



Brüssel, den 22.2.2017
COM(2017) 90 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,
DEN RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK UND DIE EUROGRUPPE**

**Das Europäische Semester 2017: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen,
Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der
eingehenden Überprüfungen gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011**

{SWD(2017) 67 final bis SWD(2017) 93 final}

1. EINFÜHRUNG

Die Erholung Europas von der Wirtschaftskrise verläuft stabil und trägt zur positiven Entwicklung auf den Arbeitsmärkten bei. Die Mitgliedstaaten sind dabei, die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts 2017¹ umzusetzen. Die Erholung ist das Ergebnis einer konjunkturfrendlichen Geldpolitik, eines weitgehend neutralen Haushaltskurses, wachstumsfördernder fiskalpolitischer Anpassungen und von Strukturreformen. Gestützt wird sie durch ein gestärktes Vertrauen von Unternehmen und Verbrauchern in die wirtschaftliche Entwicklung. Der Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und die mit der Investitionsoffensive für Europa ins Leben gerufenen Projekte tragen zur Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen bei. Die Beschäftigung nimmt in nahezu allen Mitgliedstaaten zu, die Arbeitslosigkeit geht zurück und auch die Langzeit- und die Jugendarbeitslosigkeit lassen allmählich nach. Dennoch stellen hohe Arbeitslosenzahlen, Armut und Ungleichheit in einigen Ländern weiterhin ein zentrales Problem dar, und die soziale und wirtschaftliche Konvergenz innerhalb der EU hat ihren früheren Rhythmus noch nicht wieder erreicht. Das Produktivitätswachstum hat sich verbessert, weist aber von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträchtliche Unterschiede auf und verharrt insgesamt auf einem niedrigen Stand. Um die Erholung abzusichern, müssen alle politischen Instrumente – Geldpolitik, Fiskalpolitik, Strukturpolitik – zur Stärkung von Wachstum, Investitionen und finanzieller Stabilität eingesetzt werden.

Die Mitgliedstaaten müssen Investitionen, Strukturreformen und Haushaltskonsolidierung gleichzeitig in Angriff nehmen, um das Wachstum zu beschleunigen und zu verstetigen. Geldpolitik alleine kann nicht für mehr Nachfrage und Investitionen sorgen. Die Haushaltspolitik bleibt von wesentlicher Bedeutung. Das gilt gleichermaßen für Mitgliedstaaten mit haushaltspolitischem Spielraum wie für Mitgliedstaaten mit Anpassungsbedarf. Sie muss auf Maßnahmen ausgerichtet werden, die das mittelfristige Wachstumspotenzial verbessern. Strukturreformen müssen vor allem investitionsfreundliche Rahmenbedingungen schaffen, die Beteiligung am Erwerbsleben fördern und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleisten. Reformen müssen ferner die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern, die Innovationstätigkeit beleben und mehr Dynamik in den Waren- und Dienstleistungsmärkten entfachen. Gleichzeitig müssen sie Ungleichheiten durch die Förderung von Investitionen in Qualifikationen, eine Angleichung von Nachfrage und Angebot auf den Arbeitsmärkten und die Modernisierung der Steuer- und der Sozialschutzsysteme angehen.

In dieser Mitteilung werden die Fortschritte bei der Durchführung von Reformen und der Behebung von Ungleichgewichten in den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zusammengefasst. Eine ausführliche Bewertung der Fortschritte bei der Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen von 2016 benannten Herausforderungen enthalten die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Länderberichte zu jedem Mitgliedstaat mit Ausnahme Griechenlands². In Bezug auf die 13 im Warnmechanismus-Bericht 2017³ aufgeführten Mitgliedstaaten enthalten die betreffenden Länderberichte auch die eingehenden

¹ COM(2016) 725. Eine Übersicht über die Prioritäten auf EU-Ebene bieten auch das Arbeitsprogramm der Kommission für 2017 (COM(2016) 710) und die gemeinsame Erklärung vom 13. Dezember 2016 zu den gesetzgeberischen Prioritäten der EU für 2017.

² Da Reformvorgaben für Griechenland Teil des makroökonomischen Anpassungsprogramms sind, hat die Kommission analog zu ihrem Vorgehen in den Vorjahren keine zusätzlichen Empfehlungen im Zuge des Europäischen Semesters an Griechenland gerichtet.

³ COM(2016) 728.

Überprüfungen, die im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten vorgenommen wurden.

Die Länderberichte beschreiben die bisherigen Fortschritte und die verbleibenden Herausforderungen aus einer längerfristigen Perspektive. Während das Europäische Semester ein alljährliches Verfahren darstellt, werden die Reformprioritäten in den Mitgliedstaaten oft zu Beginn einer neuen Legislaturperiode beschlossen, und die Durchführung umfassender Strukturreformen kann Jahre in Anspruch nehmen. Um diesem Umstand in der Analyse besser Rechnung zu tragen, enthalten die Länderberichte erstmalig eine Bewertung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in längerfristiger Perspektive.

Ferner wird die Haushaltslage der Mitgliedstaaten einer Bestandsaufnahme unterzogen. Diese beruht auf den jüngsten Wirtschaftsprognosen⁴ der Kommission und – im Falle der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets – auch auf den Stellungnahmen der Kommission zu den Übersichten der Mitgliedstaaten über ihre Haushaltsplanung für 2017⁵.

Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um die Eigenverantwortung für die Reformagenda zu stärken. Sie hat die länderspezifischen Empfehlungen in den letzten Jahren gestrafft. In dieser Runde des Europäischen Semesters hat sie den Dialog mit den Mitgliedstaaten auf technischer und politischer Ebene vor allem durch Treffen der Kommissions-Vizepräsidenten und der Kommissionsmitglieder mit hochrangigen Vertretern der Mitgliedstaaten intensiviert. Die Mitgliedstaaten wurden vor der Veröffentlichung der Länderberichte zu deren analytischen Teilen konsultiert und konnten die darin enthaltenen Daten und Fakten prüfen; die Bewertung hingegen wurde von den Kommissionsdienststellen vorgenommen.

Das Verfahren des Europäischen Semesters ist weit mehr als nur eine Bewertung der Leistung der einzelnen Mitgliedstaaten. Es ist ein Instrument zur engeren politischen Koordinierung unter den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung ihrer Parlamente und zur besseren Beteiligung der Sozialpartner. Die Länderberichte benennen auch etwaige Risiken für Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, wenn die Politik untätig bleibt. Die länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Mai 2017 vorzulegen beabsichtigt, werden auch die Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet berücksichtigen⁶.

2. WIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER KONTEXT

Die europäische Wirtschaft hat sich 2016 trotz einiger Herausforderungen als wetterfest erwiesen. Das Wachstum wird in erster Linie durch den privaten Verbrauch gestützt, der von den Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten und der geringen Inflation profitiert hat.

Moderates Wachstum wird auch für 2017/2018 erwartet, allerdings ist diese Prognose sowohl mit Binnen- als auch mit externen Risiken behaftet. Das BIP-Wachstum dürfte in

⁴ Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2017): „European Economic Forecast, Winter“. *European Economy Institutional Paper* 48.

⁵ COM(2016) 730.

⁶ COM(2016) 726.

der EU 2017 und 2018, getragen von einer fortgesetzten Entspannung auf den Arbeitsmärkten, niedrigen Darlehenskosten und der erwarteten Belebung der Außennachfrage relativ stabil bei 1,8 % verbleiben. Wichtigste Triebfeder des Wachstums dürfte der private Verbrauch bleiben, wohingegen die Investitionstätigkeit nur moderat zulegen dürfte. Die Hinterlassenschaft der Krise ist aber immer noch nicht völlig überwunden. Insbesondere könnte sich die Langzeitarbeitslosigkeit, wenn sie nicht angegangen wird, zu einem strukturellen Problem entwickeln. Neue Herausforderungen für die EU-Wirtschaft könnten sich aus einer Änderung der US-amerikanischen Politik ergeben. Darüber hinaus werden die Konsequenzen des britischen Volksentscheids zum Verlassen der EU, der Anstieg der langfristigen Zinsen und die geringe Rentabilität einiger europäischer Banken zu bewältigen sein.

Die Beschäftigung in der EU erreichte mit 232,5 Millionen Menschen 2016 einen neuen Höchststand. Die Arbeitslosigkeit ging auf 8,5 % zurück, und die Langzeit- sowie die Jugendarbeitslosigkeit liegen mit 3,8 % bzw. 18,2 % unter den Werten früherer Jahre. Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen hat mit 23,7 % den niedrigsten Stand seit fünf Jahren erreicht.

Obwohl die Einkommensverteilung in der EU ausgewogener ist als in anderen großen Volkswirtschaften, bleibt das Einkommensgefälle in der EU ein Problem für die Politik. Schon vor der Krise hatten strukturelle Veränderungen zu einer wachsenden Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen, Wohlstand und Chancen geführt und gesellschaftliches Unbehagen heraufbeschworen, das durch die Umverteilungs- und Sozialpolitik nicht zerstreut werden konnte. Die Finanzkrise hat den Eindruck der ungleichen Verteilung von Chancen und Lasten in der Gesellschaft noch verstärkt. In einigen Ländern ging die wirtschaftliche Stagnation der Mittelschicht mit einem oftmals wachsenden Anteil der reichsten Teile der Gesellschaft am Gesamtwohlstand einher. Die schwache Finanzlage und die langsame Erholung schränkten in einigen Ländern den Handlungsspielraum der Politik ein, wodurch sich der gesellschaftliche Druck zur Beseitigung des Gefälles erhöhte⁷.

3. FORTSCHRITTE BEI DEN LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN

Eine mehrere Jahre abdeckende rückblickende Analyse bestätigt das Bemühen aller Mitgliedstaaten um eine aktive Strukturreform-Politik Seit 2011 das Verfahren des Europäischen Semesters eingeführt wurde, waren bei einer großen Mehrheit der Empfehlungen in der Substanz Fortschritte zu verzeichnen. Bei Geschwindigkeit und Tiefe der Reformen ergibt sich je nach Mitgliedstaat ein variables Bild. Bei den in den länderspezifischen Empfehlungen von 2016 angesprochenen Punkten erzielten die meisten Mitgliedstaaten einige oder begrenzte Fortschritte. Diese Fortschritte sind weitgehend identisch mit der Vorjahresentwicklung. Besonders ermutigend sind die Fortschritte im Finanzsektor und in der Arbeitsmarktpolitik, wo viele Mitgliedstaaten aktiv geworden sind, um die im vergangenen Jahr benannten Aspekte anzugehen. Angesichts des günstigen Niedrigzinsumfelds sind auch Fortschritte bei der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen

⁷ Siehe Employment and Social Developments in Europe Review, 2014-2016.

festzustellen. Bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und der Investitionsförderung ergibt sich ein gemischteres Bild. Die geringsten Fortschritte waren u. a. bei der Liberalisierung von Waren- und Dienstleistungsmärkten und der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung festzustellen.

Insgesamt sind die Mitgliedstaaten auf dem besten Weg, die Energie- und Klimaziele der Strategie „Europa 2020“ zu erreichen, während für andere Ziele ein fortgesetztes Engagement erforderlich sein wird. Die meisten Mitgliedstaaten werden ihre Zielvorgaben in den Bereichen Emissionssenkung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz bis 2020 voraussichtlich erreichen. Siebzehn Mitgliedstaaten haben ihre Zielvorgaben in Bezug auf frühe Schulabgänger und 12 ihre Vorgaben zum Anteil der Hochschulabsolventen bereits erreicht. Während das europäische Erwerbsquotenziel von 75 % in Reichweite ist und sich die Beschäftigungslage in nahezu allen Mitgliedstaaten weiter verbessert, dürfte es für einige Mitgliedstaaten schwer werden, die nationalen Beschäftigungsziele zu erreichen. Problematisch bleibt die Lage in Bezug auf das Armutziel, da die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in Europa mit 119 Millionen Menschen immer noch hoch ist. Allerdings ist die Zahl in den meisten Mitgliedstaaten im Zuge der stetigen Verbesserung der Arbeitsmarktlage zurückgegangen. Sie bewegt sich abwärts in Richtung auf den Stand von 2008, dem Bezugsjahr, gegenüber dem die Zielvorgabe der Strategie „Europa 2020“ festgelegt wurde. Sie verharrt aber nach wie vor um rund 21,6 Millionen Menschen über der Zielvorgabe der Strategie. Auf dem Weg zur Zielvorgabe von 3 % für Forschung und Entwicklung kommt die EU nur langsam voran. Anhang 2 enthält eine Übersicht über sämtliche Zielvorgaben der Strategie „Europa 2020“.

