



# Das Europäische Semester 2019

- Das Europäische Semester wurde erstmals im Jahr 2011 durchgeführt und dient seitdem der Überwachung, Koordinierung und Abstimmung der Haushalts-, Wirtschafts- und Reformpolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU).
- Jedes Jahr analysiert die Europäische Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und der Strategie Europa 2020 eingehend die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Mitgliedstaaten. Diese erhalten dann im Vorfeld ihrer nationalen Haushaltsverfahren politische Leitlinien und Empfehlungen.
- Das Europäische Semester 2019 ging mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten durch den Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) am 9. Juli 2019 zu Ende. Nun haben die EU-Mitgliedstaaten 12 bis 18 Monate Zeit, die Empfehlungen in ihre nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

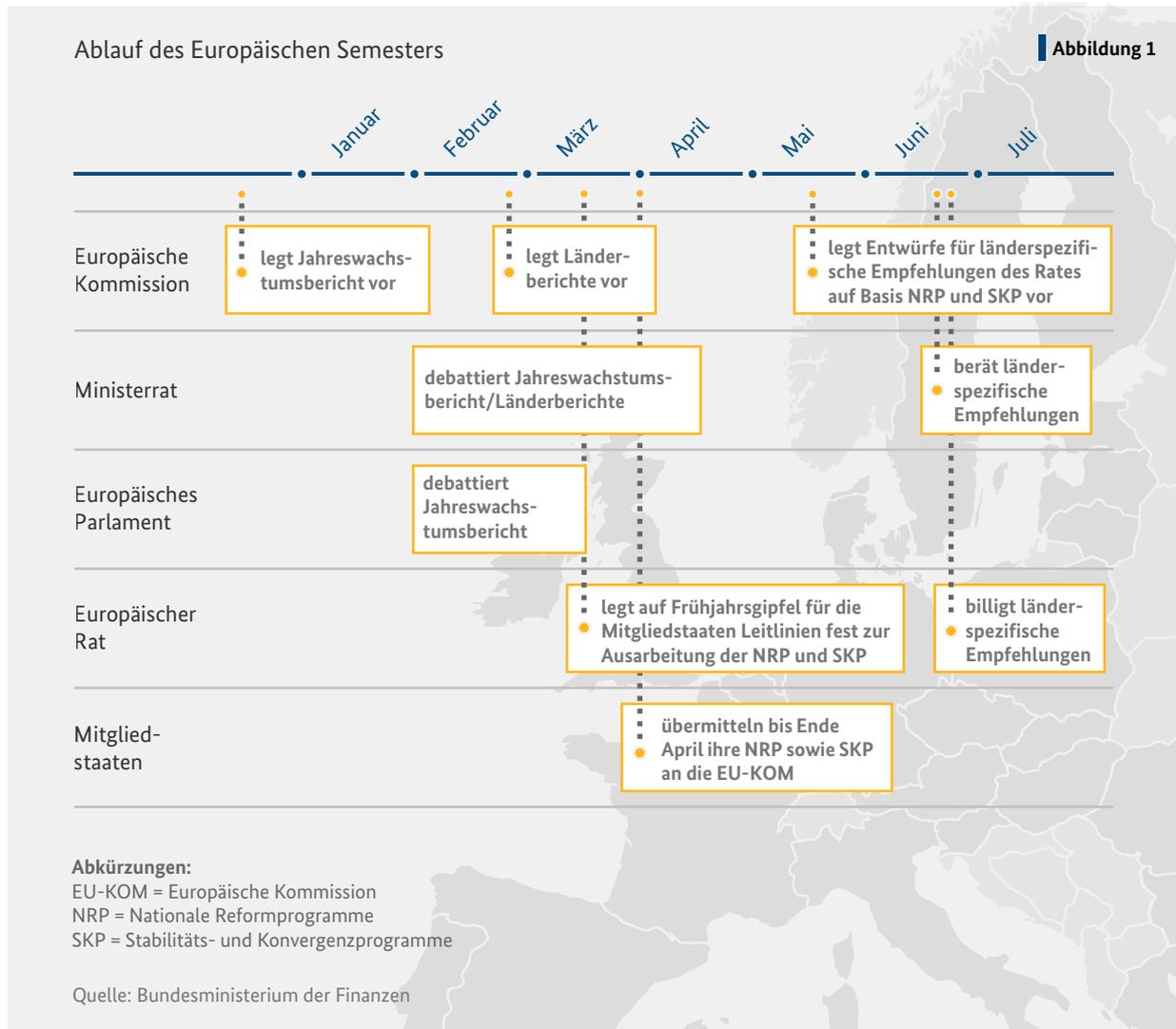
## Das Europäische Semester 2019

Zielsetzung des Europäischen Semesters ist es, die wirtschafts-, finanz- und beschäftigungspolitische Koordinierung in den Mitgliedstaaten der EU zusammenzuführen und zur besseren Durchsetzung notwendiger Reformen in den Mitgliedstaaten beizutragen. Es soll helfen, die Konvergenz und Stabilität in der EU sicherzustellen, solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten, übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte in der EU zu verhindern, Strukturreformen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum zu fördern und die Strategie Europa 2020 umzusetzen. Mit der regelmäßigen Beobachtung im Europäischen Semester sollen wirtschaftliche und soziale Herausforderungen für die EU und den Euroraum frühzeitig identifiziert und Fortschritte bei ihrer Bewältigung bewertet werden.

## Das Herbstpaket der Europäischen Kommission

Am 21. November 2018 begann das Europäische Semester 2019 mit der Veröffentlichung des Herbstpakets der EU-Kommission. Das Herbstpaket enthält den Jahreswachstumsbericht 2019, Vorschläge der EU-Kommission für „Eurozonenempfehlungen“, den Frühwarnmechanismusbericht 2019 im makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren sowie eine Stellungnahme der EU-Kommission über die Haushaltsplanung im Euroraum.

Im Jahreswachstumsbericht 2019 benennt die EU-Kommission die wichtigsten finanz-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen für die EU im bevorstehenden Jahr. Sie gab somit den Rahmen für die Grundausrichtung des Europäischen Semesters 2019 vor. Er basierte wie in den Vorjahren auf drei Säulen:



