



Brüssel, den 27. Februar 2020
(OR. en)

6366/20

ECOFIN 108
UEM 36
SOC 82
EMPL 65
COMPET 64
ENV 109
EDUC 49
RECH 53
ENER 41
JAI 160

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 27. Februar 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2020) 150 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION 2020 Europäisches Semester: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 150 final.

Anl.: COM(2020) 150 final



Brüssel, den 26.2.2020
COM(2020) 150 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK UND DIE
EURO-GRUPPE**

**2020 Europäisches Semester: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen,
Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der
eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011**

{SWD(2020) 500-527 final}

1. EINLEITUNG

Europa meint es ernst mit der Entwicklung wettbewerbsfähiger Nachhaltigkeit und will dabei die führende Rolle übernehmen. Wohlstand und Wohlergehen der in Europa lebenden Menschen hängen letztlich von den politischen Maßnahmen ab, die in den kommenden Jahren ergriffen werden, um den langfristigen Herausforderungen, die unsere Wirtschaft und Gesellschaft transformieren, gewachsen zu sein.

Mit der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020 wurde eine neue wirtschaftspolitische Agenda vorgelegt; darin sind klare Prioritäten für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der EU festgelegt. Die Zielvorgabe einer wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit entspricht dabei voll und ganz den Ambitionen des europäischen Grünen Deals und beruht auf vier Aspekten: ökologische Nachhaltigkeit, Produktivitätswachstum, Fairness und makroökonomische Stabilität. Mit einem auf diese vier Aspekte ausgerichteten Ansatz lassen sich Synergien nutzen, Zielkonflikte bewältigen und Lösungen herbeiführen, die sicherstellen, dass die Wirtschaft den Menschen und dem Planeten gerecht wird. Die in den heute vorgelegten Länderberichten vorgestellte Bewertung wird dazu beitragen, dass diese Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten tatsächlich in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden.

Wenn wir die Grundlagen für unseren künftigen Wohlstand schaffen, ergeben sich daraus auch Antworten auf kurzfristige Herausforderungen und die derzeitige Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Das derzeitige von geringem Wachstum gekennzeichnete Umfeld unterstreicht die Bedeutung von Strukturreformen, die unser Potenzialwachstum steigern und unsere Volkswirtschaften produktiver machen werden. Die europäische Wirtschaft ist in der Lage, Finanzmittel zu mobilisieren, mit denen die notwendigen privaten und öffentlichen Investitionen auf nachhaltige Weise ermöglicht werden können. Während in hochverschuldeten Mitgliedstaaten der Schuldenabbau Vorrang haben sollte, verfügen Mitgliedstaaten mit einer günstigen Haushaltsposition über Spielraum, um Investitionen weiter anzukurbeln, damit sich das Wirtschaftswachstum beschleunigt und der Übergang zu einer umweltfreundlicheren und digitalen Wirtschaft unterstützt wird. Schließlich wird ein kontinuierlicher Abbau sowohl der externen als auch der internen makroökonomischen Ungleichgewichte die Widerstandsfähigkeit unserer Volkswirtschaften stärken.

Wir können als Kontinent nur erfolgreich sein, wenn die Union und ihre Mitgliedstaaten in ihrer Politik einen einheitlichen politischen Ansatz verfolgen und dabei die nachhaltige Entwicklung in den Mittelpunkt ihres wirtschaftspolitischen Denkens und Handelns stellen. Die Umsetzung der neuen wirtschaftspolitischen Agenda in eine wirksame nationale Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik in der gesamten Union wird dazu beitragen, dass Europa die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung erreicht. Auf diese Weise kann Europa weltweit ein Beispiel geben, wie entschlossenes politisches Handeln zu einer nachhaltigeren, wohlhabenderen, gerechteren und sichereren Zukunft für alle führen kann.

2. WICHTIGE NEUERUNGEN IM EUROPÄISCHEN SEMESTER

Die neue wirtschaftspolitische Agenda wird nur Erfolg haben, wenn sie in konkrete politische Maßnahmen wie Investitionsstrategien, verantwortungsvolle Haushaltspolitik und Strukturreformen umgemünzt wird, die die wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit in all ihren Aspekten voranbringen. Dem Europäischen Semester kommt bei der Koordinierung und Lenkung der nationalen Bemühungen im Hinblick auf ein langfristig nachhaltiges inklusives Wachstum eine Schlüsselrolle zu. Die heute veröffentlichten Länderberichte enthalten eine gründliche Analyse der wichtigsten sozioökonomischen Herausforderungen von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, mit denen die einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich der vier Aspekte wettbewerbsfähiger Nachhaltigkeit konfrontiert sind. Die Berichte werden in künftige politische Empfehlungen einfließen, wobei das Augenmerk nach wie vor auf den wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen liegt, die zur Bewältigung der Herausforderungen im Rahmen der vier Aspekte nötig sind.