Mit den im gegenwärtigen mittelfristigen Finanzrahmen der EU zur Verfügung stehenden Fonds bereiten die Mitgliedstaaten Strukturreformen vor und setzen sie um. Der Einsatz der Mittel vor Ort hat sich in den meisten Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit verbessert. Die Kohärenz zwischen den länderspezifischen Empfehlungen zu den wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen und den europäischen Struktur- und Investitionsfonds war in der Planungsphase (2014/2015) durch gezielte Investitionslenkung und Vorab-Konditionalitäten gewährleistet worden. Die Kommission hat die länderspezifischen Empfehlungen von 2016 begutachtet und ist zu dem Schluss gekommen, dass eine Umsteuerung der operativen Programme gegenwärtig nicht erforderlich ist. Neben den europäischen Struktur- und Investitionsfonds stehen den Mitgliedstaaten Mittel aus dem europäischen Fonds für strategische Investitionen, Horizont 2020, der Fazilität „Connecting Europe“ und anderen direkt verwalteten EU-Fonds zur Verfügung. Bei der Reformplanung können die Mitgliedstaaten sich überdies vom Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen beraten lassen.

4. BEHEBUNG MAKROÖKONOMISCHER UNGLEICHGEWICHTE

Die Mitgliedstaaten der EU erzielen bei der Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte Fortschritte, aber einige Risiken bestehen fort. Die Staatshaushalte präsentieren sich positiver. Allerdings gehen die privaten, öffentlichen und außenwirtschaftlichen Verbindlichkeiten nur langsam zurück. Die bisherigen Fortschritte sind in einer von niedriger Inflation und geringem Wachstum geprägten Lage ungleich verteilt. Der Rückgang der inländischen und ausländischen Verbindlichkeiten war in mehreren Mitgliedstaaten mit einem umfangreichen Schuldenabbau verbunden, der Auswirkungen auf das kurzfristige Wachstum hatte. Die Korrektur der Leistungsbilanzen im Euro-

Währungsgebiet und in der EU hält an. Die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit entsprach weitgehend dem erforderlichen Abbau von Ungleichgewichten. Der Fremdkapitalabbau im Finanzsektor hat die Eigenkapitalposition des Sektors verbessert.

Im Warnmechanismus-Bericht 2017 war festgestellt worden, dass bei 13 Mitgliedstaaten eine eingehende Überprüfung angebracht ist. Die betroffenen Länder wiesen 2016, wie im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten festgestellt wurde, Ungleichgewichte oder übermäßige Ungleichgewichte auf. Der Rat hat die Angemessenheit einer eingehenden Überprüfung in seinen Schlussfolgerungen zum Warnmechanismus-Bericht⁸ bestätigt. In den Länderberichten werden die makroökonomischen Entwicklungen und Fortschritte in Bezug auf die einschlägigen Politikempfehlungen analysiert. Damit sollen das Entstehen von Risiken verhindert und die Fortschritte bei der Korrektur bestehender Ungleichgewichte kontrolliert werden⁹. Angesichts der Bedeutung des innergemeinschaftlichen Handels und der finanziellen Verflechtungen zwischen den EU-Ländern werden auch grenzübergreifende Auswirkungen berücksichtigt.

4.1. Abbau von Ungleichgewichten in der EU und im Euro-Währungsgebiet

Hohe Leistungsbilanzdefizite wurden korrigiert, aber hohe Überschüsse sind weiter angewachsen. Nach der Krise kam es in Ländern mit hohen außenwirtschaftlichen Defiziten infolge einer Umkehrung der privaten grenzüberschreitenden Finanzströme zu einer einschneidenden Korrektur. Verbesserungen bei der relativen Preiswettbewerbsfähigkeit waren dieser Entwicklung förderlich. Danach entwickelten sich Inlandsnachfrage und Einfuhren in den Netto-Schuldnerländern verhalten. Da die Nettoauslandsverbindlichkeiten in einer Reihe von Mitgliedstaaten nach wie vor hoch sind, müssen ihre Leistungsbilanzpositionen auf einem tragbaren Niveau verbleiben. In den meisten Ländern mit positiver Leistungsbilanz fand keine symmetrische vergleichbare Korrektur nach der Krise statt, so dass die bereits hohen Überschüsse in einigen Ländern weiter stiegen. Deshalb weist das Euro-Währungsgebiet insgesamt einen zunehmenden Leistungsbilanzüberschuss auf¹⁰.

Das Fortbestehen des Leistungsbilanzüberschusses des Euro-Währungsgebiets spiegelt die vergleichsweise geringe Dynamik der aggregierten Nachfrage wider, die weiterhin hinter der Wirtschaftstätigkeit zurückbleibt. Die reale Binnennachfrage im Euro-Währungsgebiet verharrt unter dem Niveau vor der Krise. Die relativ niedrige aggregierte Nachfrage wirkt sich auch nachteilig auf das Wirtschaftswachstum und das geschätzte Potentialwachstum aus. Die anhaltend schwache Nachfrage verfestigt das historisch niedrige Niveau der Kerninflation und schafft schwierige Rahmenbedingungen für Länder, die ihre In- und Auslandsverschuldung abbauen müssen.

⁸ Ratsdokument 5735/17.

⁹ Gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates gelten als „Ungleichgewichte“ „alle Trends, die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken könnten“.

¹⁰ Gemäß Erwägungsgrund 17 der Verordnung Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates sollte „bei der Bewertung von makroökonomischen Ungleichgewichten [...] berücksichtigt werden, wie schwerwiegend sie sind und welche potenziellen negativen wirtschaftlichen und finanziellen Ansteckungseffekte sie haben“. Dort heißt es weiter: „Zudem sollten in den Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzüberschüsse anhäufen, die politischen Maßnahmen darauf abzielen, die Maßnahmen zu ermitteln und durchzuführen, die dazu beitragen, die Binnennachfrage und das Wachstumspotenzial dieser Staaten zu steigern“.

Der Schuldenabbau im privaten und im öffentlichen Sektor schreitet weiter voran, wengleich nur langsam und uneinheitlich, da er durch ein geringes nominales Wachstum gebremst wird. Eine anhaltend hohe private Verschuldung, zu der oftmals noch eine erhebliche Staatsverschuldung dazukommt, dämpft die Investitionstätigkeit und belastet die Bilanzen einiger Geldinstitute. In den meisten Ländern kommt die Bilanzbereinigung voran und sowohl Privathaushalte als auch Unternehmen verringern dank wachsender Nettoersparnisse ihre Schuldenstände. Allerdings vollzieht sich der Schuldenabbau nicht unbedingt in den Ländern, in denen dies am dringendsten nötig wäre; so erzielen einige hoch verschuldete Länder langsamere Fortschritte beim Abbau von Verbindlichkeiten als Länder mit niedriger Verschuldung.

Die Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensektors hat weiter zugenommen, aber die niedrige Rentabilität und in einigen Fällen die Altlasten an notleidenden Krediten stellen die Finanzbranche weiterhin vor Herausforderungen. Die Banken haben ihre Kapitalpuffer trotz einer zwar ansteigenden, aber immer noch schwachen Rentabilität weiter ausgebaut. Letztere wird durch das langsame Wirtschaftswachstum, traditionelle Geschäftsmodelle, Kosteneffizienz und überbelegte Märkte beeinträchtigt. Diese Schwachstellen werden durch das gegenwärtige Niedrigzinsumfeld weiter belastet. In einigen Ländern wird der Spielraum der Banken bei der Darlehensvergabe durch die Altlasten an notleidenden Krediten ferner eingeschränkt, und die niedrige Rentabilität behindert die Bildung von Rücklagen sowie die interne Kapitalbildung und erschwert die Kapitalaufnahme am Markt.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten muss die in einigen Wirtschaftszweigen gegebenen Überhitzungsgefahren genau beobachten. Die Mitgliedstaaten, die beim Abbau von Ungleichgewichten am schnellsten vorangekommen sind, verzeichnen ein dynamisches Wachstum und eine vergleichsweise höhere Inflation; in einigen Fällen ist es zu einem Anstieg der Lohnstückkosten gekommen. In den meisten Mitgliedstaaten legen die realen Wohnimmobilienpreise zu. In einigen Fällen hat sich der Druck auf den bereits überbewerteten Wohnungsmärkten durch den Anstieg der realen Wohnimmobilienpreise noch verschärft.

Die Erholung macht sich zwar auf den Arbeitsmärkten bemerkbar, aber Probleme wie die Langzeitarbeitslosigkeit und die geringe Produktivität sind nach wie vor vorhanden. Die Arbeitsmärkte haben sich seit Mitte 2013 positiv entwickelt, und die Unterschiede zwischen den Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten haben sich verringert. Dennoch ist in einer Reihe von EU-Ländern die Arbeitslosigkeit weiterhin sehr hoch, und die Löhne stagnieren. Nach wie vor gibt es soziale Not, vor allem in den Ländern, die am meisten unter der Finanz- und Schuldenkrise gelitten haben.

Strukturreformen haben zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte beigetragen, und der Reformwille muss beibehalten werden. Es besteht Handlungsbedarf, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die effiziente Ressourcenallokation zu beschleunigen. Die Insolvenzvorschriften sollten wirksamer gestaltet werden, damit Ungleichgewichte in Bestandsgrößen leichter korrigiert werden können. Gleichzeitig müssen die nachteiligen Auswirkungen des Schuldenabbaus auf das kurzfristige Wachstum eingegrenzt werden. Vergangene Reformen haben dazu in unterschiedlichem Ausmaß beigetragen. In einigen Ländern mit Ungleichgewichten wurden die Reformbemühungen eingestellt, und in einigen Fällen besteht die Gefahr von Rückschritten, was oft an einer unsicheren politischen Entwicklung liegt. Die Beibehaltung bestehender Reform-

Selbstverpflichtungen und die Vollendung des Reformprozesses sind unerlässlich, damit die Vorteile der Reformen vollumfänglich zur Geltung kommen.

4.2. Durchführung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht

Das Monitoring der Umsetzung der politischen Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht wurde gestärkt. Seit der Konsolidierung der VMU-Kategorien 2016 unterliegen sämtliche Länder mit Ungleichgewichten oder übermäßigen Ungleichgewichten einem „spezifischen Monitoring“. Sein Ziel ist die fortlaufende Begleitung sämtlicher im Rahmen des Verfahrens ergriffener politischer Maßnahmen über in den Ratsausschüssen erörterte Kommissionsberichte. Das Monitoring wurde auf den Umfang der Herausforderungen und der Schwere der Ungleichgewichte zugeschnitten. Der Rat hat die Schlussfolgerungen einzelner Monitoring-Berichte größtenteils unterstützt.

Im Vergleich zu 2016 ist die Zahl der Mitgliedstaaten, in denen Ungleichgewichte festgestellt wurden, zurückgegangen. Laut den eingehenden Überprüfungen weist von den 13 Mitgliedstaaten, bei denen eine solche Überprüfung für erforderlich befunden wurde, einer keine Ungleichgewichte auf; bei sechs weiteren wurden Ungleichgewichte und bei den übrigen sechs übermäßige Ungleichgewichte festgestellt. In Anhang 3 werden die Befunde der eingehenden Überprüfungen zusammengefasst.

Die Kommission wird die politischen Reaktionen der Länder, in denen Ungleichgewichte festgestellt wurden, genau beobachten:

- **Irland und Slowenien** weisen nach wie vor Ungleichgewichte auf. Eine Reihe positiver wirtschaftlicher Entwicklungen und durchgeführter Reformen deuten auf ihre fortlaufende allmähliche Korrektur. Die nachhaltige Korrektur ihrer Ungleichgewichte liegt in Reichweite, sofern weitere Anstrengungen unternommen werden. Die Kommission wird deshalb die wirtschaftlichen Entwicklungen in den beiden Ländern und die künftigen Selbstverpflichtungen, insbesondere die nationalen Reformprogramme, beobachten, um die nächste eingehende Überprüfung vorzubereiten.
- **Deutschlands** Ungleichgewichte spiegeln sich in seinem hohen Leistungsbilanzüberschuss wider. Die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen deuten nicht auf eine Korrektur dieser Ungleichgewichte, auch wenn bei der Befolgung der letztjährigen länderspezifischen Empfehlungen, die auf der eingehenden Überprüfung beruhen, einige Fortschritte zu verzeichnen sind. Die Kommission wird deshalb die wirtschaftlichen Entwicklungen in Deutschland und die künftigen Selbstverpflichtungen, insbesondere das nationale Reformprogramm und ein möglicherweise von der nächsten Bundesregierung vorgelegtes neues nationales Reformprogramm, beobachten, um die nächste eingehende Überprüfung vorzubereiten.
- **Frankreich** weist weiterhin übermäßige Ungleichgewichte auf, aber eine Reihe wirtschaftlicher Entwicklungen und durchgeführter Reformen deuten auf ihre allmähliche Korrektur. Allerdings sind weitere Anstrengungen erforderlich, um eine nachhaltige Korrektur dieser Ungleichgewichte zu erzielen. Die Kommission wird deshalb die wirtschaftlichen Entwicklungen in Frankreich und die künftigen Selbstverpflichtungen, insbesondere das nationale Reformprogramm und ein möglicherweise von der nächsten Regierung vorgelegtes neues nationales Reformprogramm, beobachten, um die nächste eingehende Überprüfung vorzubereiten. Auf der Grundlage dieser Überprüfung könnte die

Kommission es in Betracht ziehen, die Einstufung von „übermäßige Ungleichgewichte“ in „Ungleichgewichte“ zu ändern.