I. Investitionen, II. Strukturreformen und III. verantwortungsvolle Haushaltspolitik. Stark betont wurden in diesem Semester die „Investitionen“, u. a. durch die Thematisierung „signifikanter Investitionslücken“ und der zu stärkenden inhaltlichen Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den EU-Strukturfonds.

In ihrem Bericht attestiert die EU-Kommission der europäischen Wirtschaft einige wesentliche Fortschritte – u. a. ein weitgehendes Überwinden der Krise, kontinuierliches Wachstum seit nunmehr 22 Quartalen und eine signifikante Verbesserung des Arbeitsmarkts. Obwohl das aktuelle Umfeld mit stärkerer Unsicherheit behaftet ist, erwartet die EU-Kommission ein weiteres – wenngleich

schwächeres – Wirtschaftswachstum in allen Mitgliedstaaten aufgrund der stärkeren Binnennachfrage und Investitionstätigkeit. Auf europäischer Ebene hält die EU-Kommission die Vertiefung des Binnenmarkts, die Vervollständigung der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und das Vorantreiben der Prinzipien der Europäischen Säule sozialer Rechte für prioritär. Auf nationaler Ebene empfiehlt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten, strukturelle Reformanstrengungen auf folgende Schwerpunkte auszurichten: I. Steigerung des Produktivitätswachstums, II. sozial inklusives Wachstum und III. Qualität der Institutionen. Außerdem fordert sie die Mitgliedstaaten zu qualitativ hochwertigen Investitionen auf, insbesondere in den Bereichen Forschung, Entwicklung,

Bildung und digitale Infrastruktur. In diesem Zusammenhang benennt sie auch ihre Vorschläge einer stärkeren Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den EU-Strukturfonds im Rahmen des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Themenübergreifend hebt die EU-Kommission die zentrale Bedeutung von wirtschaftlicher Resilienz und sozialer Inklusion in der EU hervor, die es gerade in wirtschaftlich günstigen Zeiten zu stärken gelte. Zudem stellt die EU-Kommission fest, dass signifikante Fortschritte bei der Sanierung öffentlicher Finanzen erzielt wurden. Dennoch hält sie die Sicherstellung von volkswirtschaftlicher Stabilität und soliden öffentlichen Finanzen weiterhin für

zentrale Punkte. Die günstige wirtschaftliche Lage solle gerade in Mitgliedstaaten mit hohen Schuldenständen stärker genutzt werden, um fiskalische Puffer aufzubauen.

Das Herbstpaket enthält außerdem Vorschläge der EU-Kommission für „Eurozonenempfehlungen“ des Rates. Darin fordert sie insbesondere eine Vertiefung des Binnenmarkts, Strukturreformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten, eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik, Maßnahmen zur Förderung von Investitionen sowie Fortschritte bei der Bankenunion und der Weiterentwicklung der WWU.