In den Länderberichten 2020 werden die Herausforderungen und Chancen hervorgehoben, die sich für unsere Volkswirtschaften aus dem ökologischen Wandel ergeben. Diese Thematik wird in einem neuen Abschnitt über ökologische Nachhaltigkeit analysiert. Die Mitgliedstaaten hatten vor Kurzem ihre nationalen Energie- und Klimapläne vorzulegen, die wichtige Referenzdokumente für die Umsetzung der Klima- und Energiepolitik in den jeweiligen Mitgliedstaaten sein werden; die Pläne enthalten auch makroökonomisch relevante Elemente, die im Europäischen Semester überwacht werden. Die Kommission wird diese Pläne im Jahr 2020 bewerten. Auch die Länderberichte dienen der Überwachung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und befassen sich mit den makroökonomischen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen können. Jeder Länderbericht enthält eine zusammenfassende Bewertung der Fortschritte des betreffenden Mitgliedstaats in Bezug auf die Nachhaltigkeitsziele insgesamt sowie einen eigenen Anhang, in dem die Ergebnisse in Bezug auf die verschiedenen spezifischen Zielvorgaben dargelegt werden.

Des Weiteren werden in den Berichten die Regionen und Sektoren beleuchtet, denen ein Übergang zur Klimaneutralität am meisten abverlangt. An dieser Analyse wird sich der Einsatz des neu vorgeschlagenen Fonds für einen gerechten Übergang orientieren. Doch dabei stehen wir noch am Anfang. Entsprechend dem Konzept für die Programmplanung der Mittel für die Kohäsionspolitik sind weitere Arbeiten erforderlich, die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten in Angriff genommen werden.

Damit die dringlichen sozioökonomischen und ökologischen Herausforderungen von heute und morgen bewältigt werden können, muss das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung weiterentwickelt werden. In den kommenden Jahren gilt es weiterhin darauf zu achten, dass die verschiedenen makroökonomisch relevanten Aspekte der Agenda für nachhaltige Entwicklung gut in das Europäische Semester eingebunden werden (siehe Kasten 1).

Kasten 1: Einbindung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und von Erwägungen der ökologischen Nachhaltigkeit in das Europäische Semester

- **Entsprechend dem rechtlichen Geltungsbereich des Europäischen Semesters konzentriert sich die Einbindung der Nachhaltigkeitsziele auf deren makroökonomische Dimension** und darauf, wie diese Ziele durch wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen erreicht werden können. Der Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft stellt eine entscheidende Herausforderung dar, die sich auf das Wachstum und die Beschäftigung auswirkt. Folglich ist diese makroökonomische Dimension breit angelegt, und für die Nachhaltigkeitsziele relevante Maßnahmen und Herausforderungen werden im Sinne des Grünen Deals und der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum in den Länderberichten durchgängig ermittelt. Die makroökonomische Dimension steht dabei im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte, die als Kompass für eine erneuerte Konvergenz hin zu besseren Arbeits- und Lebensbedingungen in der EU dient, und mit dem sozialpolitischen Scoreboard dieser Säule, mit dem deren Umsetzung überwacht wird.
- **Im Sinne des Grünen Deals und der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum wird die ökologische Nachhaltigkeit jetzt voll in den Semesterprozess einbezogen.** In den Länderberichten 2020 wird diesem neuen Ansatz nun ein eigener Abschnitt gewidmet. Dies trägt weiter zur Einbindung der Nachhaltigkeitsziele in das Europäische Semester bei. Der neue Abschnitt über ökologische Nachhaltigkeit enthält eine umfassendere Analyse der umwelt- und klimabezogenen Herausforderungen, denen der jeweilige Mitgliedstaat gegenübersteht. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Bereichen, die mit der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik verknüpft sind; auch die sozialen Auswirkungen dieser Herausforderungen und der entsprechenden politischen Maßnahmen werden beleuchtet.
- **Jeder Länderbericht enthält auch einen neuen Anhang, in dem die Ergebnisse des betreffenden Mitgliedstaats im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsziele und der Trend der letzten fünf Jahre dargelegt werden.** Aufbauend auf der zentralen jährlichen Veröffentlichung von Eurostat zur nachhaltigen Entwicklung (*Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context* (DE: Monitoringbericht über die Fortschritte bei den Nachhaltigkeitszielen in einem europäischen Kontext – Ausgabe 2019) wird in den Länderberichten unter Bezugnahme auf die verfügbaren Statistiken die entsprechende Leistung der einzelnen Mitgliedstaaten verfolgt.
- **Künftig werden weitere eingehende Analysen entwickelt, um die Überwachung der Nachhaltigkeitsziele und den Übergang zu einer klimaneutralen und ressourceneffizienten Wirtschaft zu erfassen.** Als ein erster Schritt wird die Veröffentlichung des zentralen jährlichen Eurostat-Dokuments über den Stand der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele zeitlich vorverlegt, sodass es rechtzeitig zum Beginn des nächsten Semesterzyklus fertiggestellt ist. Die für die Nachhaltigkeitsziele relevanten Informationen, die die Mitgliedstaaten ab 2020 in ihren nationalen Reformprogrammen vorlegen sollen, werden diese Bewertung der Fortschritte