- Bei drei weiteren Ländern mit übermäßigen Ungleichgewichten – **Zypern, Italien und Portugal** – wird die Kommission angesichts der anhaltenden strukturellen Schwächen, die bei der eingehenden Überprüfung festgestellt wurden, ihre Bewertung im Mai im Lichte der in den nationalen Reformprogrammen dieser Länder zum Ausdruck kommenden Ambition überprüfen.

Tabelle 1: Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen 2016-2017

	2016	2017
keine Ungleichgewichte	BE, EE, HU, AT, RO, UK	FI
Ungleichgewichte	DE, IE, ES, NL, SI, FI, SE	DE, IE, ES, NL, SI, SE
Übermäßige Ungleichgewichte	BG, FR, HR, IT, PT, CY	BG, FR, HR, IT, PT, CY
Länder, für die keine eingehende Überprüfung vorgesehen wurde	CZ, DK, LV, LT, LU, MT, PL, SK	BE, CZ, DK, EE, LV, LT, LU, HU, MT, AT, PL, RO, SK, UK

5. REFORMEN DER MITGLIEDSTAATEN

Stärke und Nachhaltigkeit der Erholung hängen davon ab, wie effektiv Reformen beschlossen und durchgeführt werden. Eine entschlossene Reformpolitik schafft Vertrauen und die Voraussetzungen für nachhaltig höhere Wachstums- und Beschäftigungszahlen. Diese hängen wiederum aber auch davon ab, wie rasch der Reformprozess auf den Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten Ergebnisse zeitigt, die Investitionen und eine produktivitätssteigernde Ressourcenallokation bewirken.

Eine Unterstützung der notwendigen Anpassungen und Umstellungen kann die Reformvorteile optimieren und Synergien zwischen Reformen in verschiedenen Politikbereichen gewährleisten. Die Reformen in verschiedenen Politikbereichen müssen unter Umständen synchronisiert vonstattengehen und sich gegenseitig unterstützen, beispielsweise indem die Arbeits- und die Warenmärkte parallel flexibilisiert werden. Von Bedeutung ist auch die richtige Abfolge der Reformen, da klare Ankündigungen und die Vorstellung eines längerfristig angelegten Reformfahrplans Auswirkungen auf die Identifikation mit den Reformen und die öffentliche Unterstützung haben.

Die Erleichterung von Produktivitätsgewinnen in einer größeren Anzahl von Unternehmen kann der Konvergenz zuträglich sein und zur Reduzierung von Ungleichheiten beitragen. Die zunehmende Heterogenität der Produktivitätsentwicklung ist

einer der Hauptgründe für die ungleiche Einkommensverteilung in den Volkswirtschaften und Gesellschaften der EU. Sie schränkt auch die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotential ein. Die ungleiche Einkommensverteilung kann zwar durch Steuern und Sozialversicherung abgefedert werden, aber der Bedarf an solchen Korrekturmaßnahmen kann durch Reformen vermindert werden, die eine ausgewogenere Verteilung des Produktivitätswachstums auf Unternehmen, Wirtschaftszweige und Regionen ermöglichen¹¹. Das Produktivitätsgefälle kann beispielsweise durch Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen und Bildung, die Erleichterung des Technologietransfers und die Umlenkung von Ressourcen angegangen werden. Eine solche Politik trägt zu steigenden Löhnen und Einkommen bei und entlastet die öffentlichen Haushalte von der Korrektur bestehender Ungleichheiten durch Umverteilung. In Dänemark wurde 2012 ein Produktivitätsausschuss eingerichtet, der Empfehlungen zur Steigerung der Produktivität im privaten und im öffentlichen Sektor abgeben sollte. Mehrere der 2014 veröffentlichten Empfehlungen wurden umgesetzt.

Distributionseffekte müssen bei der Planung und zeitlichen Abfolge von Strukturreformen zunehmend berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Einführung von Strukturreformen deren kurz- und mittelfristigen Folgen einschließlich ihrer Distributionseffekte und sozialen Kosten berücksichtigen. Einige Reformen, die letzten Endes allen zugutekämen, beinhalten keinen Interessenkonflikt zwischen Wachstum und Gerechtigkeit. Reformen im Bildungswesen, beispielsweise zur Qualitätssteigerung oder zur Verbesserung des Zugangs, tragen sowohl zu Wirtschaftswachstum als auch zum Abbau von Ungleichheit bei. Die berufliche Bildung und lebenslange Weiterbildungsmöglichkeiten tragen dazu bei, die negativen Konsequenzen des mit einer vermehrten Nachfrage nach Fachkräften verbundenen technischen Wandels abzufedern, da sie das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer verbessern.

Die Mitgliedstaaten haben zahlreiche Steuerreformen zur Förderung von Investitionen, Beschäftigung und sozialer Gerechtigkeit angekündigt und durchgeführt. Bei der Förderung der Einhaltung von Steuervorschriften wurden Fortschritte erzielt, aber der Kampf gegen Steuerbetrug, Steuerumgehung und Steuerhinterziehung bleibt eine wesentliche Voraussetzung für eine gerechte Lastenverteilung. Um das richtige Gleichgewicht zwischen Effizienz und Gerechtigkeit zu erzielen, müssen die Steuereinnahmen sichergestellt werden, die für öffentliche Investitionen und Wohlfahrt benötigt werden. Nach den Lohnsteuerreformen zu Beginn des Jahres 2016 hat die Reformtätigkeit im weiteren Jahresverlauf etwas nachgelassen, und die Lohnsteuerlast ist in mehreren Mitgliedstaaten auch für Geringverdiener nach wie vor hoch. In einigen Ländern stellt die Besteuerung weiter ein zusätzliches Hindernis für private Investitionen dar. Es sind weitere Bemühungen vonnöten, um die Einhaltung der Steuervorschriften zu vereinfachen, die Begünstigung der Fremdfinanzierung anzugehen und die steuerlichen Anreize für F&E zu verbessern.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 des mehrjährigen Finanzrahmens waren die Mitgliedstaaten erstmalig gefordert, mittels Reformen die Wirksamkeit von Vorhaben durch die Einführung von Vorab-Konditionalitäten zu erleichtern und zu verstärken. Diese Reformen sollen vor allem in den Bereichen öffentliches Auftragswesen, Einführung strategischer Rahmenvorgaben für soziale Eingliederung, Arbeitsmärkte, Bildung und Verwaltungseffizienz und Umsetzung einschlägiger EU-Vorschriften vorgenommen werden.

¹¹ Siehe Europäische Kommission (2016), „Single Market Integration and Competitiveness in the EU and the Member States“.

Mit den Reformen sollen die allgemeinen Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert und die Durchführung von aus den EU-Fonds oder dem europäischen Fonds für strategische Investitionen finanzierten Vorhaben erleichtert werden. Die Reformen müssen von den Mitgliedstaaten sorgfältig begleitet und umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist der Aufbau von Verwaltungskapazitäten von Bedeutung. Die intensivere Nutzung von Finanzinstrumenten kann die Hebelwirkung der EU-Mittel und ihre Wirkung verstärken, erfordert aber in entsprechendem Ausmaß Knowhow und Sachverstand in der behördlichen Mittelverwaltung.

Neue Politikmaßnahmen müssen unter enger Einbeziehung der Sozialpartner ausgearbeitet und durchgeführt werden, um eine breitere Palette von Interessenträgern einzubinden. Komplexere Reformen benötigen mehrere Jahre bis zu ihrer Vollendung. Deshalb müssen sie sachgerecht konzipiert und mit wichtigen Interessenträgern wie regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften sowie mit den Sozialpartnern vereinbart werden. Den Mitgliedstaaten ist bewusst, dass Funktionsweise und Effektivität des sozialen Dialogs verbessert werden müssen. Litauen, das 2016 eine länderspezifische Empfehlung zum Kapazitätsaufbau erhalten hat, hat ein neues Arbeitsrecht eingeführt, von dem sich die Regierung positive Auswirkungen auf die Tarifverhandlungen verspricht. Polen hat einen neuen Rat für den sozialen Dialog eingerichtet, und in Spanien wurde eine neue Vereinbarung zum sozialen Dialog getroffen. Auf der anderen Seite bestehen in Bezug auf einige Mitgliedstaaten weiter Zweifel an der tatsächlichen Einbindung der Sozialpartner in die Arbeitsmarktreformen.

5.1 Investitionsförderung

Das Investitionswachstum hat sich in letzter Zeit dank günstiger Finanzierungsbedingungen, einer über dem langfristigen Mittel liegenden Kapazitätsauslastung und eines nachlassenden Entschuldungsdrucks auf Unternehmen in einigen Ländern verbessert. Eine Reihe konjunktureller und struktureller Faktoren erklärt jedoch die anhaltende Investitionsschwäche. Ein geringer Anstieg der Nachfrage und die Erwartung eines schwachen Potentialwachstums dämpfen weiterhin eine nachhaltigere Erholung der Investitionstätigkeit. In früheren Zeiten betragen die Investitionen in der EU 21-22 % des BIP. Nach einem Rückgang auf 19,4 % im Jahr 2013 befinden sie sich inzwischen in einer Phase allmählicher Erholung. Die Investitionstätigkeit dürfte sich 2017 sowohl in der EU als auch im Euro-Währungsgebiet insgesamt leicht um 2,9 % beschleunigen und 2018 weiter um 3,4 % im Euro-Währungsgebiet und 3,1 % in der EU zunehmen. Insbesondere ist es wichtig, Anreize zur Belebung der privaten Investitionstätigkeit zu setzen, da diese 90 % der Gesamtinvestitionen ausmacht.

Die Investitionen in immaterielle Vermögenswerte nehmen zu, wenn auch langsam und von einem niedrigen Ausgangsniveau. Während sich der Produktivitätsverlust nach der Krise zum Teil durch den signifikanten Rückgang der Investitionen in Maschinen und Anlagen erklären lässt, sind für die gebremste Dynamik der totalen Faktorproduktivität, die in Europa im vergangenen Jahrzehnt viel langsamer zugenommen hat als in anderen Wirtschaftsräumen, strukturelle Probleme auf den Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten verantwortlich. Erhöhter Investitionsbedarf besteht insbesondere bei wissensgestütztem Kapital. Ferner müssen nachhaltige, den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft entsprechende Investitionen gefördert, die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft intensiviert und neue Instrumente wie Steueranreize besser genutzt werden.

Ausländische Direktinvestitionen fließen der EU derzeit nur in geringem Maße zu und in einigen Teilen der EU sind die Integration in den internationalen Handel und die Diversifizierung nach wie vor nur schwach ausgeprägt. Dank ihrer wirtschaftlichen Offenheit ist die EU bei der Aus- und Einfuhr von Waren und Dienstleistungen führend. Auf sie entfallen 16 % des Welthandels. Mehr als 30 Millionen Arbeitsplätze in der EU hängen unmittelbar und mittelbar vom Export von Waren und Dienstleistungen in die übrige Welt ab. Allerdings sind nur 13 % der europäischen KMU außerhalb der EU aktiv, so dass die Mitgliedstaaten mehr tun könnten, um KMU die Beteiligung am internationalen Handel zu erleichtern. Zwischen den Mitgliedstaaten, Regionen und Wirtschaftszweigen gibt es in dieser Hinsicht ebenfalls erhebliche Unterschiede. Während der deutsche Maschinen- und Anlagenbau, die französische Luft- und Raumfahrtindustrie, die britische Pharmaindustrie und die dänischen Enzymproduzenten weltweit führend sind, geht der Anteil einiger Wirtschaftszweige und Mitgliedstaaten am Welthandel weiter zurück. Die Gründe für Auslandsinvestitionen sowie ihre Bedingungen und Beschaffenheit sind sehr vielfältig; dies gilt auch für ihre Auswirkungen auf die Entstehung von Arbeitsplätzen. Bei den Herkunftsländern ausländischer Direktinvestitionen in die EU sind Veränderungen festzustellen: Während die USA und Japan weiterhin aktiv investieren, gewinnen andere Wirtschaftsräume wie China und der Mercosur an Profil. Wichtig ist, dass bei ausländischen Direktinvestitionen in die und aus der EU einheitliche Wettbewerbsvoraussetzungen gewährleistet werden und die EU vermehrten Zugang zu den entsprechenden Drittlandmärkten erhält.

Zu den häufigsten Investitionshemmnissen in den Mitgliedstaaten zählen unvorteilhafte Rahmenbedingungen für Unternehmen, Effizienzdefizite in den Behörden, und ein hoher branchenspezifischer Verwaltungs- und Regulierungsaufwand. In mehreren Mitgliedstaaten kommen eine Reihe weiterer Faktoren hinzu, wie Verkrustungen in den Waren- und Arbeitsmärkten, ein mangelndes oder nicht anforderungsgerechtes Qualifikationsangebot, unzureichende Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation, komplexe Steuersysteme, ineffiziente Justizsysteme, sektorspezifische Schranken beispielsweise im Infrastrukturwesen, und Hindernisse beim Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere für den Mittelstand. Einige Mitgliedstaaten haben zudem weiter Nachholbedarf bei der Korruptionsbekämpfung. Insgesamt spielen auch Rechtsstaatlichkeit sowie Vertrauen in die Qualität und Berechenbarkeit der Regulierung, der Steuervorschriften und generell der Politik und der Institutionen bei der Risikobewertung im Vorfeld von Investitionsentscheidungen eine große Rolle.

