



Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 400 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN
EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN AUSSCHUSS
DER REGIONEN UND DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK**

Europäisches Semester 2018: Länderspezifische Empfehlungen

1. EINLEITUNG

Das Europäische Semester und die länderspezifischen Empfehlungen liefern alljährlich eine Orientierung für die Reformen auf nationaler Ebene. Im Jahreswachstumsbericht⁽¹⁾ wurden im vergangenen November zum Auftakt der Semesterrunde 2018 die wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten der Union und ihrer Mitgliedstaaten für das anstehende Jahr aufgezeigt. Es wurde unterstrichen, dass das „magische Dreieck“ aus Investitionsförderung, Fortsetzung der Strukturreformen und Sicherstellung einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik Wirkung zeigt. Diese politischen Prioritäten werden in den diesjährigen länderspezifischen Empfehlungen erneut aufgegriffen, doch wird gleichzeitig auch der günstigen wirtschaftlichen und sozialen Lage Rechnung getragen. Auch die vom Rat am 14. Mai 2018 angenommene Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁽²⁾ hat für die Ausarbeitung der Empfehlungen für alle betroffenen Länder eine klare Richtung vorgegeben.

Dank Rekordbeschäftigung, anziehender Investitionen und verbesserter öffentlicher Finanzen verzeichnet die europäische Wirtschaft das kräftigste Wachstum seit zehn Jahren. Diese günstigen Bedingungen bieten die Chance, die europäischen Volkswirtschaften stärker und widerstandsfähiger zu machen. Bis auf einen Mitgliedstaat unterliegen nunmehr alle Länder der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission zufolge wird sich das Wachstum in robustem, wenngleich etwas gedämpfterem Tempo fortsetzen, da die Volatilität der globalen Finanzmärkte und eine protektionistische Handelspolitik zunehmend Risiken für das Wirtschaftswachstum mit sich bringen. Diese Entwicklungen führen uns vor Augen, dass wir uns nicht mit dem bislang Erreichten zufriedengeben dürfen: vielmehr ist es nun an der Zeit, die Union und ihre Mitgliedstaaten für die Herausforderungen der Zukunft zu wappnen.

Wie von Präsident Juncker 2017 in seiner Rede zur Lage der Union unterstrichen, muss Europa sein Dach reparieren, solange die Sonne scheint. In ihren Vorschlägen für die länderspezifischen Empfehlungen 2018 trägt die Kommission den günstigen wirtschaftlichen Aussichten in vollem Umfang Rechnung und versucht, den Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die notwendigen Strukturreformen und um eine solide Haushaltspolitik eine Orientierungshilfe zu geben. Ausgehend von den jüngsten positiven Trends sollten die Bemühungen um Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Mitgliedstaaten fortgesetzt werden. Während in verschiedenen Ländern nach wie vor prioritär die Hinterlassenschaften der Krise beseitigt und Ungleichgewichte korrigiert werden müssen, werden die Mitgliedstaaten in den vorgeschlagenen Empfehlungen aufgefordert, einen stärker zukunftsgerichteten Ansatz zu verfolgen und ihr Hauptaugenmerk auf die Schaffung der Grundlagen für ein nachhaltiges, inklusives und langfristiges Wachstum zu legen. Gleichzeitig sollen die Mitgliedstaaten die Reformen zum Abschluss bringen, die die Anfälligkeit verringern und die Schockanpassungsfähigkeit erhöhen, da diese nach wie vor eine der Grundvoraussetzungen dafür sind, Konjunkturerinbrüche künftig zu verhindern.

Die Empfehlungen stützen sich auf die umfassende Analyse in den jüngsten Länderberichten, die mehrere Herausforderungen für das langfristige Wachstum aufzeigen. Europa muss weiterhin Strukturreformen anstreben, die die Rahmenbedingungen

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Jahreswachstumsbericht 2018, COM(2017) 690 final.

² Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, 14. Mai 2018.

für unternehmerisches Handeln und das Investitionsklima verbessern, und hierfür insbesondere Reformen an den Produkt- und Dienstleistungsmärkten durchführen, die Innovationen fördern, für kleine und mittlere Unternehmen neue Finanzierungsquellen erschließen, öffentliche Institutionen unter uneingeschränkter Achtung der Rechtsstaatlichkeit stärken und Korruption bekämpfen. Auch muss Europa Reformen fördern, die seine Arbeitnehmerschaft auf die Zukunft und die zunehmende Digitalisierung vorbereiten, Einkommensungleichheiten verringern und die Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für junge Menschen verbessern. Und nicht zuletzt benötigt Europa Reformen, die seine wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit gegenüber langfristigen Herausforderungen wie demografischen Trends, Migration, Dekarbonisierung und knapper werdenden natürlichen Ressourcen stärken. Nur widerstandsfähige Volkswirtschaften können langfristig wirtschaftliche Konvergenz und den Abbau sozialer Unterschiede gewährleisten.

Gestützt auf die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamierte europäische Säule sozialer Rechte⁽³⁾ wird in den diesjährigen länderspezifischen Empfehlungen sozialen Herausforderungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Säule soll als Kompass für eine erneuerte Aufwärtskonvergenz in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen dienen und damit die Produktivität fördern und die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme gewährleisten. Das Europäische Semester bietet den Mitgliedstaaten Gelegenheit, die Umsetzung dieser Säule voranzubringen und über die hierbei erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die Mitgliedstaaten kürzlich unter gebührender Berücksichtigung der nationalen Kompetenzen aufgefordert, im Rahmen ihrer nationalen Reformprogramme auf nationaler Ebene aktualisierte Prioritäten und Maßnahmen festzulegen.⁽⁴⁾ Die vorgeschlagenen Empfehlungen unterstützen diesen Prozess und ermutigen die Mitgliedstaaten, die Reformen auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der drei Komponenten der Säule voranzubringen: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion. In diesem Zusammenhang wird der Schwerpunkt insbesondere darauf gelegt, für angemessene Kompetenzen, wirksame und angemessene soziale Sicherheitsnetze und einen verbesserten sozialen Dialog zu sorgen, um nachhaltige Ergebnisse zu gewährleisten.

Durch die erheblichen Anstrengungen der Kommission, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten zu erhöhen und die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten zu verbessern, ist das Europäische Semester in der Amtszeit der jetzigen Kommission straffer und inklusiver geworden. Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um zu gewährleisten, dass der Prozess straffer wird, einschlägigere und gezieltere Empfehlungen ausgesprochen werden, diese sich auf robustere analytische Grundlagen stützen und die Möglichkeiten zum Dialog verbessert werden. Diese Maßnahmen umfassen die Schaffung eines Netzes von Semester-Beauftragten in den Mitgliedstaaten, zahlreichere und engere Kontakte zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten auf allen Verwaltungsebenen sowie auf politischer Ebene sowohl in Brüssel als auch in den Mitgliedstaaten und die Einbeziehung der Sozialpartner und Interessenträger in diesen Dialog. Seit Veröffentlichung der letzten Länderberichte fanden überall in Europa beratende Sitzungen mit nationalen Behörden, Sozialpartnern und anderen maßgeblichen Interessenträgern statt, bei denen erörtert wurde, wie die in den Berichten aufgezeigten zentralen Herausforderungen in die länderspezifischen Empfehlungen übertragen werden könnten. Auch hat die Kommission an ihrer Praxis festgehalten, die Mitgliedstaaten vor

³ Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte, 17. November 2017.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte (COM(2018)130 final).

Veröffentlichung der Länderberichte zu deren analytischen Teilen zu konsultieren. Doch trotz der Bemühungen der Kommission bleibt die Bilanz der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen nach wie vor hinter den Erwartungen zurück.

Um die Mitgliedstaaten weiter bei der Umsetzung der vereinbarten Reformen zu unterstützen, schlägt die Kommission ein verbessertes haushaltspolitisches Instrumentarium vor. Seit 2015 stellt sie über ihren Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen technische Unterstützung für die Mitgliedstaaten bereit, um die Gestaltung und Umsetzung wachstumsfördernder Reformen in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Seither gehen die von den Mitgliedstaaten gestellten Anträge weit über die für die jährlichen Zyklen zur Verfügung stehenden Mittel hinaus. 2017 stellten 24 Mitgliedstaaten einen Antrag auf Unterstützung, wobei der überwiegende Teil der für eine Förderung ausgewählten Projekte Probleme betraf, die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt worden waren⁽⁵⁾. In ihren am 6. Dezember 2017 vorgelegten Vorschlägen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion plädierte die Kommission für einen Ausbau dieser technischen Unterstützung und stellte ein neues Reformumsetzungsinstrument vor, das den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten bietet, finanzielle Unterstützung zu erhalten⁽⁶⁾. Ausgehend von diesen Initiativen wird die Kommission Anfang Juni ein neues gestrafftes Instrument für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 vorlegen, in dessen Rahmen für die Umsetzung der von den Mitgliedstaaten zugesagten Reformen sowohl technische als auch finanzielle Unterstützung bereitgestellt werden soll, um die Wirtschafts- und Währungsunion noch widerstandsfähiger zu machen.