ergänzen. Die Kommission arbeitet darüber hinaus an der Erweiterung ihres Instrumentariums, um die Analyse der makroökonomischen und sozialen Auswirkungen des ökologischen Wandels in künftigen Zyklen des Europäischen Semesters zu verbessern. Zu diesem Zweck wird eine Reihe von Schlüsselindikatoren entwickelt, die ab dem nächsten Semesterzyklus angewandt werden sollen. Die Kommission wird bei der Entwicklung eng mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern zusammenarbeiten.

Die Kommission hat auch eine offene Debatte über den Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung eingeleitet. In der kürzlich von der Kommission veröffentlichten Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung¹ wird bewertet, wie der derzeitige Rahmen bisher funktioniert hat. Der Bericht trägt auch der Tatsache Rechnung, dass sich die ökonomischen Rahmenbedingungen seit der Verabschiedung der Reformen des Sechser- und des Zweierpakets in den Jahren 2011 bzw. 2013 wesentlich verändert haben, und berücksichtigt – im Einklang mit den Zielen des europäischen Grünen Deals – die umfassenderen Bestrebungen hinsichtlich eines ökologischen und digitalen Wandels in Europa. Dies hat die Kommission veranlasst, eine Reihe von Punkten öffentlich zur Diskussion zu stellen, um Meinungen über die bisherige Funktionsweise der Überwachung zu sammeln und Möglichkeiten auszuloten, wie die Wirksamkeit des Rahmens bei der Verwirklichung der zentralen Ziele verbessert werden kann.

In künftigen Zyklen wird sich die Schaffung des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit und des Konvergenz- und Reforminstruments auf das Europäische Semester auswirken. Beispielsweise werden die strategischen politischen Prioritäten, die in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet genannt werden, durch Reformen und Investitionen untermauert, die mit Mitteln aus dem Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit unterstützt werden können.

Die Kommission wird ferner einen neuen Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit mit einer EU-weiten jährlichen Berichterstattung schaffen, um die Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Verantwortungsvolle Regierungsführung, leistungsfähige Institutionen, unabhängige und effiziente Justizsysteme, hochwertige öffentliche Verwaltungen und wirksame Insolvenzrahmen sind wichtige Faktoren für das Unternehmensumfeld eines Mitgliedstaats und können sich auf Investitionsentscheidungen auswirken. Ferner können solide Rahmen zur Korruptionsbekämpfung dazu beitragen, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts aufrechtzuerhalten. Erkenntnisse über die institutionelle und administrative Leistung der Mitgliedstaaten, auch in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, werden daher weiterhin in das Europäische Semester und die makroökonomische Bewertung einfließen; dies gilt insbesondere für Schwachpunkte, die bei mangelnder Bewältigung zu makroökonomischen Risiken führen könnten.

¹ COM(2020) 55 final vom 5.2.2020.

3. POLITISCHE STRATEGIEN DER MITGLIEDSTAATEN

Die Analysen in den diesjährigen Länderberichten zeigen auf, wie die Mitgliedstaaten wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit erreichen können, und weisen auf die erforderlichen Strukturreformen und wichtigen Investitionsbedarf hin.