Der Vorschlag der EU-Kommission enthält fünf Einzelempfehlungen für das Euro-Währungsgebiet:

(1) Vertiefung des Binnenmarkts, Verbesserung des Geschäftsumfelds und Fortführung von Reformen der Waren- und Dienstleistungsmärkte, welche die Widerstandsfähigkeit erhöhen. Reduzierung der externen Verschuldung und Fortführung von Reformen, welche die Produktivität in Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten steigern. In Ländern mit großen Leistungsbilanzüberschüssen hingegen empfiehlt die EU-Kommission die Stärkung von Bedingungen, die unter Wahrung der Rolle der Sozialpartner ein Lohnwachstum unterstützen und Investitionen steigern.

(2) Wiedererrichtung von fiskalischen Puffern in Ländern des Euroraums mit hohem öffentlichen Schuldenstand, Unterstützung öffentlicher und privater Investitionen sowie Verbesserung der Qualität und Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen in allen Ländern des Euroraums.

(3) Steuerliche Entlastung der Arbeit und Verbesserung des Bildungssystems, der Investitionen in Humankapital und der Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Veränderungen unterstützt. Überwindung der Segmentierung der Arbeitsmärkte und Sicherstellung angemessener sozialer Sicherungssysteme im Euroraum.

(4) Einführung der Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund), Einführung eines europäischen Einlagensicherungssystems und Stärkung des europäischen Regulierungs- und Aufsichtssystems. Förderung eines ordentlichen Abbaus der hohen Bestände privater Verschuldung. Schnelle Reduzierung des Bestands notleidender Kredite im Euroraum und Vorbeugung ihres Aufbaus, auch durch Beseitigung von Verschuldungsanreizen im Steuersystem.

(5) Schneller Fortschritt bei der Vervollständigung der WWU, auch mit dem Ziel der Stärkung des Euro, unter Kenntnisnahme der Vorschläge der EU-Kommission, einschließlich jener, die den Finanzmarkt sowie das Reformhilfeprogramm und die Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion im Rahmen des MFR für die Jahre 2021 bis 2027 betreffen.

Im Frühwarnbericht 2019 benennt die EU-Kommission Mitgliedstaaten, die möglicherweise makroökonomische Ungleichgewichte aufweisen, die einem reibungslosen Funktionieren der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, des Euroraums oder der EU insgesamt im Wege stehen könnten und deshalb einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden. Insgesamt 13 Mitgliedstaaten (Griechenland, Rumänien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, die Niederlande, Portugal, Schweden, Spanien und Zypern) sollten demnach vertieft analysiert werden. Dabei handelt es sich größtenteils um dieselben Mitgliedstaaten, bei denen in der vertieften Analyse des Europäischen Semesters 2018 Ungleichgewichte unterschiedlichen Grades festgestellt wurden. Neu hinzugekommen sind Rumänien und Griechenland. Rumänien wurde zuletzt im Europäischen Semester 2016 einer vertieften Überprüfung unterzogen. Da sich derzeit jedoch verstärkt Risiken zeigen, besonders die negativen Auswirkungen der Fiskalpolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit, soll Rumänien dieses Jahr wieder vertieft überprüft werden. Griechenland war bis August 2018 Programmland mit eigener Überwachung und deshalb von der Teilnahme am Europäischen Semester ausgenommen. Die vertiefte Überprüfung dient daher insbesondere der erstmaligen Einstufung Griechenlands im makroökonomischen Ungleichgewichteverfahren. Slowenien wird in diesem Jahr nicht mehr vertieft analysiert, da die EU-Kommission im Europäischen Semester 2018 keine makroökonomischen Ungleichgewichte mehr feststellen konnte und auch die Überprüfung im Rahmen des Frühwarnberichts 2019 keine zusätzlichen großen Risiken ergab.

Den Anlass für die erneute Aufnahme Deutschlands in den Kreis der vertieft zu analysierenden Mitgliedstaaten gab erneut der hohe Leistungsbilanzüberschuss. Er lag trotz eines leichten Rückgangs mit einem Durchschnittswert von 7,9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2017 über der festgelegten Warnschwelle von 6 %.

Das Herbstpaket enthält auch Stellungnahmen der EU-Kommission zu den Haushaltsplänen der

Mitgliedstaaten des Euroraums. Darin bewertete die EU-Kommission die jeweiligen Haushaltsplanungen für das Jahr 2019 im Hinblick auf die Erfüllung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP). Der SWP ist ein regelbasierter Rahmen für die Koordinierung und Überwachung der nationalen Finanzpolitiken in der EU. Im SWP wurden die Obergrenze des Schuldenstands mit 60 % des BIP sowie ein maximales Defizit von 3 % des BIP dauerhaft festgeschrieben.

