente jedes Jahr eine Rechtsvorschrift oder ein gesamtes Rechtsgebiet im Binnenmarktbereich auswählen und eine Bewertung der Umsetzung auf nationaler Ebene durchführen könnten, um Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung oder unerwartete negative Auswirkungen festzustellen. Was halten die Teilnehmer von diesem Vorschlag?
- Wie können das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente zur Förderung des SOLVIT-Netzwerks beitragen?
- Wie könnte die administrative Zusammenarbeit zwischen den Behörden verbessert werden, die in den Mitgliedstaaten für den Binnenmarkt zuständig sind?
- Wie kann man für KMU den Zugang zum Binnenmarkt erleichtern und ihren Verwaltungsaufwand senken?
- Auf lange Sicht: Braucht der Binnenmarkt eine vollständige Harmonisierung oder befürworten wir eine Mindestharmonisierung (z. B. im Verbraucherrecht)?
- Braucht der Binnenmarkt eine steuerpolitische Koordinierung?

³² Bericht Grech, Entschließung des EP vom 20. Mai 2010 zur Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger.

LISTE DER ENTSCHLIESSUNGEN UND STUDIEN DES EP

Neuere Entschlüsse des Europäischen Parlaments:

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. September 2007 zur Überprüfung des Binnenmarkts: Beseitigung von Schranken und Mängeln anhand einer verbesserten Umsetzung und Durchsetzung, T6-O367/2007

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Mai 2008 zu der verbraucherpolitischen Strategie der EU (2007-2013)

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. September 2008 zu dem Binnenmarktanzeiger, T6-0421/2008

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2010 zum Verbraucherschutz, P7_TA-PROV(2010)0046

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2010 zu SOLVIT, P7_TA-PROV(2010)0047,

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2010 zum Binnenmarktanzeiger, P7_TA-PROV(2010)051

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Mai 2010 zur Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger, T7-0186/2010

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. September 2010 zu dem Thema EWR-Schweiz: Hindernisse für die vollständige Verwirklichung des Binnenmarktes, T7-0300/2010

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. September 2010 über die Vollendung des Binnenmarktes für den elektronischen Handel, T7-0320/2010

Neuere Studien und Themenpapiere des Europäischen Parlaments:

- Anerkennung von Berufsabschlüssen

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=27071>

- Binnenmarkt über die EU-Grenzen hinaus: EWR und Schweiz

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=29109>

- Marktüberwachung und Überarbeitung der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=32451>

- Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=32455>

- Themenpapier zur vorgeschlagenen Verbraucherrechtsrichtlinie: Kapitel I - Begriffsbestimmungen

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=32515>

- Themenpapier zur vorgeschlagenen Verbraucherrechtsrichtlinie: Verbraucherrechte und Vertragsbedingungen: Kapitel V

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=32511>

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **A** WIRTSCHAFTS- UND WISSENSCHAFTSPOLITIK

Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die die Ausschüsse, interparlamentarischen Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

Politikbereiche

- Wirtschaft und Währung
- Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
- Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit
- Industrie, Forschung und Energie
- Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc.



ISBN