In mehreren Mitgliedstaaten werden einige dieser Investitionshemmnisse inzwischen mittels Reformen angegangen. Generell haben sich die Bedingungen für den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten verbessert, was zum Teil auf externe Faktoren zurückgeht (in Kroatien, Irland und Litauen). Einige Fortschritte sind auf den Arbeitsmärkten und im Bildungswesen festzustellen (in Italien und Frankreich). Das gleiche gilt für Regulierungs- und Verwaltungslasten (in Frankreich, Italien, Portugal und Slowenien), das öffentliche Auftragswesen (in Polen, Portugal und Schweden), die Verwaltung (in Italien und der Slowakei) sowie die Justiz (in Kroatien, Italien und Malta). Bei der Beseitigung branchenspezifischer Regulierungsschranken insbesondere im Dienstleistungssektor und in den Netzindustrien sowie bei der Beseitigung von Hindernissen für die Finanzierung von Forschung und Innovation sind jedoch nur begrenzte Fortschritte zu verzeichnen. Frankreich hat die Verwaltungsverfahren für Investitionen in verarbeitendes Gewerbe und den Dienstleistungssektor mittels eines umfassenden Vereinfachungsprogramms weiter gelockert.

Abgesehen von der Arbeit des einheitlichen Aufsichtsmechanismus in Bezug auf die großen Finanzinstitute im Euro-Währungsgebiet wurde die Beaufsichtigung des Bankensektors auf nationaler wie auf EU-Ebene auch sonst weiter verstärkt, und es wurden Schritte unternommen, um die Betreuung und Veräußerung notleidender Kredite zu verbessern. In mehreren Mitgliedstaaten hat sich die Qualität der Vermögenswerte im Bankensektor während der Krise verschlechtert und belastet weiterhin die Darlehensvergabe und die Investitionstätigkeit. Diese Feststellung gilt trotz des rückläufigen Trends bei den notleidenden Darlehen, deren Anteil am gesamten Darlehensbestand im zweiten Quartal 2016 im EU-Durchschnitt auf 5,45 % zurückging. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hoch, und in mehreren Ländern liegt dieser Anteil im zweistelligen Bereich (Bulgarien, Irland, Griechenland, Kroatien, Italien, Zypern, Ungarn, Portugal, Rumänien und Slowenien). Maßnahmen zum beschleunigten Aufbau eines Sekundärmarkts für notleidende Kredite wurden zwar ergriffen (z. B. in Italien), haben aber noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet. Die Verwertung von Sicherheiten und die Insolvenzverfahren wurden in einigen Mitgliedstaaten effizienter gestaltet (z. B. in Bulgarien, Kroatien, Italien und Zypern). Die Einrichtung staatlicher oder privater Vermögensverwaltungsgesellschaften und Aufsichtsmaßnahmen wie zusätzliche Rückstellungen für Kreditverluste und Eigenkapitalanforderungen, gepaart mit einem verstärkten Abgleich der Umstrukturierung von Verbindlichkeiten mit den Zielvorgaben für den Abbau von Zahlungsrückständen haben zu einem Rückgang der notleidenden Kredite in Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Irland, Rumänien und Slowenien beigetragen. In Italien sind die notleidenden Kredite in jüngster Zeit zurückgegangen, aber die Veräußerung wertgeminderter Aktiva kommt nur langsam voran. Die Qualität der Vermögenswerte ist in Portugal auch in der ersten Jahreshälfte 2016 weiter gesunken, was insbesondere an den Entwicklungen im Immobilien- und im Bausektor liegt. In Zypern und Griechenland, wo der Anteil der notleidenden Kredite im Zuge der Krise auf über 40 % anwuchs, haben die bislang ergriffenen Maßnahmen (wie Zielvorgaben für die Umschuldung oder die Veräußerung wertgeminderter Aktiva) noch keine spürbaren Ergebnisse erbracht. Insgesamt betrachtet bedarf es in mehreren Mitgliedstaaten entschlossenerer und umfassenderer Anstrengungen, um den Anteil notleidender Kredite zu senken, die zudem von Reformen zur beschleunigten Umstrukturierung ihrer Bankensysteme flankiert werden müssen.

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um sowohl den Zugang zu Beteiligungskapital zu verbessern als auch alternative Finanzierungsformen wie Schwarmfinanzierung zu entwickeln. Der Erfolg des österreichischen Schwarmfinanzierungs-Gesetzes aus dem Jahr 2015 veranschaulicht, wie sehr sich der Aufbau eines passenden Rechtsrahmens für solche alternative Finanzierungsformen bezahlt macht. Andere Mitgliedstaaten wie Spanien, Lettland, die Niederlande und Ungarn haben die Finanzierung von KMU erleichtert und institutionellen Anlegern neue Möglichkeiten eröffnet. Zu den einschlägigen Maßnahmen zählen die Zusammenlegung staatlicher Unterstützungsinstrumente in einer einzigen Entwicklungsbank, die als einheitliche Anlaufstelle für Unternehmen fungiert und nicht-finanzielle Unterstützung wie Beratung und Schulung bietet. Ein weiteres Beispiel ist der Aufbau spezifischer staatlicher Wagniskapital- oder Wachstumsfinanzierungsinstrumente oder sonstiger Dachfonds. Trotzdem stellen der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten und Verwaltungsverfahren in einigen Mitgliedstaaten weiterhin ein erhebliches Wachstums- und Investitionshindernis insbesondere für mittelständische Gründungs- und Expansionsvorhaben dar. Schwerfällige Rechtsrahmen für Neugründungen und Neuzulassungen behindern die Investitionstätigkeit von KMU in einer Reihe von Mitgliedstaaten.

Die öffentlichen Investitionen sind in den meisten Mitgliedstaaten während der Krise erheblich zurückgegangen und haben ihr langfristiges Niveau bislang nicht wieder erreicht. Zu geringe Investitionen in materielle und immaterielle Vermögenswerte wie FuE beeinträchtigen nicht nur unmittelbar das BIP-Wachstum, sondern beeinträchtigen auch die langfristige Produktivität, da sie die Innovationstätigkeit und die Verbreitung verfügbarer Technik verlangsamen. Es ist wichtig, öffentliche Investitionen – insbesondere in die allgemeine und berufliche Bildung, in Infrastruktur und in Forschung und Innovation – zu fördern und gleichzeitig Hebel für private Investitionen zu schaffen. Dabei sollte auch die Qualität der Investitionen in den Blick genommen werden.

In den vergangenen Jahren wurden auf Ebene der EU wie der Mitgliedstaaten eine Reihe von Verbesserungen im Rechtsrahmen für das öffentliche Auftragswesen vorgenommen, aber noch sind nicht alle Probleme gelöst. Hindernisse für eine wirksame öffentliche Beschaffungspraxis schränken das Wirtschaftswachstum und das Funktionieren des Binnenmarktes ein. Die öffentliche Hand gibt in der EU alljährlich rund 14 % des BIP für öffentliche Aufträge aus; diese sind ein wesentliches Instrument zur Umsetzung politischer Vorhaben und zur Verwirklichung nationaler strategischer Ziele. Funktionierende Beschaffungsmärkte verbessern die nationale Wettbewerbsfähigkeit, denn sie sorgen für solidere Staatsfinanzen, gezieltere Investitionen und höherwertige Dienstleistungen wie Infrastruktur oder elektronische Behördendienstleistungen. Im Gesundheitswesen können öffentliche Aufträge ein nützliches Instrument darstellen, um bei Arzneimitteln und medizinischen Geräten ein besseres Preis-Leistungsverhältnis zu erzielen. In mehreren Mitgliedstaaten ist der Anteil der veröffentlichten Aufträge weiter gering, was zur Folge hat, dass die Beschaffungsmärkte nicht in ausreichendem Ausmaß offen sind für grenzüberschreitende Geschäftsmöglichkeiten. Die Anwendung von Vergabeverfahren mit eingeschränktem Wettbewerb wie dem Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb wird von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich praktiziert und liegt zwischen nahezu 0 % und über 20 % aller Aufträge. Auch der Anteil der Aufträge, für die nur ein Angebot eingereicht wird, bleibt hoch. Das deutet darauf hin, dass der Binnenmarkt für öffentliche Aufträge nicht ausreichend funktioniert und eine weitere Öffnung der wirtschaftlichen Effizienz und dem Wachstum förderlich wäre.

Sozialinvestitionen sind eine Voraussetzung für eine erfolgreiche und dauerhafte Erholung. Die vom Europäischen Sozialfonds unterstützten Investitionen in eine aktive Arbeitsmarktpolitik tragen zu einer besseren Bereitstellung individualisierter Leistungen bei und stärken die Kapazität der staatlichen Arbeitsvermittlung. Sozialinvestitionen sollten auch den Einsatz von Finanzinstrumenten wie Darlehensregelungen zur Unterstützung von Kleinst- und/oder Sozialunternehmen für Zielgruppen wie Selbständige, Jugendliche, junge Kleinkreditnehmer, Frauen oder Menschen mit Behinderungen einschließen. Die Investitionsoffensive für Europa trägt mehr und mehr zu diesen Investitionen bei, wie sich beispielsweise an der Gewährung von Darlehensbürgschaften zugunsten von rund 1300 Kleinunternehmen in Polen erkennen lässt. Allerdings ist ihr Potential im Hinblick auf die Dynamisierung des Aufbaus von Humankapital bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Es muss intensiver an der Entwicklung geeigneter Instrumente hierfür gearbeitet und gewährleistet werden, dass gesellschaftliche Akteure und Geldgeber enger zusammenarbeiten.

5.2 *Strukturreformen*

Reformen zur Verbesserung der Arbeitsmärkte und der Sozialversicherungssysteme

Viele Mitgliedstaaten haben bedeutende Reformen im Beschäftigungsschutz durchgeführt, um der Segmentierung der Arbeitsmärkte entgegenzuwirken. Dänemark hat eine Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ein Maßnahmenpaket eingeführt, mit dem sichergestellt werden soll, dass sich Arbeit lohnt. Polen hat Schritte ergriffen, um die exzessive Verwendung zivilrechtlicher Verträge einzuschränken. Die Folgen dieser Reformen sind vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen in Bezug auf Institutionen, Verwaltung und Warenmärkte zu bewerten. Der Unsicherheit und Komplexität von Rechtsstreitigkeiten im Arbeitsrecht kann u. a. durch eine Senkung der Verfahrensdauer und eine Förderung alternativer Streitbeilegungsverfahren wie der Schlichtung begegnet werden. In Frankreich verspricht man sich von dem im August 2016 erlassenen Gesetz zur Änderung der Verordnung über ungerechte Entlassungen und zur Ausweitung der Möglichkeiten unternehmensinterner Anpassungen der Arbeitsbedingungen einen Beitrag zur Entsegmentierung des Arbeitsmarktes.

Einige Mitgliedstaaten haben Schritte zur Verbesserung der Lohnbildung unternommen. Die Gewährleistung einer langfristig gleichmäßigen Entwicklung von Löhnen und Produktivität trägt entscheidend zu mehr Wettbewerbsfähigkeit bei. Es ist jedoch auch wichtig, dafür zu sorgen, dass das Niveau der Löhne und Gehälter einen menschenwürdigen Lebensstandard ermöglicht. Belgien hat seine Lohnbildung stärker an die Konjunktur- und Produktivitätsentwicklung angebunden. In Finnland wird über ein neues Lohnbildungsmodell verhandelt, bei dem die Löhne und Gehälter in den Branchen, die handelbare Güter produzieren, denjenigen in den übrigen Branchen als Anker dienen.

Trotz einiger Reformen zur Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit in einer Reihe von Mitgliedstaaten bleibt diese in den meisten Ländern hoch. Das gilt insbesondere für das Euro-Währungsgebiet. Eine hohe steuerliche Belastung der Arbeit treibt die Arbeitskosten nach oben, senkt gleichzeitig das Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten und beeinträchtigt damit sowohl die Nachfrage nach als auch das Angebot an Arbeit. In mehreren Mitgliedstaaten gibt es Spielräume für eine Verlagerung der Besteuerung auf wachstumsfreundlichere Einnahmequellen wie Vermögens- oder Umweltsteuern. Eine Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Litauen, Ungarn und Österreich, sind dabei, die Steuerlast insbesondere für Geringverdiener zu senken.