Die EU-Kommission kam zu dem Ergebnis, dass

1. Deutschland, Irland, Griechenland, Zypern, Finnland, Malta, Österreich, Litauen, Luxemburg und die Niederlande die Vorgaben des SWP für 2019 vollumfänglich erfüllen,
2. Estland, Lettland und die Slowakei den SWP weitgehend einhalten und
3. bei Belgien, Spanien, Portugal, Slowenien und Frankreich das Risiko der Nichteinhaltung des SWP besteht. Diese Länder sollten Anpassungen an ihren Haushaltsplänen vornehmen, um eine Einhaltung des SWP sicherzustellen.

Spanien, das zu dem Zeitpunkt noch der korrekativen Komponente des SWP unterlag, wurde nach Absenkung des Defizits unter 3 % zwischenzeitlich aus dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit entlassen und unterliegt nun der präventiven Komponente des SWP.

Im Fall Italiens machte die EU-Kommission im Oktober 2018 zum ersten Mal von ihrem Recht der Rückweisung Gebrauch. Italien wurde von der EU-Kommission gebeten, den Haushaltsplan zu überarbeiten. Auch in der überarbeiteten Haushaltsplanung sah die EU-Kommission weiterhin einen besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die vom Rat am 13. Juli 2018 an Italien gerichtete Empfehlung und damit eine erhebliche Abweichung Italiens von den Vorgaben des SWP. Nachdem Italien erneut Änderungen an der bisherigen Haushaltsplanung angekündigt hatte (u. a. Defizit von 2,04 % statt 2,4 % des BIP im Jahr 2019, gleichbleibendes

strukturelles Defizit), entschied die EU-Kommission am 19. Dezember 2018, von einer Empfehlung zur Eröffnung eines Defizitverfahrens Abstand zu nehmen.

Zudem schlug die EU-Kommission für Ungarn und Rumänien Verfahrensschritte im SWP vor, weil beide Mitgliedstaaten auf die Ratsempfehlung vom Juni 2018 hin keine wirksamen Maßnahmen getroffen hatten. Sie schlug dem Rat deshalb vor, geänderte Empfehlungen an beide Länder zu richten und darin den Korrekturbedarf wegen der erheblichen Abweichung von dem auf das mittelfristige Haushaltsziel ausgerichteten Anpassungspfad an beide Mitgliedstaaten zu benennen.

Die Eurogruppe hatte am 4. Dezember 2018 ihre Stellungnahme zu den Haushaltsplänen der Mitgliedstaaten abgegeben und festgestellt, dass der langsame Abbau der hohen Schuldenstände in einigen Mitgliedstaaten Anlass zur Sorge sei und entschlossen angegangen werden sollte. In diesem Zusammenhang sei die in einigen Mitgliedstaaten erwartete fiskalische Expansion oder begrenzte strukturelle Haushaltsanpassung im Jahr 2019 besorgniserregend, insbesondere wegen der damit verbundenen hohen Risiken für die mittelfristige Nachhaltigkeit. Die Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten sollten so gestaltet werden, dass der SWP eingehalten wird und dabei die Stabilisierungsanforderungen und Nachhaltigkeitsrisiken berücksichtigen.

## Das Winterpaket der Europäischen Kommission

Die im Rahmen des Winterpakets am 27. Februar 2019 vorgelegten Länderberichte enthalten Analysen der Finanz-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten. Sie dienten als Ausgangspunkt für die anschließenden bilateralen Konsultationen zwischen der EU-Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten über die zentralen Herausforderungen. Als Neuerung enthalten die Länderberichte in diesem Jahr erstmals einen zusätzlichen Anhang D mit umfassenden Analysen der EU-Kommission zum Investitionsbedarf der einzelnen Mitgliedstaaten.

Die Länderberichte der Mitgliedstaaten, die im Frühwarnbericht 2019 identifiziert wurden, enthalten zudem vertiefte Analysen über die Existenz und Natur von makroökonomischen Ungleichgewichten. Die Mitgliedstaaten, in denen Ungleichgewichte oder übermäßige Ungleichgewichte festgestellt wurden, unterliegen einem spezifischen Monitoring, dessen Umfang vom Ausmaß und der Art der bestehenden Ungleichgewichte abhängt. Im Falle eines bestehenden oder drohenden Ungleichgewichts erhält der betreffende Mitgliedstaat die Empfehlung, der Fehlentwicklung entgegenzuwirken.