2. BEI DEN REFORMEN UND DER KORREKTUR VON UNGLEICHGEWICHTEN INSGESAMT ERZIELTE FORTSCHRITTE

Die günstige Wirtschaftslage bietet die Chance, die Reformumsetzung zu beschleunigen. Im Rahmen des Europäischen Semesters wurde eine Reihe von Schritten unternommen, um einen Konsens im Hinblick auf die zentralen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu erzielen, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Reformagenda zu stärken und die Bilanz bei der Reformumsetzung zu verbessern. Wie bereits dargelegt, zählen hierzu u. a. die Intensivierung des politischen Dialogs auf verschiedenen Ebenen vor der Veröffentlichung der Kommissionsempfehlungen, die zahlenmäßige Begrenzung der Empfehlungen und die Fokussierung auf Reformschritte, die sich innerhalb von 12 bis 18 Monaten umsetzen lassen, wodurch den vorgeschlagenen Politikmaßnahmen etwas von ihrem präskriptiven Charakter genommen und die Beurteilung der Reformfortschritte transparenter kommuniziert wird.

Trotz dieser Bemühungen ist die Umsetzung der in den länderspezifischen Empfehlungen enthaltenen Reformen nur schleppend vorangekommen und kann nicht in allen Politikbereichen als zufriedenstellend bezeichnet werden. Nachdem wir die Wirtschaftskrise definitiv hinter uns gelassen haben, besteht die Gefahr, dass die Reformbemühungen weiter nachlassen und es bei der Einleitung und Umsetzung komplexer Reformen zu Verzögerungen kommt, da der Druck von außen nachlässt. Stattdessen sollten die Mitgliedstaaten erneut ihre Entschlossenheit unter Beweis stellen, die Fundamente und die

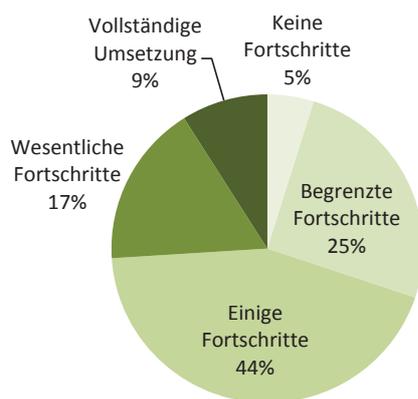
⁵ Verordnung (EU) Nr. 2017/825 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über die Auflegung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen – Arbeitsprogramm 2018.

⁶ Gezielte Änderungen an der Dachverordnung, um Mittel für die Unterstützung nationaler Reformen zu mobilisieren (COM(2017) 826 final).

Widerstandsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu stärken – nicht zuletzt deshalb, weil die Erfahrung zeigt, dass die vollständige Umsetzung wichtiger Reformen – die Wachstum und Beschäftigung spürbar ankurbeln – Zeit und Entschlossenheit braucht.

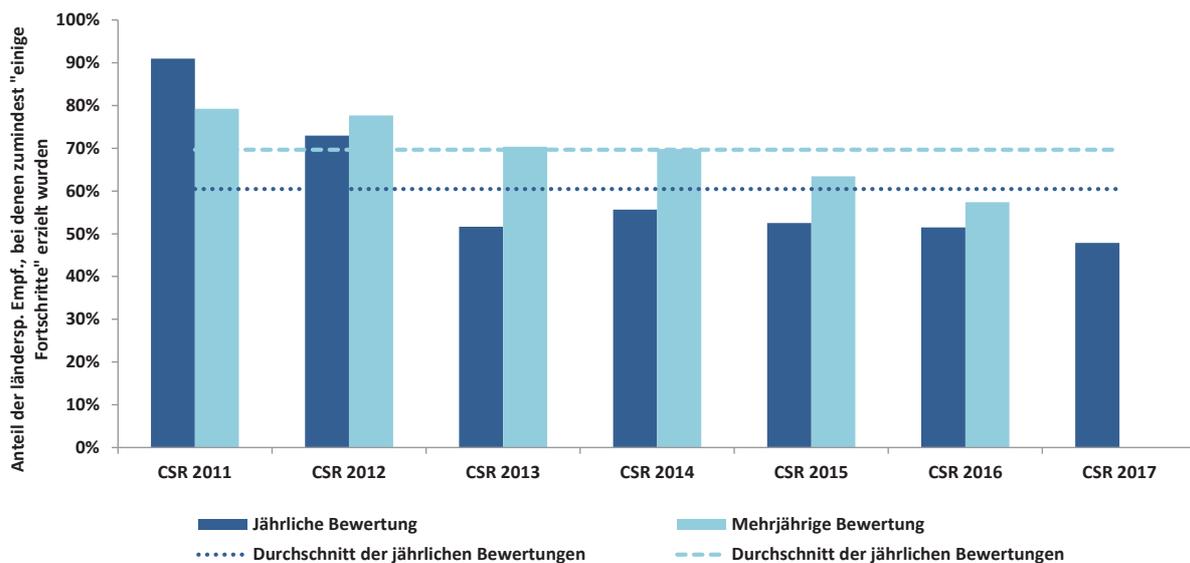
Seit Anlaufen des Europäischen Semesters im Jahr 2011 wurden bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in mehr als zwei Dritteln der Fälle zumindest „einige Fortschritte“ erzielt (siehe Abbildung 1). Eine mehrjährige Betrachtung fällt positiver aus als eine Bewertung der im Jahresvergleich erzielten Fortschritte (siehe Abbildung 2), was bestätigt, dass wichtige Reformen am Ende doch durchgeführt werden, wenngleich dies in vielen Fällen Zeit erfordert. Das unterschiedliche Umsetzungstempo ist oftmals darauf zurückzuführen, dass Fortschritte in bestimmten Bereichen dringlicher sind als in anderen, zeigt aber auch die Notwendigkeit der Konsensbildung, insbesondere dann, wenn der Nutzen der Reformen nicht gleichmäßig verteilt ist. So haben die Mitgliedstaaten im Laufe der Jahre die größten Fortschritte bei den Finanzdienstleistungen sowie der Haushaltspolitik und der haushaltspolitischen Steuerung erzielt, da der Stabilisierung der öffentlichen Finanzen und des Finanzsektors nach der Wirtschafts- und Finanzkrise, die entschlossenes politisches Handeln erforderte, Priorität eingeräumt wurde. In gleicher Weise schlugen sich die Schritte, die unternommen wurden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen mit unbefristeten Verträgen zu fördern und der Segmentierung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken, in einer soliden Bilanz bei der Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen nieder. Demgegenüber haben die Mitgliedstaaten Schwächen in ihren Steuersystemen, z. B. eine schmale Steuerbemessungsgrundlage, noch nicht vollständig in Angriff genommen. Auch bei Gesundheitswesen und Langzeitpflege besteht Raum für weitere Maßnahmen. Für Reformen in diesem Bereich braucht es angesichts des Ausmaßes der Herausforderungen und der potenziellen Auswirkungen auf Verwaltungsstrukturen im Allgemeinen Zeit (siehe Abbildung 3).

Abbildung 1: Aktueller Stand bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2011-2017 (Mehrjahresbewertung)



Anmerkung: Bei der mehrjährigen Bewertung wird beurteilt, wie die Empfehlungen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie erstmals ausgesprochen wurden, bis zur Veröffentlichung der vorliegenden Mitteilung im Mai 2018 umgesetzt wurden. Bei der Gesamtbewertung der länderspezifischen Empfehlungen für den Bereich Finanzpolitik wird auch die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts berücksichtigt.