Die Teilhabe einiger Gruppen am Arbeitsmarkt bleibt für mehrere Mitgliedstaaten ein schwieriges Unterfangen. Zur Gewährleistung gleicher Rechte, Pflichten und Chancen für alle bedarf es einer Politik, die auf die Integration gefährdeter Gruppen in den Arbeitsmarkt abzielt. Insbesondere Nicht-EU-Bürger und Menschen mit Migrationshintergrund sind auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentiert und eher von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Dafür sind oft mehrere Gründe gemeinsam verantwortlich, wie mangelnde Sprachkenntnisse, begrenzter Bildungszugang, geringere Qualifikationen oder Diskriminierung. Diese Herausforderungen haben sich seit der Wirtschaftskrise und in jüngerer Zeit auch durch den erhöhten Zustrom von Asylbewerbern verschärft. Einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Österreich und Schweden, begegnen dieser Herausforderung mit gezielten Maßnahmen zur Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Analog können Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktteilhabe von Frauen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern abbauen und gleichzeitig zur Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes insgesamt sowie zum Wirtschaftswachstum beitragen.

Vor diesem Hintergrund haben einige Mitgliedstaaten wie beispielsweise Irland und die Slowakei Maßnahmen zur Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots ergriffen.

Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass alle Jugendlichen, auch die gering qualifizierten, bessere Aussichten auf einen Arbeitsplatz erhalten. Dazu gehört auch, dass Arbeitnehmern dabei geholfen wird, sich an den technologischen Wandel und an die Globalisierung anzupassen. Die Zahl der Mitgliedstaaten, die sich um eine bessere Steuerung und Kohärenz ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihrer öffentlichen Arbeitsvermittlung bemühen, hat zugenommen. Rumänien hat seine staatliche Arbeitsagentur ausgebaut, und Ungarn ist in Begriff, seine aktive Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren. In Estland ist die Reform der Erwerbsfähigkeitsbestimmungen seit Januar abgeschlossen. Sie soll die individuelle Unterstützung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern.

Die Partizipationsquote nimmt in der allgemeinen und der beruflichen Bildung zu. Viele Mitgliedstaaten setzen die Reform ihrer Systeme zur allgemeinen und beruflichen Bildung, mit der deren Eingliederungsfähigkeit und die Bildungsergebnisse verbessert werden sollen, fort. Portugal hat in den letzten Jahren erfolgreiche Initiativen ergriffen, um das Bildungsgefälle abzubauen, die Schulabbrecherquote zu senken und das grundlegende Qualifikationsniveau der Bevölkerung anzuheben. Mehrere Länder sind bestrebt, ihre Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu verbessern.

Die Modernisierung der Sozialschutzsysteme ist unerlässlich, um ihre Nachhaltigkeit und ihre Funktionsfähigkeit sowie ihre Verbindung zum Arbeitsmarkt zu erhalten. Der demografische Wandel unterstreicht die Bedeutung, die einer Effizienzsteigerung bei den Sozialausgaben zukommt. Ein integriertes Konzept zur Unterstützung der Arbeitsmärkte, das Aktivierungsdienste mit adäquatem sozialem Schutz und Zugang zu hochwertigen sozialen Dienstleistungen verbindet, kann zur Optimierung der öffentlichen Ausgaben beitragen. Malta hat ein Maßnahmenpaket eingeführt, das die finanzielle Attraktivität der Erwerbstätigkeit insbesondere – wegen ihrer geringen Teilhabe am Arbeitsmarkt – für Frauen verbessern soll. In Zypern wurde zur Armutsbekämpfung ein garantiertes Mindesteinkommen eingeführt.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten weist Anpassungsbedarf bei ihren Steuer- und Sozialschutzsystemen auf. Beide können erhebliche Umverteilungseffekte nach sich ziehen, die sich von Land zu Land erheblich unterscheiden. Zwischen 2010 und 2013 wurde das zunehmende Einkommensgefälle am Markt in Ländern wie der Tschechischen Republik, Spanien, Italien und Portugal durch den zunehmenden Umverteilungseffekt von Steuern und Transferleistungen abgefedert (und in einigen Ländern ausgeglichen). In anderen Ländern nahm der Umverteilungseffekt von Steuern und Transferleistungen im gleichen Zeitraum erheblich ab und konnte somit nicht zu einer Abschwächung des Einkommensgefälles beitragen.

Reformen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Stärkung der Gesamtwettbewerbsfähigkeit ergriffen. So einigten sich beispielsweise die wichtigsten Arbeitsmarktorganisationen in Finnland im Februar 2016 auf einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit, um die Kostenwettbewerbsfähigkeit der finnischen Wirtschaft um 5 % zu steigern (im Rahmen einer Gesamtverbesserung der Kostenwettbewerbsfähigkeit um 15 %). Im Juli 2016 wurde die breit angelegte Strategie „Wettbewerbsfähiges Rumänien“ verabschiedet, die einen politischen und gesellschaftlichen Konsens darüber zum Ausdruck bringt, in welchen Hauptbereichen im

Zeitraum 2016-2020 Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Rumänien auf den Pfad einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung zu führen.

Die rasche Entwicklung der Wirtschaft des Teilens („Sharing Economy“) kann zu Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum beitragen. Einige Mitgliedstaaten, Regionen und Städte sind dabei, einen Regulierungsrahmen für die Entwicklung der Wirtschaft des Teilens einzuführen. Andere verfolgen einen restriktiveren Ansatz. Dänemark entwickelt derzeit eine umfassende einschlägige Strategie, die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben einen Regulierungsrahmen für das Beherbergungsgewerbe geschaffen und Estland und Litauen ermöglichen neue Geschäftsmodelle im ÖPNV. In Belgien, Italien und Spanien wird die Regulierung von Tätigkeiten im Bereich der Sharing Economy durch starke regionale Unterschiede beeinträchtigt.

In ihren Reformen gehen die Mitgliedstaaten eine große Bandbreite an Herausforderungen an mit dem Ziel, die Investitionstätigkeit im Binnenmarkt anzustoßen und zu fördern. Insbesondere die Reform der Dienstleistungsmärkte schreitet nur langsam voran, und die restriktive Regulierung bildet in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor ein Hindernis für Investitionen in den Dienstleistungssektor. Restriktive rechtliche Anforderungen und aufwendige Verwaltungsverfahren können Hemmnisse für den Markteintritt oder die Etablierung auf dem Markt bilden. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass sich das Funktionieren des Dienstleistungssektors auf die gesamte Wirtschaft auswirkt, nicht nur aufgrund des Umfangs des Dienstleistungssektors, sondern auch aufgrund seiner Verflechtungen mit anderen Wirtschaftszweigen. Eine stark restriktive Regulierung im Dienstleistungssektor, insbesondere bei den Unternehmensdienstleistungen, führt zu Ineffizienzen und geringem Produktivitätswachstum. Dies beeinträchtigt die Unternehmensdynamik und die Investitionen in den Dienstleistungssektor, wirkt sich aber auch auf die verarbeitende Industrie aus. So kann eine wettbewerbsfeindliche Regulierung im Dienstleistungssektor für die nachgelagerten Wirtschaftszweige, die die Leistungen dieses Sektors als Vorleistungen im Produktionsprozess einsetzen, unter Umständen kostspielig sein.

Wenngleich die Fortschritte bei den Reformen im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen nur sehr langsam voranschreiten, gab es auch einige positive Entwicklungen. Auf der Grundlage einer Empfehlung aus dem Jahr 2016 hat Frankreich nahezu sämtliche sekundärrechtliche Regelungen, die im Hinblick auf die Durchführung der nicht direkt anwendbaren Bestimmungen des Gesetzes zur Förderung von Wachstum und Wirtschaftstätigkeit aus dem Jahr 2015 erforderlich waren, verabschiedet. So konnten bestimmte Beschränkungen in Bezug auf die Ausübung einer Reihe reglementierter Berufe aufgehoben werden. Der Umfang der Reform bleibt aber begrenzt. Für die freien Berufe Architekt und Ingenieur hat Luxemburg im Jahr 2015 bestimmte Anforderungen hinsichtlich Beteiligungen und Stimmrechten und im Jahr 2016 feste Vergütungssätze bei öffentlichen Aufträgen abgeschafft. Insgesamt zählt die Reglementierung für diese freien Berufe jedoch nach wie vor zu den restriktivsten in der EU.

Einige Mitgliedstaaten haben Beschränkungen hinsichtlich der Funktionsweise des Einzelhandelssektors abgeschafft, andere haben Reformen eingeleitet. Finnland und Dänemark planen eine Liberalisierung der Raumordnungsvorschriften, die den Einzelhändlern mehr Flexibilität bei der Wahl der Lage ihrer Geschäfte und der Anpassung von deren Größe an die Bedürfnisse der Verbraucher bieten dürfte. Die von den einzelnen Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte sind jedoch uneinheitlich. Bei einigen Mitgliedstaaten ist der Trend zur Einführung neuer restriktiver Maßnahmen im Lebensmittelsektor zu beobachten, die

insbesondere ausländische Einzelhändler treffen. Solche Maßnahmen behindern die Verwirklichung des Binnenmarkts im Einzelhandelssektor.

Verwaltungsreformen sind von großer Bedeutung für die Erbringung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen und für die Förderung von Unternehmertum, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. Spanien hat die Umsetzung der Empfehlungen, die im Rahmen der CORA-Reform der öffentlichen Verwaltung aus dem Jahr 2013 abgegeben worden waren, nahezu abgeschlossen. Die nationale Verwaltung prognostiziert Einsparungen von bis zu 30,5 Mrd. EUR bei den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung insgesamt und von bis zu 3,44 Mrd. EUR bei Unternehmen und Bürgern.

Die Mitgliedstaaten haben einige Maßnahmen ergriffen, um die Bedingungen für den Mittelstand zu verbessern. Es muss jedoch noch mehr getan werden. Zu den einschlägigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zählen der vierte nationale Aktionsplan zur KMU-Förderung in Luxemburg, das umfassende Vereinfachungsprogramm in Frankreich, die Einführung lebenslanger Befreiungen belgischer Arbeitgeber von den Sozialabgaben für den ersten von ihnen geschaffenen Arbeitsplatz im Zeitraum 2016-2020 und bestimmte Steuerbefreiungen in Rumänien für nachfragestarke Branchen mit hohem Kompetenzniveau. In vielen Mitgliedstaaten sind die Bedingungen für Unternehmertum und KMU-Wachstum jedoch nach wie vor problematisch. Insbesondere erhalten in Insolvenz gegangene Unternehmer in vielen Mitgliedstaaten keine zweite Chance, da die Insolvenzordnungen kostspielige und langwierige Verfahren vorsehen und es an breit angelegten Informationsoffensiven fehlt, um gegen die Stigmatisierung des unternehmerischen Scheiterns anzugehen.

Die Mitgliedstaaten haben weiterhin Reformen durchgeführt, Exporteure unterstützt und die rasche Internationalisierung ihrer Start-ups gefördert. Dies beinhaltet eine aktive unternehmerische und finanzielle Unterstützung, eine Handelsförderung im Ausland durch Netze privater Unternehmen sowie Wirtschaftsdiplomatie und wirtschaftliche Partnerschaften. Schweden hat mit der Umsetzung seiner neuen Exportstrategie begonnen, um Ausfuhren und Auslandsinvestitionen zu steigern. Zu den bewährten Praktiken in diesem Bereich zählen auch Italiens Start-up-Gesetz und seine neue Strategie „Business 4.0“, die unter anderem Steuerermäßigungen für Kapitalbeteiligungen an Neugründungen und innovativen KMU vorsieht. Die neue Strategie fördert ferner den Wissenstransfer und die Umstellung auf Hochtechnologie-sektoren mit hohem Kompetenzniveau.

5.3 Gewährleistung einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik

Die gesamtstaatlichen Defizite und Schuldenquoten im Euro-Währungsgebiet und in der EU dürften angesichts des moderaten Wachstums und historisch niedriger Zinssätze zurückgehen, wenn auch vergleichsweise langsam. Der letzten Prognose der Europäischen Kommission zufolge dürfte das öffentliche Defizit im Euro-Währungsgebiet im Jahr 2017 weiter zurückgehen, um sich dann im Jahr 2018 bei 1,4 % des BIP (1,6 % in der EU) zu stabilisieren. Der gesamtstaatliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP wird für das Jahr 2016 im Euro-Währungsgebiet auf 91,5 % des BIP geschätzt (85,1 % in der EU). Prognosen zufolge wird diese Kennzahl allmählich weiter zurückgehen, um im Jahr 2018 89,2 % im Euro-Währungsgebiet (83,6 % in der EU) zu erreichen. Der Schuldenabbau lässt sich insbesondere durch Primärüberschüsse und einen günstigeren Schneeballeffekt, bedingt durch geringere Zinsausgaben, ein moderates reales BIP-Wachstum und den erwarteten Anstieg der Inflation erklären.

Die Mitgliedstaaten müssen Investitionen fördern, um die Erholung zu konsolidieren, und für ein Gleichgewicht zwischen Tragfähigkeit und Stabilisierung sorgen. Die Kommission hat unlängst eine Mitteilung¹² herausgegeben, in der sie für einen leicht expansiv ausgerichteten Fiskalkurs und eine bessere Verteilung der Konsolidierungsanstrengungen im Euro-Währungsgebiet plädiert. Dazu sollten die Mitgliedstaaten eine Haushaltspolitik verfolgen, die mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt im Einklang steht, und dabei unter bestmöglicher Nutzung der in den bestehenden Regeln enthaltenen Flexibilität die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleisten. Mitgliedstaaten, die über haushaltspolitischen Spielraum verfügen, sollten diesen nutzen, um Investitionen zur Stärkung der wirtschaftlichen Erholung und zur Ankurbelung ihres Produktionspotenzials zu fördern. Die anderen Mitgliedstaaten sollten mit der Konsolidierung ihrer öffentlichen Finanzen fortfahren.