Ergebnisse der vertieften Analysen im makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren:

- Deutschland, die Niederlande, Irland, Spanien, Schweden, Bulgarien, Frankreich, Portugal, Kroatien und Rumänien weisen „Ungleichgewichte“ auf.
- Griechenland, Zypern und Italien weisen „übermäßige Ungleichgewichte“ auf.
- Die EU-Kommission schlug auch in diesem Jahr für keines der Länder vor, den korrektiven Arm des SWP zu aktivieren.

Deutschland befindet sich unverändert in der Kategorie „Ungleichgewichte“. Die Einstufung erfolgte wie in den Vorjahren auf Basis des hohen deutschen Leistungsbilanzüberschusses. Nach Auffassung der EU-Kommission reflektiert der Leistungsbilanzüberschuss nicht nur die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, sondern auch übermäßiges Sparen einerseits und eine schwache Investitionstätigkeit andererseits. Die EU-Kommission würdigt die bisherigen Maßnahmen in Deutschland und erkennt an, dass insbesondere die privaten Investitionen stark zugenommen haben. Sie sieht aber weiterhin Handlungsbedarf im Bereich der öffentlichen und privaten Investitionen.

## Frühjahrstagung des Europäischen Rats

Der Europäische Rat indossierte auf seiner Frühjahrstagung im März 2019 die im Jahreswachstumsbericht der EU-Kommission genannten politischen Prioritäten und ersuchte die Mitgliedstaaten, diese sowohl bei der Ausarbeitung ihrer mittelfristigen Haushaltsstrategien im Rahmen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP) als auch bei der Erstellung ihrer Nationalen Reformprogramme (NRP) zu berücksichtigen. Der Europäische Rat billigte ferner die in den vorbereitenden Gremien abgestimmten „Eurozonenempfehlungen“.

## Vorlage der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und der Nationalen Reformprogramme

Bis Ende April 2019 übermittelten die Mitgliedstaaten des Euroraums ihre Stabilitätsprogramme und die übrigen EU-Mitgliedstaaten ihre Konvergenzprogramme an die EU-Kommission. In den SKP legten die Mitgliedstaaten ihre finanzpolitische Strategie dar, um tragfähige öffentliche Finanzen zu erreichen.

Aus den SKP ging hervor, dass der Abbau der Staatsdefizite auch im Jahr 2018 fortgesetzt worden

war. In der EU lag das Staatsdefizit 2018 bei 0,6 % des BIP; im Euroraum bei 0,5 % des BIP. Die Staatsschuldenquote war 2018 erneut rückläufig, lag aber mit 81,5 % des BIP in der EU beziehungsweise 87,1 % des BIP im Euroraum weiter deutlich über dem Referenzwert. Die positiven Entwicklungen sind insbesondere auf die Wirtschaftslage und die gesunkenen Zinsausgaben zurückzuführen; das strukturelle Haushaltsdefizit verbesserte sich 2018 nicht spürbar. Für das Jahr 2019 planen die Mitgliedstaaten eine leicht expansive Haushaltspolitik, was sich in einem leichten Anstieg des strukturellen Defizits niederschlägt. Die Haushaltsdefizite sollen laut SKP im Jahr 2019 leicht ansteigen und in der EU und im Euroraum jeweils 0,9 % des BIP erreichen. Für das Jahr 2020 wird ein leichter Rückgang der jeweiligen Haushaltsdefizite erwartet.

Außerdem übermittelten alle Mitgliedstaaten ihre NRP, in denen sie zu den Herausforderungen Stellung nehmen, welche die EU-Kommission in ihren Länderberichten – einschließlich der eingehenden Untersuchungen im Rahmen des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens – identifiziert hatte. Insbesondere legen die Mitgliedstaaten auch ihre Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Vorjahres und zur Verwirklichung der Ziele der Wachstumsstrategie Europa 2020 dar.

Die Wachstumsstrategie Europa 2020 legt für zehn Jahre die Strategie der EU für Wachstum und Beschäftigung fest. Sie wurde im Jahr 2010 auf den Weg gebracht, um die Bedingungen für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu schaffen. Bis zum Jahr 2020 will die EU fünf Kernziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima und Energie, Bildung, soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung erreichen.



## Das Frühjahrspaket der Europäischen Kommission

Am 5. Juni 2019 erschien das Frühjahrspaket der EU-Kommission. Es besteht aus den Vorschlägen für länderspezifische Empfehlungen sowie Vorschlägen für weitere Verfahrensschritte im Bereich des SWP.