3.1 Ökologische Nachhaltigkeit

Durch den europäischen Grünen Deal soll Europa als erster Kontinent bis 2050 klimaneutral werden und dabei ein ressourcenschonenderes Wachstum ermöglichen. Im Grünen Deal wird ein umfassender Ansatz für alle Umwelt- und Klimafragen – insbesondere zur Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen Klimawandel, Energiewende, biologische Vielfalt, Umweltverschmutzung und Kreislaufwirtschaft – sowie für alle Sektoren, insbesondere in den Bereichen Mobilität, Industrie und Lebensmittelsysteme skizziert. Dieser Anspruch richtet sich sowohl an die EU als auch an die Mitgliedstaaten. Die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der EU muss die Umweltauswirkungen bestehender Produktions- und Konsummuster internalisieren und geeignete Anreize zur Verbesserung der Nachhaltigkeit dieser Modelle schaffen. Im Juni 2019² wies die Kommission auf die verbleibenden Lücken zwischen den kombinierten nationalen Beiträgen, die sich aus den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Entwürfen von Plänen ergeben, und den in den Rechtsvorschriften festgelegten EU-weiten Zielen hin.³

Der ökologische Wandel erfordert erhebliche gezielte Investitionen seitens der öffentlichen Hand und des privaten Sektors sowie tief greifende Strukturreformen. Die Ermittlung des wichtigsten Investitionsbedarfs, die Ausarbeitung von Investitionsprojekten mit hoher Wirkung, die Abstimmung der Projekte auf die verfügbaren Finanzierungsquellen und die Begleitung der Projekte durch den richtigen Regulierungsansatz werden für die Verwirklichung dieses Ziels von entscheidender Bedeutung sein. Die in den Länderberichten vorgestellte Analyse der Strukturreformen und des wichtigsten Investitionsbedarfs in Bereichen wie Energie, Verkehr und Bau – einschließlich der Energieeffizienz – kann den Mitgliedstaaten bei der Wahl der politischen Maßnahmen, die sie im Einklang mit den auf EU-Ebene vereinbarten Prioritäten ergreifen, als Richtschnur dienen. Die Länderberichte enthalten auch Informationen über Finanzierungsquellen auf EU-Ebene.

² EU-weite Bewertung der Entwürfe der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne durch die Kommission, COM(2019) 285 final vom 18. Juni 2019.

³ Die Bewertung ergab, dass die nationalen Pläne, sofern sie wie in diesen Entwürfen vorgesehen umgesetzt würden, insgesamt zu einer beträchtlichen Lücke führen würden: Sowohl beim Primär- als auch beim Endenergieverbrauch blieb der Beitrag zu einem effizienteren Energieverbrauch hinter den Zielen der EU zurück. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, diese „Ambitionslücken“ in ihren endgültigen integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen, die sie bis zum 31. Dezember 2019 vorlegen sollten, zu schließen. Soweit möglich spiegelt sich der Inhalt der Pläne bereits in den heute vorgelegten Länderberichten wider.

Durch finanzielle Unterstützung seitens der öffentlichen Hand, auch im Rahmen des auf den Grünen Deal zurückgehenden Investitionsplans für ein zukunftsfähiges Europa, können private Mittel mobilisiert werden, um das Volumen der auf Nachhaltigkeit gerichteten Investitionen zu erhöhen. Ausgaben für Maßnahmen in den Bereichen nachhaltige Energie, Klima- und Umweltschutz, deren Anteil am EU-Haushalt größer ist als je zuvor, werden dazu beitragen, private Mittel zu mobilisieren; der Europäischen Investitionsbank kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Die im Dezember zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielte politische Einigung über ein EU-weites Klassifizierungssystem für ökologisch nachhaltige Investitionen (Taxonomie) ist ein wichtiger Schritt zur Bewältigung des Klimawandels, da sie es ermöglicht, umweltfreundliche Investitionen als solche kenntlich zu machen, um diese stärker anzukurbeln⁴.

Die umweltgerechte Haushaltsplanung ist ein wichtiges Instrument zur Überwachung des Beitrags, den die öffentlichen Finanzen zum europäischen Grünen Deal leisten. Wenn Maßnahmen, die zu Klimaschutz und anderen Umweltzielen beitragen, in Haushaltsunterlagen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite explizit als solche gekennzeichnet werden, ist dies hilfreich für die Gestaltung einer Fiskalpolitik, die den ökologischen Wandel unterstützt, die politischen Ziele kohärenter macht und deren Überwachung erleichtert. Bisher wenden nur wenige Mitgliedstaaten (Frankreich, Finnland, Irland und Italien) im Rahmen ihrer Haushaltsverfahren bestimmte Vorgehensweisen der grünen Haushaltsplanung an. Die Ansätze unterscheiden sich erheblich, und außer in Italien werden diese Vorgehensweisen erst seit Kurzem angewandt. In einigen Fällen enthalten die Informationen über umweltgerechte Haushaltsplanung zusätzliche Berichtselemente wie Umweltverträglichkeitsprüfungen, eine Liste schädlicher Beihilfen sowie Angaben zu Treibhausgasemissionen und Indikatoren für Wohlergehen. Dies müsste in allen Mitgliedstaaten fortentwickelt werden, um die Rolle der öffentlichen Finanzen beim Übergang zu einer klimaneutralen, grünen, wettbewerbsfähigen und inklusiven Wirtschaft zu stärken. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Verfahren der umweltgerechten Haushaltsplanung zu überprüfen und zu bewerten.