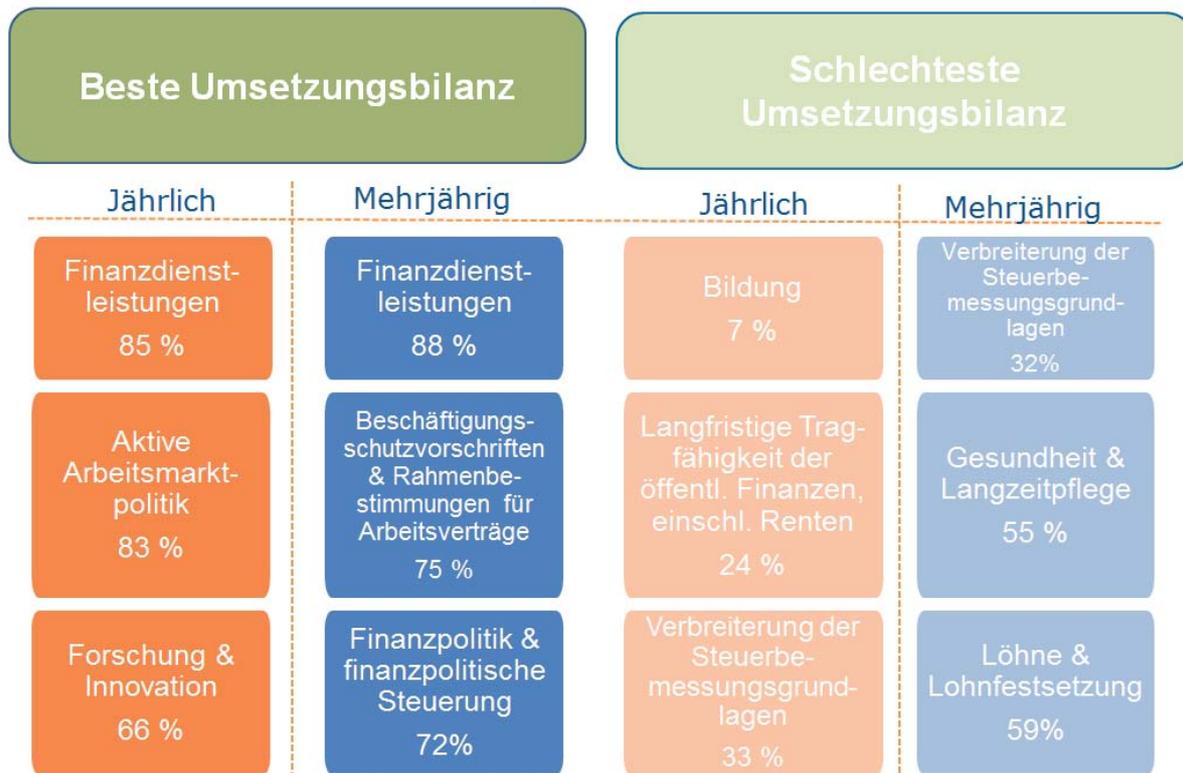
Abbildung 2: Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen: Jährliche Bewertung seit 2011 gegenüber der Umsetzung bis heute



Anmerkung: Bei der mehrjährigen Bewertung wird beurteilt, wie die Empfehlungen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie erstmals ausgesprochen wurden, bis zur Veröffentlichung der vorliegenden Mitteilung im Mai 2018 umgesetzt wurden. Für die Jahre 2011 und 2012 fällt der Vergleich zwischen der jährlichen und der mehrjährigen Bewertung schwerer, weil sich in dieser Zeit die Bewertungskategorien geändert haben.

Bei einem Jahresvergleich fällt die Umsetzungsbilanz weniger zufriedenstellend aus, da die Fortschritte in den verschiedenen Politikbereichen nach wie vor unterschiedlich groß sind. So haben die Mitgliedstaaten gegenüber dem letzten Jahr die meisten Fortschritte bei der Reformierung ihres Finanzsektors erzielt, beispielsweise durch Verbesserung der Finanzierungsbedingungen, durch Erleichterung einer dauerhaften Abwicklung notleidender Kredite und durch Verbesserung der Bankenaufsicht. Solide Fortschritte wurden auch bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik erzielt, deren Maßnahmen immer vielfältiger werden und generell stärker auf individuelle Erfordernisse abstellen. Auch Forschung und Entwicklung profitieren zunehmend von den Bemühungen der Regierungen um Finanzierung öffentlicher Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, der gestiegenen Rentabilität des privaten Sektors und der Verbesserung der Finanzierungsbedingungen. Bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung, der Verbesserung der Steuerverwaltung, dem Kampf gegen Steuervermeidung und der Korruptionsbekämpfung sind die Ergebnisse hingegen gemischt. Moderate Fortschritte wurden erzielt, wenn es um die Herausforderungen geht, die die Bevölkerungsalterung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen darstellt. Dieses Thema wird in vielen Empfehlungen angesprochen, doch sind die Fortschritte bislang nur begrenzt. Bildungsreformen, insbesondere solche, die darauf abzielen, den Zugang benachteiligter Gruppen und die allgemeine Qualität der Bildung zu verbessern, stellen auch weiterhin eine Herausforderung dar, da in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten, für die 2017 eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen wurde, nur begrenzte Fortschritte zu verzeichnen sind (siehe Abbildung 3 und Anhang 2).

Abbildung 3: Politikbereiche mit der besten und schlechtesten Umsetzungsbilanz



Anmerkung: Die angegebenen Prozentwerte entsprechen dem Anteil der Teilbereiche des jeweiligen Politikbereichs, in denen zumindest „einige“ Fortschritte erzielt wurden, und berücksichtigen alle Mitgliedstaaten, die in diesem Politikbereich eine Empfehlung erhalten haben.

Der Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte geht weiter, doch werden in einigen Mitgliedstaaten bestimmte Ursachen dieser Ungleichgewichte nach wie vor nicht angegangen und sind neue Risiken hinzugekommen. Zwar hat sich der hohe Leistungsbilanzüberschuss des Euro-Währungsgebiets stabilisiert, doch sind die Fortschritte von Land zu Land unterschiedlich. Während mehrere Länder ihre zuvor hohen Leistungsbilanzüberschüsse korrigiert haben, sind diese in anderen weitgehend unverändert geblieben. In einigen Ländern ist die private, die öffentliche und die Auslandsverschuldung unverändert hoch. Der Schuldenabbau kommt unterschiedlich schnell voran, wobei der Abbau dort, wo die Verschuldung am höchsten ist, nicht immer auch am schnellsten vorstättengeht. Die Schulden weiterhin konsequent abzubauen, ist angesichts der zu erwartenden allmählichen Normalisierung des geldpolitischen Umfelds für eine entschlossene Reduzierung der Anfälligkeiten von zentraler Bedeutung. Würden die Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten oder hohen Auslandsverbindlichkeiten die jüngsten Verbesserungen bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit halten, könnte dies dem weiteren Abbau von Ungleichgewichten förderlich sein. Mitgliedstaaten mit hohen Überschüssen sollten ein schnelleres Lohnwachstum fördern und ihre Investitionen intensivieren. Für alle Länder gilt, dass produktivitätssteigernde Maßnahmen eine Grundvoraussetzung dafür sind, das langfristige Wachstum zu fördern und die in den meisten Ländern und Sektoren trotz zunehmender Anspannung am Arbeitsmarkt nach wie vor gedämpfte Reallohnentwicklung voranzutreiben. Wenn sich eine dynamischere Lohnentwicklung in einer stärkeren Binnennachfrage niederschlägt, würde dies das derzeitige Wirtschaftswachstum weiter stützen. In einer wachsenden Zahl von Mitgliedstaaten müssen die mit dem starken Anstieg der Wohnimmobilienpreise einhergehenden Herausforderungen genau beobachtet werden, da sich die meisten der bisherigen durch Unterbewertung bedingten Lücken schließen. Dies deutet auf wirtschaftliche und finanzielle Herausforderungen in bestimmten Ländern hin, die angesichts der starken wirtschaftlichen und finanziellen Verflechtungen zwischen den

Mitgliedern der Währungsunion für ein reibungsloses Funktionieren des Euro-Währungsgebiets von besonderer Bedeutung sind.