Bei den länderspezifischen Empfehlungen handelt es sich um spezifische Leitvorgaben, wie die einzelnen Mitgliedstaaten Beschäftigung, Wachstum und Investitionen fördern können, ohne die Solidität ihrer öffentlichen Finanzen zu beeinträchtigen. Die Empfehlungen stützen sich auf die im Februar veröffentlichten Länderberichte, eine eingehende Bewertung der SKP und NRP sowie die Ergebnisse des Dialogs mit den Mitgliedstaaten. Inhaltlich orientieren sich die Empfehlungen an den bereits zum Auftakt des Semesters im Jahreswachstumsbericht festgelegten drei Prioritäten – Stärkung von Investitionen, Umsetzung von Strukturreformen und verantwortliche Finanzpolitik. Wie von der EU-Kommission bei Veröffentlichung der Länderberichte bereits angekündigt, wurde in diesem Jahr ein stärkerer Fokus auf die Ermittlung und Ausrichtung des Investitionsbedarfs auf nationaler Ebene gelegt. So wurden für jeden Mitgliedstaat investitionsspezifische Empfehlungen formuliert. Dies und die eingehenden Analysen in den Länderberichten zum Investitionsbedarf sollen dazu beitragen, dass die Mittel der EU-Strukturfonds im kommenden Planungszeitraum 2021 bis 2027 zielgerichteter eingesetzt werden. Wie im Vorjahr thematisierte die EU-Kommission auch in diesem Jahr die Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung. Jedoch verschärfte sie ihr Vorgehen in diesem Jahr: Sie benannte explizit Länder, deren Steuersysteme Merkmale aufwiesen, die von Unternehmen für eine aggressive Steuerplanung genutzt werden könnten, und schlug für diese Länder (Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Ungarn, Zypern) spezifische Empfehlungen zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung vor.

Darüber hinaus war die Überwachung und Durchsetzung von Vorkehrungen zur Geldwäschebekämpfung weiterhin Thema bei einigen Mitgliedstaaten. Entsprechende Empfehlungen wurden für Bulgarien, Dänemark, Estland, Lettland, Malta und Schweden formuliert.

Weiterhin bemängelte die EU-Kommission, dass in einigen Mitgliedstaaten eine Abschwächung der Reformdynamik zu beobachten sei. Seit Einführung des Europäischen Semesters erzielten die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von mehr als zwei Dritteln der länderspezifischen Empfehlungen zumindest „einige Fortschritte“. Bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester 2018 erzielten die Mitgliedstaaten jedoch nur bei vier von zehn der im Juli 2018 ausgesprochenen Empfehlungen zumindest „einige Fortschritte“. Dieses Ergebnis ist schlechter als in den Vorjahren. Die größten Fortschritte wurden in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Beschäftigungspolitik erzielt, während besonders den Empfehlungen zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage, zur Gesundheitsversorgung und zum Wettbewerb im Dienstleistungssektor bisher nur unzureichend nachgekommen wurde. Angesichts der noch verbleibenden wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen forderte die EU-Kommission die Mitgliedstaaten auf, Reformen entschlossener umzusetzen.

Außerdem mahnte die EU-Kommission die Einhaltung der Vorgaben des präventiven Arms des SWP an. Das übergeordnete Ziel der länderspezifischen Empfehlungen ist es, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, die Widerstandsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften weiter zu stärken. Dazu sollten alle Mitgliedstaaten vorrangig Reformen verfolgen, die das Wachstumspotenzial erhöhen, für ein integrativeres Wachstum sorgen, das institutionelle Umfeld und die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern, Investitionsentpässe beseitigen, die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze fördern, Ungleichheiten abbauen, Qualifikationsdefizite angehen, eine wirksame, belastbare und zugängliche

Gesundheitsversorgung gewährleisten und die Netze der sozialen Sicherheit verbessern.

Der Vorschlag der EU-Kommission für Deutschland enthält in diesem Jahr zwei Empfehlungen:

1. Wie bereits in den Vorjahren empfiehlt die EU-Kommission eine Stärkung der Investitionstätigkeit bei gleichzeitiger Beachtung des mittelfristigen Haushaltsziels. Deutschland soll insbesondere Investitionen in Bildung, Forschung, Innovation, Digitalisierung, Breitbandausbau, Verkehrs- und Energieinfrastruktur sowie bezahlbaren Wohnraum verstärken. Auch mit Blick auf eine höhere Konsumnachfrage wird die Lohnempfehlung der vergangenen Jahre erneuert. Dies bedeutet, dass der Faktor Arbeit steuerlich entlastet und die Besteuerung auf Quellen verlagert werden soll, die einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum förderlicher sind.