Nach wie vor wird eine ökologisch ausgerichtete Steuerpolitik nur in geringem Umfang zur Änderung von Verhaltensmustern und zur Erzielung von Einnahmen eingesetzt. Umweltsteuern sowie verschiedene Formen der Bepreisung von CO₂-Emissionen sind wichtige politische Instrumente, um den erforderlichen Wandel zu erreichen. Ein erheblicher Preis für Kohlendioxidemissionen bildet seit 2001 ein Schlüsselement der schwedischen Klimapolitik⁵; damit werden inzwischen etwa 40 % der schwedischen Treibhausgasemissionen erfasst. Schweden kann dadurch die Treibhausgasemissionen in nicht unter das Emissionshandelssystem der EU fallenden Sektoren senken, ohne das Wirtschaftswachstum zu beeinträchtigen. Auch andere Mitgliedstaaten, darunter Irland, Dänemark, Frankreich, Finnland, Slowenien, Estland, Lettland, Polen und Portugal, erheben

⁴ Aktionsplan der Kommission: [Finanzierung nachhaltigen Wachstums](#) (COM(2018) 097 final).

⁵ Schweden hatte eine CO₂-Steuer in Höhe von 250 SEK (rund 23,50 EUR) pro Tonne eingeführt, die sich 2017 auf 1180 SEK (rund 110 EUR) erhöht hatte.

eine CO₂-Steuer. In Irland werden alle Einnahmen aus einer vor Kurzem vorgenommenen Erhöhung der CO₂-Steuer (rund 90 Mio. EUR im Jahr 2020) ausschließlich für Ausgaben im Zusammenhang mit dem Klimawandel verwendet werden. Ein Teil dieser Mittel (6 Mio. EUR) fließt in die Einrichtung eines irischen „Fonds für einen gerechten Übergang“ zugunsten der Midlands; damit sollen Investitionen in Weiterbildung und Umschulung finanziert sowie lokale Gemeinschaften und Unternehmen beim Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft unterstützt werden.

Der Übergang zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Wirtschaft muss fair und sozial gerecht gestaltet werden, was eine regelmäßige Überwachung erfordert. Zwar kommt die Bekämpfung von Klimawandel und Umweltschäden langfristig allen zugute und eröffnet auf mittlere Sicht Chancen für alle, doch sind nicht alle Bevölkerungsgruppen, Regionen und Mitgliedstaaten gleichermaßen in der Lage, kurzfristig zu reagieren. Damit negative Auswirkungen auf bestimmte Gruppen und Sektoren gelindert werden und für Fairness gesorgt wird, sind Maßnahmen auf nationaler Ebene unverzichtbar. Darüber hinaus wird der EU-Haushalt mithilfe aller unmittelbar für den ökologischen Wandel relevanter Instrumente einen entscheidenden Beitrag leisten. Der von der Kommission vorgeschlagene Mechanismus für einen gerechten Übergang wird dazu beitragen, dass niemand zurückgelassen wird, indem den am stärksten vom Wandel belasteten Regionen und Personen zusätzliche Unterstützung gewährt wird, insbesondere denjenigen, die auf die Gewinnung und Nutzung fester fossiler Brennstoffe (Kohle, Braunkohle, Torf, Ölschiefer) zur Energieerzeugung angewiesen sind, sowie den treibhausgasintensiven Industriezweigen. In den heute vorgelegten Länderberichten werden die Herausforderungen, die der Wandel mit sich bringt, analysiert und die vorläufigen Einschätzungen der Kommissionsdienststellen bezüglich derjenigen, deren Bewältigung vorrangig durch den Fonds für einen gerechten Übergang unterstützt werden sollte, dargelegt. Dies fließt in die von den Mitgliedstaaten zu erstellenden territorialen Pläne für einen gerechten Übergang ein, in denen die förderfähigen Gebiete ausgewiesen werden und im Einzelnen dargelegt wird, welcher Bedarf jeweils an wirtschaftlicher Diversifizierung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Nutzung von Kompetenzen, Innovationen vor Ort und Umweltsanierung besteht. Die Kommission bietet den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung dieser Übergangspläne gezielte technische Unterstützung an. Die Mitgliedstaaten erstellen die Pläne im Dialog mit der Kommission und stimmen sie mit dem jeweiligen nationalen Energie- und Klimaplan ab.