Kasten 1: Jüngster Stand der Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts

In ihrer im November 2016 veröffentlichten Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets für 2017 wies die Kommission darauf hin, dass bei acht Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Portugal, Slowenien und Finnland) das Risiko der Nichteinhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht. Fünf Länder – Irland, Lettland, Malta, Österreich und Frankreich – erfüllen die Anforderungen weitgehend, während Deutschland, Estland, Luxemburg, die Niederlande und die Slowakei die Anforderungen vollständig erfüllen. Bei Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden wurde davon ausgegangen, dass sie ihr mittelfristiges Haushaltsziel voraussichtlich übertreffen werden, und die Länder wurden darin bestärkt, den bestehenden haushaltspolitischen Spielraum unter gleichzeitiger Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu nutzen.

Die für Spanien und Litauen in der DBP-Runde vom November 2016 erstellten Bewertungen basierten auf unter Annahme einer unveränderten Politik erstellten Übersichten über die Haushaltsplanung, da in den beiden Ländern Übergangsregierungen amtierten, die nicht über umfassende Haushaltsbefugnisse verfügten. Inzwischen haben die neuen Regierungen in beiden Ländern aktualisierte Übersichten über die Haushaltsplanung vorgelegt, zu denen die Kommission am 17. Januar 2017 aktualisierte Stellungnahmen abgegeben hat. In Bezug auf die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens wurde festgestellt, dass sie die Anforderungen des Pakts weitgehend erfüllt. Bei der Bewertung von Litauens aktualisierter Übersicht über die Haushaltsplanung wurde – ebenso wie im vergangenen Herbst – das Risiko einer Nichteinhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts festgestellt.

Nachdem die Haushaltspläne 2017 für die meisten Mitgliedstaaten fertiggestellt sind, kann nun anhand der Winterprognose 2017 der Kommission beurteilt werden, wie die Mitgliedstaaten den Stellungnahmen der Kommission zu ihren Übersichten über die Haushaltsplanung Rechnung getragen und was sie zur Erfüllung ihrer Zusagen gegenüber der Eurogruppe unternommen haben.

Bei Belgien, Italien und Finnland verfolgt die Kommission die Einhaltung des Schuldenstandskriteriums auch weiterhin eingehend und dringt auf eine rigorose Fortführung der im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts empfohlenen strukturellen Anpassungen. Im Frühjahr 2016 kündigte die Kommission an, für Italien einen neuen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV zu veröffentlichen, sobald neue Informationen zum Anpassungspfad in Richtung auf die mittelfristigen Haushaltsziele 2017 zur Verfügung stehen. Die Kommission gab diesen aktualisierten Bericht am 22. Februar heraus.

Gestützt auf die nationalen Reformprogramme und die Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme, die bis Mitte April vorzulegen sind, wird die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters die Haushaltsentwicklung in allen Mitgliedstaaten verfolgen. Im Mai wird sie ihre Empfehlungen abgeben und diese erforderlichenfalls durch andere im Pakt vorgesehene Verfahrensschritte ergänzen.

¹² COM(2016) 727.

Die Kommission wird in diesem Zusammenhang auch ihre vollständige Bewertung bezüglich der Frage vorlegen, ob Finnland und Litauen die von ihnen beantragte Flexibilität gewährt werden kann. Ist dies der Fall, könnte sich dadurch die Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts seitens der beiden Länder verbessern.

Ein angemessener Fiskalkurs ist nicht nur eine Frage der Tendenz und des Umfangs des Haushaltssaldos, sondern auch eine Frage der ihm zugrunde liegenden Zusammensetzung und Qualität der öffentlichen Finanzen. Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen unter anderem dadurch verbessern, dass sie mehr Raum für materielle und immaterielle Investitionen schaffen. Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben aller Ebenen des Staates sollten regelmäßig geprüft werden, auch im Hinblick auf das Ziel der Förderung von Gerechtigkeit. Die Gewährleistung des wirksamen Funktionierens der nationalen haushaltspolitischen Rahmen würde zur Erreichung dieser Zielsetzungen beitragen.

Verbesserungen bei den nationalen haushaltspolitischen Rahmen können den wachstumsfreundlichen Einsatz von Haushaltsgeldern fördern. Auf der Grundlage der an sie gerichteten Empfehlungen haben die Mitgliedstaaten die Präzisierung verschiedener Aspekte ihrer haushaltspolitischen Rahmen fortgesetzt. Im Januar 2017 hat Österreich ein neues Finanzausgleichsgesetz verabschiedet, mit dem die Regeln für Übertragungen zwischen verschiedenen Ebenen des Staates vereinfacht werden. Italien hat die 2009 auf den Weg gebrachte Reform von Haushaltsverfahren und -struktur abgeschlossen. Finnland hat in seiner Rechtsordnung unmissverständlich den Grundsatz verankert, dass Abweichungen von den Stellungnahmen seiner unabhängigen finanzpolitischen Institution zur Einhaltung nationaler Haushaltsregeln zu begründen sind. Darüber hinaus wurde in einigen Mitgliedstaaten darüber beraten, wie die nationalen haushaltspolitischen Rahmen verbessert werden könnten. Die Niederlande und Schweden haben spezielle Arbeitsgruppen (eine mit hochrangigen Beamten besetzte Beratungsgruppe und einen parlamentarischen Ausschuss) eingerichtet, die die bestehenden Rahmen im Laufe des Jahres 2016 prüften und Verbesserungen vorschlugen. In fast allen Mitgliedstaaten spielen die Räte für Finanzpolitik jetzt eine aktive Rolle bei der nationalen Diskussion in diesem Bereich. Sie veröffentlichen regelmäßig unabhängige Bewertungen von Haushaltsplänen und Ergebnissen. Nun, da der bulgarische Rat für Finanzpolitik seit dem ersten Halbjahr 2016 voll handlungsfähig ist, sind die Tschechische Republik, Polen und Slowenien fortan die einzigen Mitgliedstaaten, die noch nicht über einen handlungsfähigen Rat für Finanzpolitik verfügen.

Die Kommission hat die Umsetzung des Fiskalpakts überprüft. Dies tat sie auf der Grundlage des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. Mit dem Fiskalpakt sollen die Kohärenz zwischen den nationalen und dem europäischen haushaltspolitischen Rahmen und die Übernahme von Eigenverantwortung seitens der Mitgliedstaaten gestärkt werden. Der Bericht der Kommission wird im Anschluss an umfassende Beratungen mit den 22 Vertragsparteien (die Länder des Euro-Währungsgebiets sowie Bulgarien, Dänemark und Rumänien) zusammen mit diesem Paket angenommen.¹³ Aus dem Bericht geht hervor, dass alle Vertragsparteien ihre nationalen Haushaltsrahmen auf der Grundlage der Anforderungen des Fiskalpakts in Verbindung mit den Unionsvorschriften erheblich angepasst haben.

¹³ Die Beratungen sollten den Vertragsparteien Gelegenheit geben, zu den Ergebnissen der Kommission Stellung zu nehmen, so wie es in Artikel 8 Absatz 1 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion festgelegt ist.

Eine Reform des Renten- und Gesundheitssystems kann die Qualität der öffentlichen Finanzen verbessern, denn die Gewährleistung von deren mittel- und langfristiger Tragfähigkeit stellt angesichts des hohen Schuldenstands und der Alterung der Bevölkerung eine erhebliche Herausforderung dar. Mittel- bis langfristig bestehen in den meisten Mitgliedstaaten mittlere oder hohe Risiken für die Tragfähigkeit.¹⁴ Diese Risiken sind auf den nach wie vor hohen prognostizierten öffentlichen Schuldenstand und den erwarteten Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben zurückzuführen. Angesichts dieser Risiken sind weitere Reformen, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens und des Rentensystems, erforderlich, die einerseits den Haushaltsaspekt angehen und andererseits den Zugang zur Gesundheitsversorgung und die Angemessenheit der Renten gewährleisten. Zahlreiche Länder haben – insbesondere durch die Umsetzung von Rentenreformen und durch die jüngste Haushaltskonsolidierung – Fortschritte erzielt, die sich auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen positiv ausgewirkt haben.

Das Rentensystem einer Reihe von Mitgliedstaaten wurde in den länderspezifischen Empfehlungen des letzten Jahres als problematisch bezeichnet. Während in den Vorjahren zahlreiche Mitgliedstaaten umfangreiche Rentenreformen verabschiedet hatten, haben die Länder, die länderspezifische Empfehlungen erhalten hatten, im Jahr 2016 nur begrenzte oder überhaupt keine Fortschritte bei der Reform ihrer Rentensysteme erzielt. In Bezug auf diese Länder verbleiben politische Herausforderungen, die durch Gewährleistung einer besseren versicherungsmathematischen Gleichwertigkeit, eines höheren effektiven Renteneintrittsalters oder höherer allgemeiner Beschäftigungsquoten angegangen werden müssen.

Die Fortschritte bei der Reformierung der Gesundheitssysteme mit dem Ziel, die Kosteneffizienz der Gesundheitsversorgung und den Zugang zu ihr bei gleichzeitiger Gewährleistung der Tragfähigkeit zu verwirklichen, fallen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich aus¹⁵. Mehrere Länder (Irland, Litauen, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und Finnland) haben bei der Umsetzung der an sie gerichteten länderspezifischen Empfehlungen einige Fortschritte erzielt. Zu diesen Fortschritten zählen die Verbesserung der Kosteneffizienz, die Einführung von Ausgabenzielen und Ausgabenbilanzen, die Umstellung auf eine kostengünstigere Gesundheitsversorgung und die Dämpfung informeller Zahlungen. Andere Länder haben nur begrenzte Fortschritte erzielt. Die in einer Reihe von Mitgliedstaaten eingeleiteten Reformen müssen fortgesetzt und beschleunigt werden, um die Gesundheitssysteme effizienter, zugänglicher und widerstandsfähiger zu machen. Dadurch werden sie einen noch größeren Beitrag zur Gesundheit der Bevölkerung, zum wirtschaftlichen Wohlstand und zum sozialen Zusammenhalt leisten können. Die Reformen umfassen Folgendes: Gewährleistung des Zugangs aller zu einer rechtzeitigen und hochwertigen Gesundheitsversorgung, Übergang von einer stationären zu einer ambulanten Versorgung, Investition in Gesundheitsförderung, Primärversorgung und integrierte Versorgung, Verbesserung der Steuerung der Systeme,

¹⁴ In folgenden Ländern wurden die Risiken für die mittel- und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen für mittel bzw. hoch befunden: Belgien, Tschechische Republik, Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich. Für eine ausführliche Beurteilung der Herausforderungen in Bezug auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, siehe Europäische Kommission (2017), „Debt Sustainability Monitor 2016“, European Economy, Institutional papers 47.

¹⁵ Für eine Übersicht über die Herausforderungen und Optionen im Gesundheitswesen, siehe Europäische Kommission (2016), „Joint Report on Health care and Long-term Care Systems & Fiscal Sustainability“, European Economy, Institutional papers 36.

rationellerer Einsatz von Arzneimitteln, Durchführung einer Bewertung von Gesundheitstechnologien, stärker zentralisierte Vergabe öffentlicher Aufträge sowie elektronische Gesundheitsdienste und Gesundheitsinformationssysteme.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Die Kommission wird den konstruktiven Dialog mit den Mitgliedstaaten fortsetzen. Die in den Länderberichten enthaltenen Analysen werden mit den Mitgliedstaaten in bilateralen Treffen erörtert. Kommissionsvizepräsidenten und -mitglieder werden die Mitgliedstaaten aufsuchen, um mit Regierungsvertretern, nationalen Parlamenten, Sozialpartnern und anderen Interessenträgern zusammenzutreffen. Es wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten die ermittelten Probleme in ihren nationalen Reformprogrammen und ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen angehen, die bis Mitte April zu veröffentlichen und der Kommission vorzulegen sind. Die Kommission wird die wichtigsten Ergebnisse der Analyse mit dem Europäischen Parlament erörtern.

Es wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten die nationalen Parlamente und Sozialpartner eng einbinden und die Übernahme von Eigenverantwortung für den Reformprozess seitens einer größeren Bandbreite an Interessenträgern gewährleisten werden. Da der Erfolg der Umsetzung häufig von den niedrigeren Ebenen des Staates abhängt, hat die Kommission die Mitgliedstaaten ferner dazu aufgerufen, in ihren nationalen Reformprogrammen zu erläutern, wie die regionalen bzw. kommunalen Gebietskörperschaften – je nach der Aufteilung der Zuständigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten – in die Vorbereitung des Programms und in die Umsetzung und/oder Erarbeitung von Reformen einbezogen waren.