2. Die zweite Empfehlung betrifft u. a. die Besteuerung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie erstmals die Sicherung der Nachhaltigkeit des Rentensystems unter Aufrechterhaltung eines angemessenen Rentenniveaus. Die Empfehlung aus dem Vorjahr, Maßnahmen für eine längere Lebensarbeitszeit zu ergreifen, ist hingegen entfallen. Bei der steuerlichen Empfehlung ist eine Akzentverschiebung festzustellen. Während zuletzt Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems im Fokus standen, wird jetzt noch etwas stärker eine Entlastung des Faktors Arbeit zugunsten einer stärkeren Ausrichtung der Besteuerung auf inklusives und nachhaltiges Wachstum empfohlen.

Das Frühjahrspaket enthält auch Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung. Die EU-Kommission schlug vor, Spanien aus dem Defizitverfahren zu entlassen, da es die 3-Prozent-Defizitgrenze deutlich und nachhaltig unterschritten hatte. Der Rat beschloss die Entlassung im Juni 2019. Spanien unterliegt nun der präventiven Komponente des SWP. Damit unterliegt aktuell kein Mitgliedstaat der korrektiven

Komponente des SWP, während es im Jahr 2011 noch 24 Länder waren.

Des Weiteren stellte die EU-Kommission für Ungarn und Rumänien fest, dass keine wirksamen Maßnahmen auf die Ratsempfehlung vom Dezember 2018 hin ergriffen worden waren und eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel bestand. Die EU-Kommission schlug dem Rat erneut vor, jeweils eine Empfehlung nach Art. 121 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) an die Länder zu richten. Darin werden sie aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die erheblichen Abweichungen zu korrigieren. Der Rat beschloss die vorgeschlagenen Maßnahmen im Juni 2019. Da es sich um den präventiven Arm des SWP handelt, sind Sanktionen nicht vorgesehen.

Zudem legte die EU-Kommission im Juni 2019 Berichte nach Art. 126 Abs. 3 AEUV zu Belgien, Frankreich, Zypern und Italien vor. Darin wird analysiert, inwieweit die Länder das im Vertrag verankerte Schuldenstandskriterium erfüllen. Trotz des auf den ersten Blick nicht ausreichenden Schuldenabbaus sah die EU-Kommission das Schuldenstandskriterium bei Belgien und Frankreich als erfüllt an. Im Fall Belgiens stellte sie darauf ab, dass wegen Unsicherheit bei der Bewertung der staatlichen Einnahmen nicht bestätigt werden könne, dass die Kriterien nicht erfüllt seien. Im Fall Frankreichs wurden u. a. die weitgehende Einhaltung des präventiven Arms im Jahr 2018 sowie Strukturreformen als relevante Faktoren berücksichtigt. Im Fall Zyperns sah die EU-Kommission von weiteren Schritten in Richtung eines Defizitverfahrens ab, da die Überschreitung einmalig wegen der Bankenrettung zustande gekommen war und ansonsten sehr gute fiskalische Ergebnisse vorlagen. Im Fall Italiens gelangte die EU-Kommission zu der Auffassung, dass Italien das Schuldenstandskriterium nicht erfüllt habe und ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit wegen Nichteinhaltung des Schuldenstandskriteriums angezeigt sei. Nachdem die italienische Regierung im Juli

ein Maßnahmenpaket zur Haushaltskorrektur für 2019 beschlossen hatte, kam die EU-Kommission zu dem Schluss, dass dieses Paket ausreichend sei, um dem Rat zum damaligen Zeitpunkt kein Defizitverfahren gegen Italien vorzuschlagen.

## Annahme der länderspezifischen Empfehlungen

Nach einer eingehenden Analyse- und Konsultationsphase endete das Europäische Semester 2019 im Juli 2019 mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen durch den Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (EPSCO) am 8. Juli 2019 und den Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) am 9. Juli 2019. Alle Länder sind nun gefordert, die Empfehlungen aufzugreifen und in ihre nationale Reformagenda aufzunehmen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten entscheiden dabei selbst, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen treffen. Entsprechend den Vorgaben des Europäischen Semesters wird die Bundesregierung im Rahmen des nächsten NRP im April 2020 umfassend zu den länderspezifischen Empfehlungen 2019 für Deutschland und deren Umsetzung Stellung nehmen.