Die länderspezifischen Empfehlungen an die elf Mitgliedstaaten, bei denen Ungleichgewichte festgestellt wurden, werden zum Abbau dieser Ungleichgewichte beitragen. Die sich bessernden konjunkturellen Bedingungen spiegeln sich in den Schlussfolgerungen der Kommission zum Stand bei den Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht⁽⁷⁾ wider. Bei den eingehenden Überprüfungen von zwölf Mitgliedstaaten hat die Kommission bei elf Mitgliedstaaten Ungleichgewichte festgestellt. Sie gelangte zu dem Schluss, dass in Slowenien keine Ungleichgewichte mehr bestehen und in Bulgarien, Frankreich und Portugal die Ungleichgewichte nicht mehr als übermäßig einzustufen sind. Ungleichgewichte weisen derzeit acht Mitgliedstaaten auf (Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Irland, Portugal, Spanien, die Niederlande und Schweden), übermäßige Ungleichgewichte bestehen in drei Ländern (Kroatien, Zypern und Italien). Wie in den vergangenen Jahren werden alle Länder, bei denen Ungleichgewichte oder übermäßige Ungleichgewichte festgestellt wurden, einem speziellen Monitoring im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht unterliegen, wobei die Tiefe dieses Monitorings dem Ausmaß der Herausforderungen und der Schwere der Ungleichgewichte Rechnung trägt⁽⁸⁾.

Aus dem Konvergenzbericht 2018⁽⁹⁾ geht hervor, dass die Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt, für die Einführung des Euro weitere Fortschritte erzielen müssen. Der Euro, der Tag für Tag von rund 342 Mio. Menschen in 19 Mitgliedstaaten verwendet wird, ist als einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes konzipiert. Mit Ausnahme Dänemarks und des Vereinigten Königreichs sind alle Mitgliedstaaten zur Einführung des Euro verpflichtet, sobald sie einen hohen Grad an dauerhafter Konvergenz erreicht haben. Die Einführung des Euro ist ein offener, regelbasierter Prozess, der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und im Protokoll Nr. 13 über die Konvergenzkriterien festgelegt ist. Alle zwei Jahre wird ein Konvergenzbericht vorgelegt. Der diesjährige Bericht deckt die sieben Mitgliedstaaten ab, die gesetzlich zur Einführung des Euro verpflichtet sind: Bulgarien, die Tschechische Republik, Kroatien, Ungarn, Polen, Rumänien und Schweden. Überprüft werden darin die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften und die Fortschritte, die diese Mitgliedstaaten bei der Erreichung eines hohen Grads an dauerhafter wirtschaftlicher Konvergenz gemacht haben. Letzteres wird anhand der Konvergenzkriterien (Preisstabilität, öffentliche Finanzen, Wechselkursstabilität und langfristige Zinssätze) beurteilt. Darüber hinaus werden in diesem Bericht auch andere, im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannte Faktoren berücksichtigt, die für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Konvergenz maßgeblich sind.

Im Bericht wird der Schluss gezogen, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keines der überprüften Länder alle für die Einführung des Euro erforderlichen Voraussetzungen

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und die Eurogruppe: Europäisches Semester 2018: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen und bei der Verhinderung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte sowie Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 (COM(2018) 120 final).

⁸ Speziell in Bezug auf Bulgarien und Portugal hat die Kommission am 7. März 2018 ein eingehendes Monitoring der politischen Zusagen und der Entwicklung der Ungleichgewichte beschlossen, da zur Erreichung einer nachhaltigen Korrektur weitere Anstrengungen erforderlich sind.

⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Konvergenzbericht 2018 (COM(2018) 370 final).

erfüllt. Das Kriterium der öffentlichen Finanzen wird von allen sieben Mitgliedstaaten erfüllt, wobei Bulgarien mit einem öffentlichen Schuldenstand von unter 30 % des BIP mit Abstand am besten abschneidet. Außer der Tschechischen Republik, Ungarn und Rumänien erfüllen alle das Kriterium der Preisstabilität, wobei die durchschnittliche Inflationsrate Bulgariens bei nur 1,4 % liegt. Auch das Kriterium der langfristigen Zinssätze wird von allen untersuchten Mitgliedstaaten außer Polen und Rumänien erfüllt. Auf der anderen Seite erfüllt keines der Länder das Kriterium der Wechselkursstabilität, da keines von ihnen am Europäischen Wechselkursmechanismus (WKM) II teilnimmt. Der bulgarische Lev ist seit 1999 an den Euro gekoppelt. Die bulgarische Wirtschaft ist also daran gewöhnt, ohne flexiblen Wechselkurs zu arbeiten, und somit mit den Anforderungen der ERM-II-Mitgliedschaft vertraut. Die Überprüfung der anderen Faktoren hat ergeben, dass die Länder in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht zwar generell gut in die EU integriert sind, einige von ihnen aber nach wie vor makroökonomische Anfälligkeiten aufweisen und/oder bei den Rahmenbedingungen für Unternehmen und dem institutionellen Rahmen vor Herausforderungen stehen, die für die Nachhaltigkeit des Konvergenzprozesses mit Risiken verbunden sein können. Nur ein Land erfüllt alle rechtlichen Anforderungen, nämlich Kroatien. Eine gründliche Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Euro-Währungsgebiet ist von zentraler Bedeutung, und die Kommission steht bereit, um den Mitgliedstaaten auf ihrem Weg zum Euro zu helfen. Im Rahmen ihrer Vorschläge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen wird sie in Bälde ein spezielles Programm zur Unterstützung dieser Konvergenzbemühungen vorschlagen.

3. HAUPTZIELE DER LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN

Die Empfehlungen zielen hauptsächlich darauf ab, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, die derzeitige günstige wirtschaftliche Dynamik zu nutzen, um die Widerstandsfähigkeit ihrer Wirtschaft zu stärken. In Anbetracht der positiven Konjunktur sollten alle Mitgliedstaaten vorrangig Reformen verfolgen, die das Wachstumspotenzial steigern und es inklusiver gestalten, das institutionelle Umfeld und die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern, Investitionsengpässe beseitigen, die Ressourceneffizienz verbessern, die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze unterstützen, Ungleichheiten abbauen, kompetenzbezogene Herausforderungen angehen, für wirksame, zugängliche und belastbare Gesundheitssysteme sorgen und die sozialen Netze verbessern.

Öffentliche Finanzen, Steuern und Finanzsektor

Rückblickend kann festgehalten werden, dass es dank der von der Kommission mit Unterstützung des Rates ermittelten Flexibilität im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts gelungen ist, das richtige Gleichgewicht zwischen der Gewährleistung einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik und der Unterstützung kurz- und mittelfristigen Wachstums zu finden. Die Kommission hat eine Überprüfung zur Nutzung der Flexibilität innerhalb der bestehenden Regelungen seit der Einführung im Jahr 2015⁽¹⁰⁾ vorgenommen. Zunächst einmal konnte mit der Modulation der erforderlichen haushaltspolitische Anpassung entsprechend dem Konjunkturzyklus die konjunkturelle Erholung dort aufrecht erhalten werden, wo sie am schwächsten war, während gleichzeitig das Erreichen einer soliden Haushaltslage und ein ausreichend rascher Schuldenabbau unterstützt wurden, wenngleich für einige Mitgliedstaaten die Bildung von Kapitalpuffern

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Investitionsbank - Überprüfung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität (COM(2018) 335 final).

weiterhin eine Priorität darstellt. Zum anderen war die Nutzung der Flexibilität zur Förderung von Strukturreformen und öffentlichen Investitionen für die Mitgliedstaaten, die sie tatsächlich in Anspruch genommen haben, offenbar angemessen und wirtschaftlich gerechtfertigt. Die tatsächlichen Auswirkungen der Reformen und Investitionen auf das Wachstum lassen sich jedoch erst mittelfristig beurteilen.