ANHANG 1 — INTEGRIERTE ÜBERWACHUNG VON MAKROÖKONOMISCHEN UNGLEICHGEWICHTEN UND HAUSHALTSUNGLEICHGEWICHTEN

	Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten¹⁶	Stabilitäts- und Wachstumspakt (MTO: mittelfristiges Ziel / EDP: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit)	Anmerkungen
BE		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht; unterliegt der Schuldenregel ¹⁷	
BG	Übermäßige Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel übertroffen	
CZ		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel übertroffen	
DK		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel erreicht	
DE	Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel übertroffen; unterliegt der Schuldenregel	
EE		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel erreicht	
IE	Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau	

¹⁶ Eine Einstufung in die Kategorien „Ungleichgewichte“ oder „Übermäßige Ungleichgewichte“ zieht eine spezielle Überwachung nach sich, deren Intensität vom Ausmaß der Schwierigkeiten abhängt.

¹⁷ Schuldenregel: Wird bei der Schuldenquote der Referenzwert von 60 % des BIP überschritten, so wird nach Berücksichtigung aller maßgeblichen Faktoren und der Auswirkungen des Konjunkturzyklus gegen den betreffenden Mitgliedstaat ein Defizitverfahren eingeleitet, wenn der Abstand zwischen dem Schuldenstand und dem Referenzwert von 60 % des BIP (im Dreijahresdurchschnitt) nicht um 1/20 jährlich verringert wird. Übergangsregelung für den Schuldenabbau: Jedem Mitgliedstaat, der sich im Defizitverfahren befindet, werden nach Korrektur dieses Defizits für die Einhaltung der Schuldenregel drei Jahre Zeit eingeräumt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Schuldenregel in diesem Zeitraum keinerlei Gültigkeit besäße, denn die Mitgliedstaaten sollten in diesem Übergangszeitraum ausreichende Fortschritte in diese Richtung erzielen. Werden die Fortschritte, die während des Übergangszeitraums bei der Erreichung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt werden, als unzureichend betrachtet, könnte dies die erneute Einleitung eines Defizitverfahrens nach sich ziehen.

EL		Korrektive Komponente Übermäßiges Defizit, Frist für die Korrektur: 2016 Mittelfristiges Ziel erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau	Nimmt ein Finanzhilfeprogramm in Anspruch
ES	Ungleichgewichte	Korrektive Komponente Übermäßiges Defizit, Frist für die Korrektur: 2018	
FR	Übermäßige Ungleichgewichte	Korrektive Komponente Übermäßiges Defizit, Frist für die Korrektur: 2017	
HR	Übermäßige Ungleichgewichte	Korrektive Komponente Übermäßiges Defizit, Frist für die Korrektur: 2016 Mittelfristiges Ziel erreicht; unterliegt der Schuldenregel ¹⁸	

¹⁸ Vorausgesetzt, der Beschluss zur Einleitung eines Defizitverfahrens wird aufgrund validierter Haushaltsdaten für 2016 aufgehoben.

	Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten	Stabilitäts- und Wachstumspakt (MTO: mittelfristiges Ziel / EDP: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit)	Anmerkungen
IT	Übermäßige Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
CY	Übermäßige Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau	
LV		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel erreicht	
LT		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel erreicht	
LU		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel übertroffen	
HU		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
MT		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht	
NL	Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel übertroffen; unterliegt der Schuldenregel	
AT		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
PL		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht	
PT	Übermäßige Ungleichgewichte	Korrektive Komponente Übermäßiges Defizit, Frist für die Korrektur:	

		2016 Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau ¹⁹	
RO		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht	
SI	Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau	
SK		Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht	
FI	Keine Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht; Schuldenstand über dem Referenzwert von 60 % des BIP	Ungleichgewichtsverfahren beendet
SE	Ungleichgewichte	Präventive Komponente Mittelfristiges Ziel übertroffen	
UK		Korrektive Komponente Übermäßiges Defizit; Frist für die Korrektur: 2016-17	

(*) Die Empfehlungen auf der Grundlage des „Zweierpakets“ (Verordnung (EG) Nr. 473/2013) zu Maßnahmen, die eine zeitnahe Korrektur des übermäßigen öffentlichen Defizits gewährleisten sollen, betreffen nur die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets.

¹⁹ Vorausgesetzt, der Beschluss zur Einleitung eines Defizitverfahrens wird aufgrund validierter Haushaltsdaten für 2016 aufgehoben.

ANHANG 2: FORTSCHRITTE BEI DER VERWIRKLICHUNG DER EUROPA-2020-ZIELE

Europa-2020-Ziele für die EU	Daten von 2010	Jüngste verfügbare Daten	2020 (unter Zugrundelegung der jüngsten Trends)
1. Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20-64-Jährigen auf mindestens 75 %	68,6 %	70,1 % (2015)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
2. Anhebung der öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung auf 3 % des BIP	1,93 %	2,03 % (2015)	Ziel wird voraussichtlich nicht erreicht
3a. Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber 1990	Verringerung um 14,3 %	Verringerung um 22 % (2015)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
3b. Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieendverbrauch auf 20 %	12,8 %	16 % (2014)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
3c. Steigerung der Energieeffizienz um 20 %	Steigerung um 5,7 % (Primärenergieverbrauch)	Steigerung um 10,7 % (Primärenergieverbrauch, 2015)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
4a. Reduzierung der Schulabbrecherquote auf weniger als 10 %	13,9 %	10,8 % (2016)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
4b. Erhöhung des Anteils der 30 bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 %	33,8 %	39 % (2016)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
5. Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Millionen	Anstieg um 0,5 Mio. (im Vergleich zum Basisjahr 2008)	Anstieg um 1,7 Mio. (im Vergleich zum Basisjahr 2008)	Ziel wird voraussichtlich nicht erreicht

Quellen: Europäische Kommission; Europäische Umweltagentur.

ANHANG 3 – ERGEBNISSE DER EINGEHENDEN ÜBERPRÜFUNGEN NACH MITGLIEDSTAATEN

Bulgarien weist übermäßige Ungleichgewichte auf. Die Schwachstellen im Finanzsektor gehen einher mit einer hohen Verschuldung der Unternehmen vor dem Hintergrund unvollständiger Anpassungen am Arbeitsmarkt. Die Nettoauslandsverbindlichkeiten sind angesichts des Leistungsbilanzüberschusses zurückgegangen. Der Bankensektor hat sich stabilisiert, aber die auf eine schwache Steuerung und Aufsicht zurückzuführenden Altlasten sind noch nicht vollständig aufgearbeitet. Die Behörden haben die Überprüfung der Aktivaqualität und die Stresstests für den Bankensektor sowie die Bilanzprüfungen von Rentenfonds und Versicherungsgesellschaften abgeschlossen. Den betreffenden Unternehmen sind Folgemaßnahmen auferlegt worden, die aber noch umgesetzt werden müssen. Der Schuldenabbau der Unternehmen verlief geordnet, aber langsam, sodass die private Verschuldung und der Bestand an notleidenden Krediten nach wie vor hoch sind. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich verbessert, aber die Beschäftigung ist niedrig, die Langzeitarbeitslosigkeit hoch, und es verbleibt ein Missverhältnis zwischen den vorhandenen und den benötigten Qualifikationen. Es wurden einige Maßnahmen getroffen, um die wichtigsten Ursachen für das Ungleichgewicht anzugehen, aber es sind weitere Fortschritte erforderlich, um die verbleibenden Schwachstellen im Finanzsektor, u. a. im Bereich der Finanzaufsicht über Banken und Nichtbanken, sowie Schwächen des Insolvenzrechts anzugehen.

Deutschland weist Ungleichgewichte auf. Der anhaltend hohe Leistungsbilanzüberschuss ist von grenzübergreifender Bedeutung und spiegelt den Sparüberhang und die gedämpfte Investitionstätigkeit sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor wider. In den Jahren 2015 und 2016 ist der Leistungsbilanzüberschuss weiter gestiegen und dürfte auf einem hohen Niveau bleiben. Das Angehen des genannten Überschusses wirkt sich auf die Aussichten auf den Abbau von Ungleichgewichten im übrigen Teil des Euro-Währungsgebiets aus, denn eine dynamischere Binnennachfrage in Deutschland trägt dazu bei, die niedrige Inflation zu überwinden und den hoch verschuldeten Mitgliedstaaten den erforderlichen Verschuldungsabbau zu erleichtern. Die öffentlichen Investitionen sind in den letzten Jahren gestiegen, erscheinen aber als Anteil am BIP vor dem Hintergrund des haushaltspolitischen Spielraums und des Investitionsstaus, der insbesondere auf kommunaler Ebene besteht, im Vergleich zum Euro-Währungsgebiet nach wie vor niedrig. Trotz der niedrigen Zinsen, die günstige Finanzierungsbedingungen bewirken, investieren die Unternehmen – gemessen am BIP – weiterhin verhalten. Während sich die Erholung des privaten Verbrauchs fortsetzte, erreichten die Ersparnisse der Haushalte im Vergleich zum Euro-Währungsgebiet Rekordhöhen. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die öffentlichen Ausgaben zu stärken und die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zu verbessern. Es sollten weitere politische Maßnahmen getroffen werden, um die Investitionen weiter zu beleben, u. a. durch eine Reform des Dienstleistungssektors, eine Verbesserung der Wirksamkeit des Steuersystems sowie eine Förderung der Erwerbsbeteiligung von Zweitverdienern, Geringverdienern und älteren Arbeitnehmern mit dem Ziel, das Einkommen der Haushalte zu erhöhen und die Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung auszugleichen.

Irland weist Ungleichgewichte auf. Aufgrund der hohen öffentlichen und privaten Verschuldung sowie der umfangreichen Nettoauslandsverbindlichkeiten ist die Wirtschaft trotz der bei den Stromgrößen erzielten Verbesserungen weiterhin anfällig. Das starke Produktivitätswachstum in den vergangenen Jahren hat zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beigetragen, und die jüngste Verschlechterung des Nettoauslandsvermögensstatus scheint durch nicht mit der inländischen Wirtschaft

zusammenhängende Faktoren bedingt zu sein. Wegen der kräftigen wirtschaftlichen Erholung sind der private und der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP zwar nach wie vor hoch, aber rückläufig. Der Anteil der notleidenden Kredite ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen, bleibt aber erheblich. Die Banken sind gut mit Eigenkapital ausgestattet, und ihre – wenngleich weiterhin niedrige – Rentabilität steigt allmählich. Die Wohnimmobilienpreise werden, vorrangig aufgrund angebotsseitiger Einschränkungen – rasch teuer, waren jedoch zuvor vermutlich unterbewertet. In den letzten Jahren wurden politische Maßnahmen ergriffen, die auf die Konsolidierung des Finanzsektors, die Umstrukturierung der Schulden, die Erhöhung des Angebots an Wohnimmobilien und die Gewährleistung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen abzielen; weitere Maßnahmen sind geplant.

Spanien weist Ungleichgewichte auf. Eine starke wirtschaftliche Erholung trägt auch weiterhin den Abbau wirtschaftlicher Ungleichgewichte. Große Ungleichgewichte in Form von öffentlicher und privater Auslands- und Inlandsverschuldung stellen vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit jedoch Schwachstellen von grenzübergreifender Bedeutung dar. Beim Abbau von Ungleichgewichten im Außenhandel werden dank der seit 2013 verzeichneten Leistungsbilanzüberschüsse Fortschritte verzeichnet. Die Nettoauslandsverbindlichkeiten bleiben jedoch sehr hoch, und es wird dauern, ehe sie ein tragbares Niveau erreichen. Der Schuldenabbau im Privatsektor schreitet, gestützt durch günstige Wachstumsbedingungen, ebenfalls voran, während ein soliderer Finanzsektor die Wirtschaftstätigkeit fördert. Der Schuldenabbau muss jedoch noch weiter vorangetrieben werden, insbesondere bei den privaten Haushalten. Angesichts hoher, wenn auch rückläufiger Defizite wird trotz einer recht soliden Erholung nicht damit gerechnet, dass der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP auf einen Abwärtstrend gebracht werden kann. Trotz einer signifikanten Verringerung in den vergangenen drei Jahren bleibt die Arbeitslosigkeit sehr hoch. Es wurden Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit getroffen, aber weiteres Handeln der Politik würde dazu beitragen, den Zahlungsbilanzüberschuss zu stützen, eine dauerhafte Verringerung des gesamtstaatlichen Schuldenstands zu erreichen und ein nachhaltiges Wachstum zu fördern.