3.2 Produktivitätswachstum

Das Produktivitätswachstum bleibt insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine Herausforderung. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität verlangsamt sich weiterhin, wobei im Vergleich zwischen und in den Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede festgestellt werden. So lagen die Werte für das Wachstum der Arbeitsproduktivität 2018 zwischen 6 % in Polen und -1,1 % in Luxemburg. Dabei fallen diese Unterschiede auf regionaler Ebene noch stärker aus, wobei größere Unternehmen im Durchschnitt höhere Werte beim Produktivitätswachstum erzielen als die KMU.

Diese unbefriedigende Entwicklung lässt sich auf mehrere Ursachen zurückführen. Verfügbarkeit und Qualität der Produktionsmittel stellen einen wichtigen Faktor dar. Unzureichende Investitionen in Sachanlagen sowie die allgemeine und berufliche Bildung, relativ veraltete Produktionstechnologien, die Alterung der Erwerbsbevölkerung, mangelhafte Integration von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund sowie Fachkräftemangel und ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sind Faktoren, die das potenzielle Wachstum bremsen. So beträgt beispielsweise die Beschäftigungsquote in Tschechien 80 % und der Arbeitskräftemangel gibt Anlass zu ernster Besorgnis. In Bulgarien zielt ein wesentlicher Anteil der Investitionsmaßnahmen auf die Erneuerung der stark veralteten Maschinen und Ausrüstungen ab. Darüber hinaus werden neue Technologien nur langsam von Unternehmen aufgegriffen, die nicht zur Spitze der technischen Entwicklung gehören, wodurch insgesamt die Effizienz fast aller Unternehmen, insbesondere der KMU, gemindert wird.

Mit dem ökologischen und digitalen Wandel entstehen Herausforderungen, aber auch Chancen für das Wirtschaftswachstum in Europa und für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle sowie besserer Produkte und Dienstleistungen durch europäische Unternehmen. Derzeit wird der digitale Wandel der europäischen Wirtschaft durch das schwache Abschneiden vieler Mitgliedstaaten in Bezug auf wichtige Rahmenbedingungen behindert. Robustheit und Nachhaltigkeit des Ökosystems der digitalen Wirtschaft werden durch eine Reihe von Rahmenbedingungen bestimmt. Dazu gehören digitale Kompetenzen und Infrastrukturen, Finanzierung von Innovationen, Datenverfügbarkeit, Cybersicherheit sowie öffentliche Dienste, die für das digitale Zeitalter gerüstet sind. So lagen Deutschland, Griechenland, Ungarn, Rumänien und Italien im Bereich elektronische Behördendienste zurück, während Portugal und Tschechien beträchtliche Fortschritte vermeldeten. Bei den digitalen Kompetenzen werden die Fortschritte großer Volkswirtschaften wie Frankreich, Spanien, Polen und Italien dem durch den technologischen Wandel vorgegebenen Tempo nicht gerecht. Nur in Dänemark und Schweden sind die Unternehmen stark digitalisiert; bei den restlichen Mitgliedstaaten liegt der Anteil von Unternehmen mit einem hohen Grad an Digitalisierung unter 10 %. Zur Ergänzung der Maßnahmen auf nationaler Ebene hat die Kommission eine Vision für eine digitale Gesellschaft dargelegt, die allen gerecht wird.

Innovation und neue Technologien stellen entscheidende Faktoren für die Verwirklichung der Ziele des europäischen Grünen Deals dar. Der Anteil der EU an weltweit getätigten Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) nimmt ab. China hat die EU inzwischen sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen überholt. Im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen vom Jahr 2019 forderte der Rat folgerichtig alle Mitgliedstaaten auf, sich um Aspekte im Zusammenhang mit Forschung und Innovation zu kümmern. Die zur Verwirklichung einer wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit erforderliche Ankurbelung der Produktivität ist nur zu erreichen, wenn Forschung und Innovation bei der Umwandlung der europäischen sozioökonomischen Systeme eine Schlüsselrolle zukommt. Dazu gehören auch Maßnahmen für eine weitere Integration des Binnenmarkts für Waren und Dienstleistungen. Die künftige neue Industriestrategie für Europa wird einen Beitrag dazu leisten, ein günstiges Umfeld für entsprechende Innovationen zu schaffen. Mit der neuen

Initiative für einen weiteren Ausbau des Europäischen Forschungsraums wird ebenfalls ein wichtiger Beitrag geleistet. Der Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft wird neue, durch technologische und soziale Innovationen geförderte Produktions- und Verbrauchsmodelle erforderlich machen. Die wichtigsten Faktoren in diesem Zusammenhang sind die Steigerung der Ressourcenproduktivität sowie die Gewährleistung gut funktionierender europäischer Systeme für Forschung und Innovation.