Da sich die wirtschaftlichen Bedingungen stetig verbessern, ist es an der Zeit, dass hoch verschuldete Länder wieder Kapitalpuffer bilden und Länder mit einem Leistungsbilanzüberschuss ihren haushaltspolitischen Spielraum nutzen, um ihre Wirtschaft widerstandsfähiger zu machen und Wachstum zu schaffen. Die Lage der öffentlichen Haushalte in der Union wird sich sicherlich weiter verbessern. Dank des steigenden Wirtschaftswachstums sank das gesamtstaatliche Defizit in der Europäischen Union im Jahr 2017 auf 1,0 % des BIP. Es wird erwartet, dass sich der Rückgang weiter fortsetzt. Ebenso fiel der gesamtstaatliche Schuldenstand in der Europäischen Union auf 83,1 % des BIP und soll Prognosen zufolge kontinuierlich weiter zurückgehen. Der fiskalische Kurs ist 2017 weitgehend neutral geblieben und sollte es auch 2018 weiter bleiben. Bei unveränderter Politik dürften die meisten Länder, darunter einige mit hohen öffentlichen Schuldenständen, ihr strukturelles Defizit 2019 erhöhen bzw. nur geringfügig senken und wären damit weiterhin möglichen zukünftigen Schocks ausgesetzt. In den länderspezifischen Empfehlungen wurde für die Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, eine mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt im Einklang stehende erforderliche haushaltspolitische Anpassung festgelegt. Mitgliedstaaten mit einem angemessenen Spielraum wird jedoch auch vorgeschlagen, den jetzigen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts entsprechend haushalts- und strukturpolitische Maßnahmen zu nutzen und Wachstum zu fördern, um ihre wirtschaftlichen Ungleichgewichte abzubauen und anderen Mitgliedstaaten erhebliche Spill-over-Effekte verfügbar zu machen. Die sich daraus ergebene Mischung haushaltspolitischer Maßnahmen würde den fiskalpolitischen Kurs des gesamten Euro-Währungsgebiets im Jahr 2019 weitgehend neutral halten und die rechte Balance schaffen, um auf Dauer tragfähige öffentliche Finanzen zu erreichen, ohne die derzeitige Konjunktur- und Arbeitsmarkterholung zu gefährden.

Im Laufe der Jahre haben die Mitgliedstaaten ihren haushaltspolitischen Rahmen wesentlich verbessert. Dieser Umstand zahlt sich jetzt im Hinblick auf ihren Beitrag zur verbesserten Haushaltsprognose aus. In einigen Mitgliedstaaten müssen die Reformen fortgeführt werden, um die Vorteile ihres soliden haushaltspolitischen Rahmens auszuschöpfen und dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam zu einem umsichtigen haushaltspolitischen Kurs auf Unionsebene beitragen. Kroatien und Rumänien wird empfohlen, umfassende Reformen ihrer haushaltspolitischen Rahmen zu erlassen bzw. durchzuführen. In Belgien und Polen bedarf es gezielter Verbesserungen, darunter einer Koordinierung über Regierungsebenen hinweg, und der Optimierung der Haushaltsverfahren bzw. einer unabhängigen Überwachung.

Damit öffentliche Finanzen für mittel- und langfristige Investitionsvorhaben zur Verfügung stehen, sollte insbesondere auf deren Zusammensetzung geachtet werden. Mit einer angemessenen Zuweisung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf die einzelnen Politikbereiche könnte eine potenziell wachstumsfreundlichere Zusammensetzung erreicht werden. Ferner sind weitere Anstrengungen erforderlich, um auf allen Ebenen des Staates die Effizienz und Wirksamkeit von Besteuerung und öffentlichen Ausgaben zu verbessern. Ausgabenüberprüfungen sind, wenn rigoros durchgeführt, ein nützliches Instrument, um Steuergelder besser zuzuweisen. Im Einklang mit den diesjährigen Empfehlungen sollten Österreich, Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Polen, Portugal und Rumänien in diesem Bereich Maßnahmen ergreifen.

Reformen der Renten-, Gesundheits- und Langzeitpflegesysteme sind angesichts der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die nationalen Haushalte unbedingt erforderlich. Diese Reformen sind für eine langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie eine angemessene und zugängliche soziale Absicherung und Gesundheitsversorgung unverzichtbar. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Bereich zu den am schwierigsten zu reformierenden gehört. Daher gilt es, Reformen unverzüglich zu verabschieden, jedoch schrittweise umzusetzen, damit den betroffenen Gruppen die Möglichkeit gegeben wird, sich anzupassen. Nichtsdestotrotz haben verschiedene Mitgliedstaaten bereits Schritte unternommen, um ihre Renten- und Gesundheitssysteme zu reformieren, und es braucht Beharrlichkeit, an diesen Reformen festzuhalten. Die Kommission empfiehlt einer Reihe von Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Irland, Ungarn und Litauen), in diesen Bereichen weitere Reformen einzuleiten.

Weitere Anstrengungen sind notwendig, um die hohe Besteuerung von Arbeit anzugehen und zugleich die notwendigen Einnahmen für staatliche Maßnahmen zu wahren, um mehr Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und mehr Arbeitsplätze für benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Mehrere Mitgliedstaaten haben sich weiterhin darum bemüht, die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit zu senken, und haben das Augenmerk dabei insbesondere auf Geringverdiener gelegt. Weitere Anstrengungen werden in diesem Jahr Österreich, Deutschland, Italien und Lettland empfohlen. Zugleich müssen mit Steuerreformen auch die Einnahmen für ein angemessenes Maß an sozialem Schutz und Investitionen sichergestellt werden. In diesem Zusammenhang wird Kroatien, Italien und Litauen empfohlen, ihre Steuerbemessungsgrundlage zu vergrößern, z. B. durch Einführung einer periodischen Immobiliensteuer in Kroatien.

Die Verbesserung der Steuervorschriften und Steuerverwaltung ist unerlässlich, um die Tragfähigkeit der mitgliedstaatlichen Steuersysteme sicherzustellen und für gleiche Wettbewerbsbedingungen und positive Rahmenbedingungen für Unternehmen zu sorgen. Mit einem stabilen, einfachen und kostenwirksamen Steuersystem kann die Einhaltung der Steuervorschriften verbessert und zu einem positiven Investitionsklima beigetragen werden. Aus diesem Grund werden für Frankreich und Ungarn Empfehlungen zur Vereinfachung der Steuersysteme, für Deutschland Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und für Bulgarien, Litauen und Rumänien Empfehlungen zur Verbesserung der Steuerverwaltung und der Einhaltung der Steuervorschriften vorgeschlagen. Wie bereits in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet 2018 erwähnt, ist die Bekämpfung aggressiver Steuerplanung unerlässlich, um Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen zu verhindern, eine faire Behandlung der Steuerzahler sicherzustellen und die öffentlichen Haushalte zu schützen und dadurch zugleich den sozialen Zusammenhalt zu wahren und die Zunahme von Ungleichheiten zu bekämpfen. Da aggressive Steuerplanungsstrategien der Steuerzahler auch Rückwirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben können, ist ergänzend zu den Unionsrechtsvorschriften auch eine Koordinierung der nationalen Maßnahmen erforderlich. Die Mitgliedstaaten sind auf EU-Ebene tätig geworden, um die Steuertransparenz zu verbessern und eine Einigung über ein Mindestmaß an Schutz gegen Missbrauch herbeizuführen. Zudem haben sie auch auf einzelstaatlicher Ebene Maßnahmen ergriffen und beispielsweise ihre Patenbox-Regelungen, die eine aggressive Steuerplanung begünstigten, geändert oder aufgehoben, oder ihre Vorschriften zum Steuerwohnsitz geändert. Aus einer eingehenden Überprüfung der Steuervorschriften und der einschlägigen Wirtschaftsindikatoren geht jedoch klar hervor, dass trotz dieser Fortschritte die Steuersysteme einer Reihe von Mitgliedstaaten nach wie vor von multinationalen Konzernen für eine aggressive Steuerplanung genutzt werden.

Im Laufe des vergangenen Jahres haben eine Reihe von Mitgliedstaaten Fortschritte hinsichtlich der Stärkung ihres Finanzsektors erzielt, sodass die Bestände und Ströme notleidender Kredite abgebaut werden konnten. Insbesondere wurden Maßnahmen

ergriffen, um den Insolvenzrahmen zu verbessern, den Aufsichtsrahmen zu stärken und notleidende Kredite abzubauen; dies wurde unter anderem durch Vermögensverwaltungsgesellschaften erzielt. Bulgarien, Zypern und Malta werden weitere Maßnahmen empfohlen, um die Überwachung des Finanzsektors in jenen Segmenten zu stärken, für die nach wie vor nationale Behörden zuständig sind. Eine Reihe von Mitgliedstaaten ist weiterhin von einem großen Anteil notleidender Kredite betroffen. Entsprechende länderspezifische Empfehlungen werden an Bulgarien, Zypern, Irland, Italien und Malta gerichtet.