Frankreich weist übermäßige Ungleichgewichte auf. Vor dem Hintergrund des langsamen Produktivitätszuwachses könnten der hohe öffentliche Schuldenstand und die schwache Wettbewerbsfähigkeit für die Zukunft Risiken von grenzübergreifender Bedeutung bergen. Die Wettbewerbsfähigkeit hat sich zu verbessern begonnen, und die Exportmarktanteile haben sich in den letzten Jahren stabilisiert. Das gedämpfte Produktivitätswachstum verhindert jedoch – trotz der Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten und einer moderaten Entwicklung bei Löhnen und Gehältern – eine raschere Erholung der Kostenwettbewerbsfähigkeit. Die Gewinnspannen außerhalb der Finanzbranche haben sich seit 2013 etwas erholt, belasten aber weiterhin die Investitionstätigkeit. Das öffentliche Defizit steigt weiter an, wenn auch langsamer, und die mittelfristigen Risiken für die Tragfähigkeit sind hoch. Die in der Vergangenheit gemachten politischen Zusagen sind in Maßnahmen zur Verbesserung des Funktionierens der Waren- und Arbeitsmärkte und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU umgesetzt worden. Wenngleich die jüngsten Reformen erhebliche Fortschritte darstellen, müssen einige politische Herausforderungen noch angegangen werden. Weitere Maßnahmen wären erforderlich, um insbesondere die Wirksamkeit bei öffentlichen Ausgaben und Besteuerung zu steigern, den Mindestlohn und das System der Arbeitslosenunterstützung zu reformieren und das Bildungssystem und das Geschäftsumfeld zu verbessern.

Kroatien weist übermäßige Ungleichgewichte auf. Anfälligkeiten ergeben sich vor dem Hintergrund des niedrigen Potenzialwachstums aus der hohen öffentlichen, privaten und Auslandsverschuldung, die zu einem Großteil auf Fremdwährungen lautet. Die Leistungsbilanzüberschüsse schlagen sich nunmehr in einer Verringerung der Bruttoauslandsverschuldung nieder, die jedoch hoch bleibt. Die Beschleunigung der wirtschaftlichen Erholung trägt zu einer weiteren Verringerung der privaten Schuldenquote bei, und ab diesem Jahr verzeichnet auch die öffentliche Schuldenquote einen Abwärtstrend. Trotz jüngster Verluste ist der Finanzsektor weiterhin relativ gut mit Eigenkapital ausgestattet, und die Rentabilität erlebt eine Erholung. Die Quote der notleidenden Kredite hat abzunehmen begonnen, bleibt aber hoch. Eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Insolvenzvorschriften und der Arbeitsmarktflexibilität sind in den vergangenen Jahren verabschiedet worden, und die öffentlichen Finanzen haben sich deutlich verbessert, während die Fortschritte bei den Strukturreformen seit Mitte 2015 stagnieren. Es besteht weiterhin Bedarf an einem Tätigwerden der Politik, insbesondere im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und des Angehens der niedrigen Erwerbsbeteiligung.

Italien weist übermäßige Ungleichgewichte auf. Angesichts umfangreicher notleidender Kredite und einer hohen Arbeitslosigkeit bergen die hohe Staatsverschuldung und die anhaltend schwache Produktivitätsdynamik für die Zukunft Risiken von grenzübergreifender Bedeutung. Die öffentliche Schuldenquote dürfte sich stabilisieren, verzeichnet jedoch aufgrund der Verschlechterung des strukturellen Primärsaldos und des gedämpften nominalen Wachstums noch keinen Abwärtstrend. Die Wettbewerbsfähigkeit bleibt schwach, da sich die Produktivitätsdynamik weiterhin wenig dynamisch entwickelte, was unter anderem auf die nur langsame Erholung der Investitionstätigkeit zurückzuführen war. Der Bestand an notleidenden Krediten hat erst kürzlich begonnen, sich zu stabilisieren und lastet weiterhin auf den Gewinnen und der Kreditvergabe der Banken, wobei vor dem Hintergrund eines schwierigen Zugangs zu den Kapitalmärkten Rekapitalisierungsbedarf entstehen könnte. Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung nehmen zu, aber die Arbeitslosigkeit, insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, bleibt hoch, was sich auf das zukünftige Wachstum negativ auswirken wird. Im Anschluss an positive Reformen des Haushaltsverfahrens, des Arbeitsmarktes, des Bankensektors, des Insolvenzverfahrens, des Justizsystems und der öffentlichen Verwaltung hat sich die Reformdynamik seit Mitte 2016 abgeschwächt, und es verbleiben wichtige Felder politischen Handlungsbedarfs, insbesondere in Bezug auf Wettbewerb, Besteuerung, Korruptionsbekämpfung und die Reform der Rahmenvorschriften für Tarifverhandlungen.

Zypern weist übermäßige Ungleichgewichte auf. Der sehr hohe Anteil an notleidenden Krediten belastet den Finanzsektor, und die Wirtschaft weist vor dem Hintergrund einer hohen Arbeitslosigkeit und einem schwachen Potenzialwachstum umfangreiche private, öffentliche und Auslandsschulden auf. Die Leistungsbilanz ist nach wie vor negativ und nicht geeignet, eine nachhaltige Entwicklung des Nettobestands an Auslandsverbindlichkeiten zu gewährleisten. Die Staatsverschuldung dürfte ihren Höchststand erreicht haben, aber die derzeitige Lockerung der Finanzpolitik wird die erforderliche Anpassung voraussichtlich verlangsamen. Trotz einer umfangreichen Umstrukturierung des Bankensektors und verbesserter Kapitalpositionen nimmt der Bestand an notleidenden Krediten nur langsam ab und bleibt insgesamt sehr hoch. Eine schwache Vertragsdurchsetzung, Ineffizienzen im Justizsystem und Engpässe bei der Umsetzung der Vorschriften in den Bereichen Zwangsvollstreckung und Insolvenzen behindern den Schuldenabbau im privaten Sektor und den Abbau der notleidenden Kredite. Die Reformdynamik hat sich seit 2016 abgeschwächt,

und in den Bereichen öffentliche Verwaltung, Finanzverwaltung, Justizsystem, Rahmen für Eigentumsurkunden, Strom und Privatisierung ist staatliches Handeln weiter gefragt.

Die Niederlande weisen Ungleichgewichte auf. Diese Ungleichgewichte, die mit dem hohen Stand der privaten Verschuldung und dem hohen Leistungsbilanzüberschuss verknüpft sind, wirken sich grenzübergreifend aus. Die private Verschuldung ist in den letzten Jahren nur sehr langsam zurückgegangen. Die nominalen Hypothekenschulden nehmen vor dem Hintergrund des Wiederanziehens der Preise für Wohnimmobilien zu. Der hohe Leistungsbilanzüberschuss, der im Wesentlichen strukturelle Merkmale der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften widerspiegelt, ist aufgrund der Erholung der Inlandsnachfrage rückläufig. Der erforderliche Schuldenabbau der Haushalte leistet einen Beitrag zur Gesamtersparnis. Die jüngsten Maßnahmen, die auf eine Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit abzielen, können zur Belebung der Inlandsnachfrage beitragen. Politische Herausforderungen verbleiben jedoch auf dem Gebiet der Rentenreform und der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen mit dem Ziel, Ungleichgewichte bei den Anreizen für die Aufnahme von Hypothekarkrediten abzubauen.

Portugal weist übermäßige Ungleichgewichte auf. Umfangreiche Nettoauslandsverbindlichkeiten, die private und öffentliche Verschuldung und ein hoher Anteil notleidender Kredite stellen vor dem Hintergrund der zwar rückläufigen, aber nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit und der geringen Produktivität Schwachstellen dar. Das Potenzialwachstum bleibt weiterhin hinter seinem Niveau vor der Krise zurück, was auf anhaltende Engpässe und Rigiditäten auf den Waren- und Arbeitsmärkten sowie auf umfangreiche außenwirtschaftliche Ungleichgewichte zurückzuführen ist. Die Leistungsbilanz liegt weiterhin unter dem Niveau, das für eine wesentliche Anpassung der Nettoauslandsverbindlichkeiten erforderlich ist, und die Lohnstückkosten nehmen aufgrund des schleppenden Produktivitätswachstums und steigender Löhne und Gehälter zu. Die private Verschuldung ist rückläufig, und der öffentliche Schuldenstand hat sich stabilisiert, allerdings muss sich der Verschuldungsabbau fortsetzen. Der große Bestand an notleidenden Krediten hat sich noch nicht stabilisiert, und zusammen mit einer geringen Rentabilität und vergleichsweise dünnen Kapitalpuffern bildet er ein Risiko für die Bilanzen der Banken. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich verbessert, aber die Jugend- und die Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Marktsegmentierung sind nach wie vor hoch. Die Reformdynamik hat sich seit 2014 abgeschwächt, und so besteht in den Bereichen Waren- und Dienstleistungsmärkte, Qualifikationen und Innovation, langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Umschuldung von Unternehmen und mangelnde Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt weiterer Handlungsbedarf.

Slowenien weist Ungleichgewichte auf. Schwachstellen im Bankensektor, die Unternehmensverschuldung und Haushaltsrisiken stellen Quellen für Anfälligkeiten dar. Die bestehenden Ungleichgewichte nehmen allmählich ab, was unter anderem auch durch das erneute Wachstum bedingt ist. Im Unternehmenssektor ist ein substanzieller Schuldenabbau erfolgt, und die private Investitionstätigkeit, auch in Form von ausländischen Direktinvestitionen, hat wieder angezogen, wenngleich der Bestand an Direktinvestitionen ausländischer Firmen in Slowenien im regionalen Vergleich gering blieb. Die öffentliche Verschuldung hat im Jahr 2015 ihren Höchststand erreicht, und für die kommenden Jahre wird mit einer Abwärtskorrektur gerechnet. Fortschritte bei der Umstrukturierung des Bankensektors gingen mit einem rasch rückläufigen Anteil an notleidenden Krediten einher, der weiter zurückgehen dürfte. Die Regierung hat Maßnahmen getroffen, um den

Bankensektor zu konsolidieren und umzustrukturieren und die Leitung staatseigener Unternehmen zu verbessern. Es müssen jedoch weitere politische Maßnahmen getroffen werden, um die Unternehmensverschuldung und die verbleibenden Schwächen im Finanzsektor anzugehen, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und um das Geschäftsumfeld zu verbessern.

Finnland weist keine Ungleichgewichte auf. In den vergangenen Jahren war Finnlands Wettbewerbsfähigkeit infolge eines Rückgangs in wichtigen Sektoren und eines Lohnwachstums, das über den Produktivitätszuwachsen lag, rückläufig. Das Potenzialwachstum ist nach der Krise zurückgegangen, und die Arbeitsproduktivität dürfte nur verhalten zunehmen. Der Bankensektor ist gut mit Eigenkapital ausgestattet und recht rentabel, und der Anteil an notleidenden Krediten ist gering. Der private Schuldenstand im Verhältnis zum BIP steigt, wenn auch vergleichsweise langsam. Der öffentliche Schuldenstand hat in den vergangenen Jahren rasch zugenommen, bleibt aber auf einem relativ vertretbaren Niveau, und die Zunahme hat sich in jüngster Zeit verlangsamt. Dynamische Start-ups unterstützen den Strukturwandel. Auf Drängen der Regierung haben sich die Sozialpartner auf Maßnahmen zur Verbesserung der Kostenwettbewerbsfähigkeit insbesondere im Bereich der Arbeitskosten und zur Steigerung der Widerstandsfähigkeit von Unternehmen durch flexiblere Lohnfindungsmechanismen geeinigt. Ferner wurden Maßnahmen getroffen, um die Anreize zur Aufnahme übertriebener Hypothekenverbindlichkeiten einzudämmen. Neue politische Herausforderungen ergeben sich im Zusammenhang mit dem weiteren Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit, der zeigt, dass eine gezielter ausgerichtete aktive Arbeitsmarktpolitik sowie eine weitere Investition in lebenslanges Lernen und berufliche Bildung erforderlich sind.

Schweden weist Ungleichgewichte auf. Aufgrund der anhaltenden Zunahme der bereits überbewerteten Preise für Wohnimmobilien in Verbindung mit dem weiteren Anstieg der Verschuldung der privaten Haushalte besteht das Risiko einer ungeordneten Korrektur. Die bereits hohe Verschuldung der Haushalte nimmt weiter zu, während die Preise für Wohnimmobilien, die überbewertet erscheinen, ihren Aufwärtstrend rasch fortsetzen. Wenngleich die Banken über eine angemessene Kapitalausstattung zu verfügen scheinen, könnte eine ungeordnete Korrektur auch den Finanzsektor in Mitleidenschaft ziehen, denn die Exponierung der Banken im Bereich der Hypothekenkredite an private Haushalte nimmt zu. In diesem Fall könnten auch benachbarte Länder betroffen werden, denn die schwedischen Bankengruppen sind in der Region Nordeuropa/Baltikum systemrelevant. Die Behörden sind sich der zunehmenden Risiken bewusst, und in den letzten Jahren sind Maßnahmen ergriffen worden, um das Wachstum der Hypothekenschulden im Zaum zu halten und den Wohnungsbau anzukurbeln. Die bislang umgesetzten politischen Schritte haben jedoch nicht ausgereicht, um der Überhitzung der Immobilienpreise Einhalt zu gebieten. Insgesamt ist festzustellen, dass die Politik in Bezug auf die wohnraumbezogene Besteuerung, den makroprudenziellen Rahmen und das Angehen von Engpässen für die Bereitstellung neuen Wohnraums sowie Beschränkungen in Bezug auf die effiziente Nutzung des bestehenden Wohnungsbestands weitere Schritte unternehmen muss.