## Fortentwicklung und Ausblick

Dem Europäischen Semester kommt als zentralem Instrument der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung auf europäischer Ebene eine wichtige Bedeutung zu. Daher wird seit dem ersten Europäischen Semester im Jahr 2011 stets an dessen Weiterentwicklung gearbeitet.

Viele Teilbereiche des Verfahrens konnten somit bereits verbessert werden. Die Verfahren wurden gestrafft und die Empfehlungen fokussiert. Außerdem wurde auch mit der Unterstützung anderer Mitgliedstaaten der Konsultationsprozess zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission im Vorfeld der länderspezifischen Empfehlungen weiter verbessert, um so einen effizienten,

verlässlichen und transparenten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission zu erreichen. Weiterhin ging die EU-Kommission dazu über, bei der Bewertung der Umsetzungsfortschritte nunmehr auch die Entwicklung über einen längeren Zeitraum zu berücksichtigen. Dadurch sollen die länderspezifischen Empfehlungen besser auf die wichtigsten Herausforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten ausgerichtet werden, was zu einer größeren Bereitschaft der Mitgliedstaaten beitragen könnte, diese Empfehlungen in ihre politische Agenda aufzunehmen und auch umzusetzen.

Vor dem Hintergrund, dass die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen aber weiterhin unbefriedigend ist, wird auch künftig an der Weiterentwicklung des Europäischen Semesters gearbeitet. Ein Baustein ist hierbei die stärkere Verzahnung zwischen dem EU-Haushalt und den länderspezifischen Empfehlungen. Eine zentrale Forderung der Bundesregierung in den Verhandlungen zum künftigen MFR der EU ist die stärkere Verknüpfung der relevanten länderspezifischen Empfehlungen mit den EU-Strukturfonds. So sollen die relevanten länderspezifischen Empfehlungen künftig über die gesamte Förderperiode der EU-Strukturfonds (2021 bis 2027) berücksichtigt werden.

Zudem hat sich die Eurogruppe im erweiterten Format am 13./14. Juni 2019 auf wichtige Eckpunkte für ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness – BICC) verständigt. Das BICC soll ein spezifisches Instrument für die Mitgliedstaaten des Euroraums sein sowie, auf freiwilliger Basis, für die Mitgliedstaaten, die sich im Wechselkursmechanismus II befinden. Mit dem Instrument sollen Reformen und Investitionen in den Mitgliedstaaten zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz unterstützt werden. Die strategische Lenkung hierfür soll durch die Euro-Mitgliedstaaten in Verbindung mit dem Europäischen Semester im Rahmen der „Eurozonenempfehlung“ erfolgen. Noch offene Fragen, z. B. zur Finanzierung, zur Festlegung des Rahmenwerks für die Governance durch die



Euro-Mitgliedstaaten und zum Verteilungsschlüssel, sollen bis Oktober 2019 geklärt werden.

Weitere mögliche Instrumente zur Förderung von Strukturreformen, die u. a. im Europäischen Semester identifiziert werden, umfassen ein technisches Hilfsinstrument sowie eine Konvergenzfazilität. Beide Instrumente sind Teil des Verordnungsvorschlags zum Reformhilfeprogramm, den die EU-Kommission im Mai 2018 vorgelegt hat, und werden in den kommenden Monaten separat zum BICC beraten. Das technische Hilfsinstrument richtet sich an alle Mitgliedstaaten und soll bei der Vorbereitung, Ausarbeitung und Umsetzung von Strukturreformen unterstützen. Die Konvergenzfazilität ist ein Instrument zur finanziellen und technischen Unterstützung für Mitgliedstaaten außerhalb des Euroraums, die nachweislich Schritte zum Euro-Beitritt unternehmen. Über beide Instrumente und deren abschließende Ausgestaltung

wird im Gesamtkontext einer Einigung zum künftigen MFR der EU zu entscheiden sein.

Die Weiterentwicklung des Europäischen Semesters ist ein fortwährender Prozess. Die nachlassende Reformdynamik in den Mitgliedstaaten ist per se kein Argument gegen den Semesterprozess – ganz im Gegenteil: Das Europäische Semester gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die gute Integration der „sozialen Säule“ und die oben skizzierte geplante Verknüpfung mit dem EU-Haushalt zeigen, dass dieses Instrument den entscheidenden Hebel für eine wirtschafts-, finanz- und beschäftigungspolitische Überwachung darstellt. Allerdings erfordern neue Politikfelder zwingend eine künftige weitere Straffung und Stärkung des Prozesses. Dies schließt auch ein, die nationale Eigenverantwortung zur Umsetzung notwendiger Reformen zu verbessern.