Entwicklungen auf dem Wohnimmobilienmarkt können eine destabilisierende Wirkung auf den Finanzsektor haben und erfordern in einigen Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen. Wohnraum stellt im Allgemeinen das wichtigste Vermögen der privaten Haushalte dar, und Immobilien werden auch von Unternehmen routinemäßig als Sicherheiten für Darlehen eingesetzt. Indem Boom- und Bust-Phasen vorgebeugt wird, würde die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft gegenüber möglichen Schocks gestärkt werden, insbesondere dann, wenn Korrekturen der Wohnimmobilienpreise vorgenommen werden. Daher wird Irland, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Schweden empfohlen, Hindernisse bei der Schaffung von Wohnraum abzubauen. So würde in Schweden eine Verringerung der insbesondere durch Steuerregelungen verursachten Verschuldungsanreize wie die steuerliche Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen dazu beitragen, die hohe Verschuldung der privaten Haushalte einzudämmen.

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

Ausgehend von ihrer Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme 2018 hat die Kommission auch eine Reihe von Schritten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts unternommen.

Die Kommission empfiehlt, das Defizitverfahren gegen Frankreich einzustellen. Damit unterläge nur noch Spanien der korrektiven Komponente des Pakts. Die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits in Spanien endet 2018.

Die Kommission hat für Belgien und Italien Berichte nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV angenommen, in denen analysiert wird, inwieweit diese Länder das im Vertrag verankerte Schuldenstandskriterium erfüllen. In Bezug auf Italien ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass dieses Kriterium derzeit als erfüllt angesehen werden sollte. Für Belgien liegen keine ausreichenden Nachweise vor, anhand derer festgestellt werden könnte, ob das Schuldenstandskriterium erfüllt wird oder nicht. Allerdings erscheint die haushaltspolitische Anpassung im Jahr 2018 in beiden Ländern nicht ausreichend. Die Kommission wird auf Basis der Ex-post-Daten für 2018, die im Frühjahr 2019 zu übermitteln sind, erneut prüfen, ob die Kriterien erfüllt sind.

Die Kommission empfiehlt dem Rat ferner, in Bezug auf Rumänien einen Beschluss über das Ausbleiben wirksamer Maßnahmen im Anschluss an die Empfehlung vom Dezember 2017 im Rahmen des Verfahrens wegen erheblicher Abweichung anzunehmen. Das Verfahren wurde im Juni 2017 im Anschluss an die im Jahr 2016 festgestellte erhebliche Abweichung eingeleitet. Die Kommission richtet zudem wegen einer für 2017 festgestellten erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel eine Verwarnung an Ungarn und Rumänien. Für Rumänien ist dies die zweite Verwarnung. Die Kommission empfiehlt dem Rat, eine an Ungarn und eine an Rumänien gerichtete Empfehlung anzunehmen, damit diese beiden Länder geeignete Maßnahmen ergreifen, um diese erhebliche Abweichung zu korrigieren. Ein Verfahren wegen erheblicher Abweichung gibt den Behörden Gelegenheit, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um die Einleitung eines Defizitverfahrens zu vermeiden.

Die Arbeitsmarktbedingungen bessern sich überall, doch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass alle vom Aufschwung profitieren, und um die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme zu verbessern. Hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen bestehen noch erhebliche Unterschiede. Dies gilt insbesondere für Geringqualifizierte, junge Menschen, ältere Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit Behinderungen. Österreich, Belgien und Frankreich wird empfohlen, Maßnahmen zu ergreifen, um die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern. Österreich, die Tschechische Republik, Estland, Italien und Polen sollten geschlechtsspezifische Unterschiede in Bezug auf Beschäftigungsquote und Lohnniveau beheben, die häufig auf einen Mangel an angemessenen Betreuungseinrichtungen, Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben oder im Steuer- und Sozialleistungssystem angelegte Negativanreize zurückzuführen sind. In Spanien, den Niederlanden, Polen und Portugal sollte die Segmentierung des Arbeitsmarktes in Angriff genommen werden, beispielsweise durch die Förderung des Übergangs zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, die Beseitigung von Anreizen zur Einstellung von Zeitbediensteten und die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zum Sozialschutz für Arbeitnehmer in solchen Arbeitsverhältnissen.

Angesichts des technologischen Wandels und der demografischen Herausforderungen ist es besonders wichtig, vermehrt in Kompetenzen zu investieren, um so Innovation und Produktivitätswachstum zu fördern. Umschulung und Weiterqualifizierung sind entscheidende Instrumente, um dynamischere und inklusivere Arbeitsmärkte zu schaffen, in denen alle die Chance haben, in vollem Umfang an der Gesellschaft teilzuhaben und beispielsweise auch unternehmerisch tätig zu werden. Der Übergang von einer Laufbahn als gering qualifizierte Arbeitskraft zu Beschäftigungsmöglichkeiten für höher qualifizierte Fachkräfte sollte gefördert werden, wobei insbesondere Irland, Lettland, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich empfohlen wird, in diesem Bereich entschiedene politische Maßnahmen zu ergreifen und angemessene Investitionen vorzusehen. Belgien wird empfohlen, den Anteil der Hochschulabsolventen in den Bereichen Naturwissenschaften, Technologie, Ingenieurwesen und Mathematik zu steigern.

Ein weiterer Schwerpunkt sollte darin bestehen, die Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verbessern und einen gleichberechtigten Zugang zu den Bildungssystemen sicherzustellen, einschließlich für benachteiligte Gruppen wie Roma, Personen mit Migrationshintergrund und Personen mit Behinderungen. Bildungsungleichheit und die Weitergabe dieser Benachteiligung über Generationen hinweg stellt eine Bedrohung für den sozialen Zusammenhalt und auf lange Sicht auch für den Wohlstand der Gesellschaften in Europa dar. In den diesjährigen Empfehlungen liegt daher für Österreich der Schwerpunkt auf der Qualität und den Ergebnissen bei den Grundfertigkeiten, für Spanien auf der Senkung der Quote der frühen Schulabgänger, für die Tschechische Republik auf der Verbesserung der Situation der Lehrkräfte, für Kroatien, Lettland und Litauen auf einer verbesserten Arbeitsmarktrelevanz der Bildung, für Polen, Litauen, Slowenien und Portugal auf der Verbesserung der Erwachsenenbildung und für Zypern, Frankreich und Italien auf der beruflichen Bildung. Bulgarien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Rumänien und der Slowakei wird empfohlen, den Zugang benachteiligter Gruppen, insbesondere der Roma, zu hochwertiger, inklusiver regulärer Bildung zu verbessern.

Im Zuge der sich erholenden Beschäftigungslage verbessert sich in den meisten Mitgliedstaaten auch die soziale Lage. Allerdings zeigt das sozialpolitische Scoreboard, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten bedenkliche sozio-ökonomische Entwicklungen zu verzeichnen sind, wie ausgeprägte Einkommensungleichverteilung und Erwerbstätigenarmut, schwache Wirkung der Sozialleistungen und begrenzter Zugang zu sozialen Diensten. In den

diesjährigen länderspezifischen Empfehlungen wurde besonderes Augenmerk auf die Wirksamkeit und Inklusivität der Sozialsicherungssysteme gelegt, beispielsweise im Falle von Spanien, Ungarn, Kroatien, Estland, Litauen und Lettland.

Die Gesundheitssysteme müssen reformiert werden, um die Auswirkungen einer alternden Bevölkerung aufzufangen und den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu verbessern. Viele Mitgliedstaaten haben in jüngster Zeit eine Reihe von Reformen in ihren Gesundheitssystemen durchgeführt, um deren Kostenwirksamkeit, finanzielle Tragfähigkeit und Widerstandsfähigkeit zu erhöhen, um sicherzustellen, dass die Gesundheitsdienste erschwinglich und besser zugänglich sind und um den Gesundheitszustand der Bevölkerung insgesamt zu verbessern. In den Empfehlungen werden die Mitgliedstaaten daher angehalten, ihre vor Kurzem verabschiedeten oder in Kürze zu verabschiedenden Reformen zur Verbesserung des Zugangs und der Kosteneffektivität umzusetzen (Zypern, Finnland, Litauen und Slowenien) entschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer angemessenen und effizienten Finanzplanung zu ergreifen (Portugal), die Tragfähigkeit und Kosteneffizienz zu verbessern (Malta, Österreich und Irland), die Grundversorgung und die ambulante Versorgung auszubauen (Lettland, Litauen und Rumänien), in die Krankheitsprävention zu investieren (Litauen), die Personalausstattung im Gesundheitswesen zu verbessern (Bulgarien und Slowakei) bzw. die Eigenleistungen zu verringern (Bulgarien und Lettland).