Die Förderung privater Forschung und Innovation stellt eine zentrale Herausforderung für die EU dar. In mehreren Mitgliedstaaten konzentrieren sich die FuE-Maßnahmen zunehmend auf eine begrenzte Zahl von Unternehmen, gleichzeitig gehen die Innovationsaufwendungen der KMU zurück. Bedingt durch diesen Trend vergrößert sich die Produktivitätslücke zwischen den im Technologiebereich führenden Unternehmen und den meisten restlichen Unternehmen. Aus den Länderberichten geht hervor, dass den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zukommt. So konnte beispielsweise in Schweden ein Start-up-Unternehmen dank einer guten technologischen Basis und eines günstigen Unternehmensumfelds seine Produktion mit Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen ausbauen und zu einem der führenden Hersteller von Batterien für Elektroautos in Europa aufsteigen. In Tschechien konnten durch Investitionen in Automatisierung bei den Fahrzeugherstellern Produktivitätssteigerungen erzielt werden, indem fortgeschrittene digitale Technologien eingesetzt wurden. Die Rahmenbedingungen für Unternehmen bessern sich nur langsam, insbesondere was den Zugang zu ausreichenden Finanzierungsquellen für Forschung und Entwicklung sowie Innovation betrifft. Die Schaffung der Kapitalmarktunion kann den Zugang innovativer Unternehmen zu externen Finanzierungsquellen in großem Umfang erleichtern. Wie KMU der Zugang zu Finanzierungen erleichtert werden kann, wird auch im Rahmen der künftigen KMU-Strategie der Kommission behandelt.

Erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hindern die europäische Wirtschaft daran, ihr volles Potenzial im Hinblick auf die digitalen Dienste zu entfalten. Die Mitgliedstaaten kommen bei der Digitalisierung ihrer Volkswirtschaften sehr unterschiedlich voran. Dies kann zu Verzögerungen beim Auf- und Ausbau digitaler Technologien durch gewerbliche und industrielle Nutzer führen. Ein umfassender Ausbau der 5G-Netze sollte unverzüglich erfolgen, da Europa dadurch die durch den ökologischen und digitalen Wandel gebotenen Chancen besser nutzen kann.⁶

Produktivitätswachstum ist stark vom Humankapital abhängig. Vor diesem Hintergrund sind hochwertige Systeme der allgemeinen und insbesondere auch der beruflichen Bildung gefordert, in deren Rahmen den Lernenden Schlüsselkompetenzen und berufliche Fertigkeiten vermittelt werden, die auf einem sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt gefordert sind. Der in den jüngsten PISA-Ergebnissen herausgestellte, anhaltend hohe Anteil leistungsschwacher

⁶ Die nationalen Verfahren der Zuweisung von Frequenzen in den 5G-Pionierbändern werden – angesichts der rechtlichen Verpflichtung, die Nutzung dieser Bänder bis zum Jahresende zu genehmigen – voraussichtlich in mehreren Mitgliedstaaten zum Abschluss gebracht.

Schüler bei den Grundfertigkeiten stellt ein wichtiges Hindernis für die Entwicklung von Kompetenzen und die spätere Beschäftigungsfähigkeit dar. Im seinen länderspezifischen Empfehlungen forderte der Rat die Mitgliedstaaten wiederholt dazu auf, Investitionen in den Kompetenzerwerb zu erhöhen, um der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften gerecht zu werden.

Politische Maßnahmen zur Förderung der Produktivität müssen auf die nationalen Gegebenheiten zugeschnitten sein – hier können nationale Ausschüsse für Produktivität länderspezifisches Fachwissen bereitstellen. Viele der bestehenden Ausschüsse für Produktivität wurden erst vor kurzem eingerichtet, daher ist es zu früh, eine umfassende Bewertung ihrer Auswirkungen vorzunehmen. Es ist ein ermutigendes Zeichen, dass in den meisten Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bereits nationale Ausschüsse für Produktivität eingerichtet wurden und dass ihre Zahl stetig zunimmt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben vierzehn Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und vier nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten ihren eigenen nationalen Ausschuss für Produktivität eingerichtet.