Der soziale Dialog leistet einen wichtigen Beitrag bei der Konzeption und Durchführung politischer Maßnahmen, da er die gemeinsame Verantwortung für Reformen erhöht und sicherstellt, dass sie erfolgreich, nachhaltig und inklusiv sind. Seit der Verabschiedung der länderspezifischen Empfehlungen 2017 haben einige Mitgliedstaaten Maßnahmen getroffen, um mehr Möglichkeiten für einen strukturierten Dialog und die Beteiligung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zu schaffen. In anderen Fällen gibt es einen solchen Rahmen nicht oder er spielt keine oder nur eine geringe Rolle. Zwar gibt es kein Modell, das als universelles Vorbild anzusehen wäre, doch besteht in Ungarn und Rumänien durchaus Spielraum für mehr sozialen Dialog und eine bessere Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung.

Sektorbezogene Politik im Dienste von Investitionen und Produktivitätswachstum

Gute Fortschritte bei der Bewältigung der Hinterlassenschaften der Krise haben es ermöglicht, sich den zugrunde liegenden produktivitätsbezogenen Herausforderungen zuzuwenden. Die meisten Mitgliedstaaten haben in der Vergangenheit bereits länderspezifische Empfehlungen zum Produktivitätswachstum erhalten, nun ist es jedoch an der Zeit, bei diesen Reformen substanziellere Fortschritte zu erzielen. Investitionen in Infrastruktur sowie in Forschung und Entwicklung sind in dieser Hinsicht von grundlegender Bedeutung. Um sicherzustellen, dass die Investitionen in Innovationen in den produktivsten Gebieten getätigt werden, sind verschiedene Schritte erforderlich, beispielsweise die Beseitigung regulatorischer Hindernisse, die Verbesserung des Unternehmensumfelds und die Unterstützung des Unternehmertums. Im Hinblick auf die Förderung der Investitionstätigkeit und die Ankurbelung des Produktivitätswachstums sind die länderspezifischen Empfehlungen daher in stärkerem Maße auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnitten.

Innovationen sowie Investitionen in Forschung und Entwicklung und Digitalisierung werden sich dauerhaft positiv auf die Produktivität auswirken, doch die Prioritäten unterscheiden sich erheblich je nach Mitgliedstaat. Der Digitalisierungsgrad der einzelnen Länder ist sehr unterschiedlich, sowohl im Hinblick auf die Infrastrukturen als auch die Verfügbarkeit digitaler Kompetenzen, und selbst in Mitgliedstaaten, die eine gute Gesamtleistung aufweisen, können erhebliche regionale Unterschiede bestehen. Estland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Litauen und der Slowakei wird empfohlen, die öffentliche

und private Forschung und Entwicklung auszubauen, indem sie die einschlägigen Investitionen und deren Wirksamkeit erhöhen und dabei zielgerichteter vorgehen. In Frankreich, Irland, Litauen und Polen sollte eine engere Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen gefördert werden.

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und zur Steigerung des Wachstumspotenzials sind nachhaltige Investitionen in die Infrastruktur erforderlich.

Eine gute Netzinfrastruktur senkt die Kosten bei Unternehmensgründung und Ausübung einer Geschäftstätigkeit; Verbindungen zwischen Mitgliedstaaten und Regionen sind von zentraler Bedeutung, wenn das Potenzial des Binnenmarktes voll ausgeschöpft werden soll. Die Krise hat vor allem in den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass weniger in Infrastruktur investiert wurde. Betroffen waren in diesen Fällen insbesondere die Bereiche Verkehr, Energie und digitale Infrastruktur mit erheblichen negativen Folgen für die Gesellschaft und die Umwelt. In diesen Bereichen sind noch beträchtliche Investitionen erforderlich, selbst in Mitgliedstaaten, die die Krise gut überstanden haben. In einer Reihe von Ländern sind weitere Investitionen für die Abfall- und Wasserwirtschaft erforderlich, um diese Sektoren auf den neuesten Stand zu bringen und den Übergang zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft vorzubereiten. Für Belgien, die Tschechische Republik, Deutschland, Irland und Rumänien wurden Empfehlungen in Bezug auf Infrastruktur ausgesprochen.

Reformen zur Schaffung wettbewerbsfähiger und dynamischer Märkte könnten neue Wachstumschancen eröffnen, die die Unternehmen bei guter konjunktureller Lage leicht nutzen können.

Reformen, die die Öffnung der Märkte, den Markteintritt, Unternehmenswachstum, Unternehmensumstrukturierung oder den Marktaustritt ineffizienter Unternehmen sowie die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle erleichtern, stimulieren die Produktivität und kommen sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch der Wirtschaft allgemein zugute. Eine restriktive Regulierung des Dienstleistungssektors führt zu deutlich höheren Kosten für die großen Dienstleistungsnachfrager wie das Verarbeitende Gewerbe. Insbesondere Reformen im Bereich der unternehmensorientierten Dienstleistungen, die als Vorleistungen für andere Branchen immer wichtiger werden, können ein Produktivitätswachstum befördern, indem Kosten gesenkt und die Verfügbarkeit und Qualität der angebotenen Dienstleistungen verbessert werden. Österreich, Belgien, Kroatien, Deutschland, Italien, Frankreich, Ungarn, Luxemburg und Slowenien wird empfohlen, ihre diesbezüglichen Rechtsvorschriften, insbesondere für Dienstleistungen, zu reformieren.

Öffentliche Verwaltung und Rahmenbedingungen für Unternehmen

Das Unternehmensumfeld hat sich dank des starken Aufschwungs, aber auch aufgrund erfolgter Strukturreformen verbessert.

Die Bemühungen in diese Richtung sollten generell und vor allem auch in Ländern mit einer vergleichsweise besseren Position fortgesetzt werden, um deren Vorteil auf globaler Ebene zu wahren. An Zypern, Kroatien und Italien ergehen dieses Jahr Empfehlungen zur Verbesserung verschiedener Aspekte der Effizienz und Qualität ihrer öffentlichen Verwaltungen. Die Führung und wirtschaftliche Leistung staatseigener Unternehmen ist in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor ein Problem; diesbezügliche Empfehlungen erhalten Bulgarien, Zypern, Kroatien, Italien, Portugal und Rumänien.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten sind weitere Anstrengungen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und Wirksamkeit des Justizsystems, zur Verbesserung des öffentlichen Auftragswesens und zur Korruptionsbekämpfung erforderlich.

Diese Herausforderungen müssen in Angriff genommen werden, um das Vertrauen der Unternehmen und das Investitionsklima zu verbessern und um den Erfolg anderer Strukturreformen sicherzustellen. In mehreren Ländern wurden Maßnahmen ergriffen, um die Funktionsweise des öffentlichen

Auftragswesens zu verbessern, und unter anderem elektronische Vergabeverfahren eingeführt. Im Hinblick auf Wettbewerb, Transparenz, Sammelbeschaffungen und Professionalität besteht im öffentlichen Auftragswesen nach wie vor Verbesserungsbedarf; auch das Potenzial der strategischen öffentlichen Auftragsvergabe ist bislang weitgehend ungenutzt geblieben. An die Tschechische Republik, Spanien, Ungarn, Rumänien, Slowenien und die Slowakei ergehen Empfehlungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftragswesen. Obwohl einige Mitgliedstaaten neue Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption ergriffen haben, bleibt die Korruption in mehreren Mitgliedstaaten ein akutes Problem mit negativen Auswirkungen auf das potenzielle Wirtschaftswachstum und das Geschäftsumfeld. In mehreren Fällen ist es notwendig, die Bemühungen um eine wirksame Ermittlung und Verfolgung von Korruptionsfällen zu intensivieren und die Prävention zu verbessern. Weitere Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht, sind der Schutz von Hinweisgebern, Rechtsvorschriften zu Lobbyarbeit, die Offenlegung und Überprüfung von Vermögensverhältnissen und Beteiligungen, eine angemessene Ressourcenausstattung der Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung sowie Transparenz und der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben Empfehlungen zu diesen Aspekten erhalten. Kroatien, Zypern, Italien, Portugal und der Slowakei wird empfohlen, die Wirksamkeit ihrer Justizsysteme zu verbessern.

Der Zugang zu Finanzmitteln hat sich infolge von Reformen und des Konjunkturaufschwungs verbessert, doch um künftig widerstandsfähig zu sein, benötigen die Unternehmen mehr Möglichkeiten der Eigenkapitalfinanzierung. Die erhebliche Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln ist einerseits auf den Rückenwind aus dem Konjunkturzyklus zurückzuführen, andererseits aber auch auf die in einer Reihe von Ländern erfolgten Reformen. Dennoch bleibt der Zugang in einigen Mitgliedstaaten insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen begrenzt. Gerade junge, innovative und schnell wachsende Unternehmen sind zur Deckung ihres Finanzierungsbedarfs in den ersten, aber auch in nachfolgenden Wachstumsphasen auf Risikokapital und den Zugang zu öffentlichen Kapitalmärkten angewiesen. Länderspezifische Empfehlungen über den Zugang zu Finanzmitteln werden für Zypern, Italien und Portugal abgegeben.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das verbesserte wirtschaftliche und soziale Klima bietet eine einmalige Gelegenheit, die europäischen Volkswirtschaften stärker und widerstandsfähiger zu machen. Da das Hauptaugenmerk des Europäischen Semesters nach wie vor auf dem „magischen Dreieck“ aus Investitionen, Strukturreformen und verantwortungsvoller Haushaltspolitik liegt, unterstützt es die Mitgliedstaaten dabei, diese Gelegenheit in vollem Umfang zu nutzen. Die Wirtschaft boomt und es ist höchste Zeit, dass die Mitgliedstaaten sich um eine größere gesamtwirtschaftliche Widerstandskraft und um wachstumsfördernde Reformen bemühen.

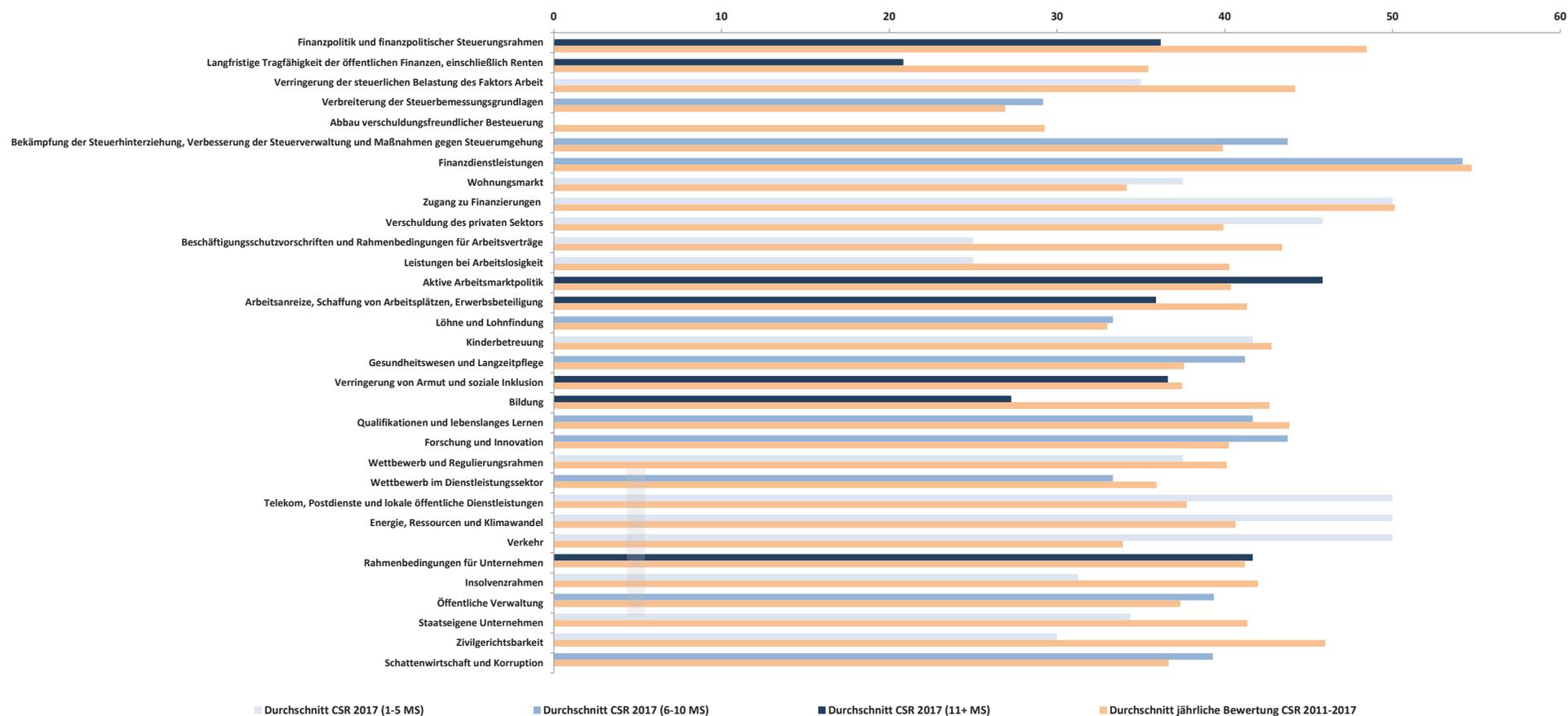
Die Kommission ersucht den Rat, den vorgeschlagenen Ansatz für die länderspezifischen Empfehlungen 2018-2019 und die dazugehörigen Entscheidungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu billigen. Die Mitgliedstaaten fordert sie auf, diese im Dialog mit den Sozialpartnern und sämtlichen betroffenen Interessenträgern vollständig und fristgerecht umzusetzen. Die Kommission wiederum bleibt ihrer Zusage verbunden, während des gesamten Prozesses des Europäischen Semesters einen offenen und inklusiven Dialog mit den nationalen Interessenträgern zu führen. Ferner ist die Kommission bereit, die Mitgliedstaaten auf deren Ersuchen über den Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen zu unterstützen. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, in ihren Vorschlägen für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 ein neues Programm zur Unterstützung von Reformen vorzulegen. Das Programm wird mit insgesamt 25 Mrd. EUR

dotiert sein und alle Mitgliedstaaten finanziell und technisch unterstützen, die Reformen anstreben, die im Kontext des Europäischen Semesters als prioritär ausgewiesen wurden.

ANHANG 1: INHALTLICHER ÜBERBLICK ÜBER DIE LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN FÜR 2018-2019

Kategorie	Politikbereiche	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK		
Öffentliche Finanzen und Besteuerung	Finanzpolitik und finanzpolitischer Steuerungsrahmen																													
	Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, einschließlich Renten																													
	Verringerung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit																													
	Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen																													
	Abbau verschuldungsfreundlicher Besteuerung																													
	Bekämpfung der Steuerhinterziehung, Verbesserung der Steuerverwaltung																													
Finanzsektor	Finanzdienstleistungen																													
	Wohnungsmarkt																													
	Zugang zu Finanzierungen																													
	Verschuldung des privaten Sektors																													
Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik	Beschäftigungsschutzvorschriften und Rahmenbedingungen für Arbeitsverträge																													
	Leistungen bei Arbeitslosigkeit																													
	Aktive Arbeitsmarktpolitik																													
	Arbeitsanreize, Schaffung von Arbeitsplätzen, Erwerbsbeteiligung																													
	Löhne und Lohnfindung																													
	Kinderbetreuung																													
	Gesundheitswesen und Langzeitpflege																													
	Verringerung von Armut und soziale Inklusion																													
	Bildung																													
	Qualifikationen und lebenslanges Lernen																													
Strukturpolitik	Forschung und Innovation																													
	Wettbewerb und Regulierungsrahmen																													
	Wettbewerb im Dienstleistungssektor																													
	Telekom, Postdienste und lokale öffentliche Dienstleistungen																													
	Energie, Ressourcen und Klimawandel																													
	Verkehr																													
Öffentliche Verwaltung und Rahmenbedingungen für Unternehmen	Rahmenbedingungen für Unternehmen																													
	Insolvenzrahmen																													
	Öffentliche Verwaltung																													
	Staatseigene Unternehmen																													
	Zivilgerichtsbarkeit																													
	Schattenwirtschaft und Korruption																													

ANHANG 2: BEWERTUNG DER FORTSCHRITTE BEI DEN LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN 2017 NACH POLITIKBEREICH



* Bei der Gesamtbewertung der länderspezifischen Empfehlungen für die Haushaltspolitik wurde die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts berücksichtigt.

** Bei der mehrjährigen Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen wurde die Umsetzung seit der Annahme der ersten länderspezifischen Empfehlungen bis zur Mitteilung vom Mai 2018 betrachtet.