3.3 Faire Chancen

Der Übergang zu einer ökologischen und digitalen Wirtschaft sowie der demografische Wandel werden Reformen der Sozialsysteme und der Arbeitsmärkte erforderlich machen, wobei gleichzeitig faire Arbeitsbedingungen und angemessener Sozialschutz zu gewährleisten sind. Diese Reformen sind notwendig, damit Europa ein Standort mit den fortschrittlichsten Sozialsystemen der Welt bleibt, der in Humankapital investiert sowie Innovation und wettbewerbsfähiges Unternehmertum fördert. In diesem Zusammenhang wird der Mechanismus für einen gerechten Übergang in Verbindung mit dem Europäischen Sozialfonds Plus entscheidend dazu beitragen, dass niemand bei diesem Wandel auf der Strecke bleibt.

Die europäische Säule sozialer Rechte⁷ stellt den Beitrag Europas zu diesen grundlegenden Bestrebungen dar. Die Umsetzung der Säule – unsere Strategie zur Gewährleistung eines fairen und sozial gerechten Übergangs – ist vor dem Hintergrund einer prognostizierten längeren Phase langsameren Wachstums in der EU umso wichtiger, auch wenn nach den Daten des sozialpolitischen Scoreboards⁸ kontinuierliche Verbesserungen der Beschäftigung und der sozialen Lage festzustellen sind.

Die Kommission hat jüngst den Weg für einen Aktionsplan zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte⁹ geebnet und zunächst eine Konsultation der Sozialpartner über die Frage gerechter Mindestlöhne eingeleitet.¹⁰ Auch wenn es kein Patentrezept gibt, stellen soziale Gerechtigkeit und sozialer Fortschritt die Grundlagen der europäischen sozialen Marktwirtschaft dar. Im Jahr 2019 sind in fast allen Mitgliedstaaten mit

⁷ Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte (2017/C 428/09).

⁸ Siehe den Vorschlag der Kommission für einen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2020 (COM/2019/653 final).

⁹ Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang (COM(2020) 14 final).

¹⁰ Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen (C(2020) 83 final).

gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlöhnen diese Löhne gestiegen; in Italien und Zypern werden Vorschläge zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns derzeit diskutiert. Trotz des in den letzten Jahrzehnten verzeichneten moderaten Lohnwachstums in einigen Mitgliedstaaten hat sich die Lage der Niedriglohnempfänger verschlechtert und das Lohngefälle hat zugenommen. Etwa jeder sechste Arbeitnehmer in der EU erhält einen Niedriglohn, wobei dieser Anteil im Trendverlauf steigt.¹¹ Auch der Indikator „Armut trotz Erwerbstätigkeit“ ist zwischen 2005 und 2018 von 8,1 % auf 9,6 % gestiegen.

Die Arbeitslosenquoten in den einzelnen Mitgliedstaaten weisen weiterhin starke Unterschiede auf. Die Segmentierung des Arbeitsmarkts stellt in mehreren Mitgliedstaaten nach wie vor eine Herausforderung dar, häufig begleitet von negativen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und einem Gefühl der Unsicherheit bei den Erwerbspersonen. Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsverhältnis sind mit einem viel höheren Armutsrisiko konfrontiert als Arbeitnehmer mit einer unbefristeten Stelle (16,2 % gegenüber 6,1 % im Jahr 2018). Viele gesellschaftliche Gruppen, beispielsweise junge und gering qualifizierte Menschen, Menschen mit Behinderungen und mit Migrationshintergrund werden auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls unverändert benachteiligt.

Mehrere Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Förderung der Integration gefährdeter sozialer Gruppen in den Arbeitsmarkt. So hat Portugal im Anschluss an eine Einigung zwischen den Sozialpartnern Maßnahmen zur Bekämpfung der Segmentierung des Arbeitsmarktes und zur Förderung dauerhafter Beschäftigung verabschiedet. Slowenien hat Maßnahmen zur Förderung einer Aktivierung Arbeitsloser und zur Verbesserung ihrer sozialen Absicherung eingeführt. Zypern hat seine Arbeitsaufsichtsbehörde reformiert und einen Aktionsplan erlassen, dem zufolge nicht angemeldete Erwerbstätigkeit bekämpft und in den Rahmen der formellen Wirtschaft umgelenkt wird. Der Plan umfasst präventive und abschreckende Maßnahmen.

In den letzten Jahren sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Beschäftigung sowie das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen auf hohem Niveau stabil geblieben.¹² Für Frauen gelten nach wie vor niedrigere Beschäftigungsquoten und geringere Arbeitszeiten, sie verdienen weniger und unterbrechen ihre Erwerbsbiografie häufiger. Dies wirkt sich auch negativ auf ihre Rentenansprüche aus. In Spanien wurde ein Elternurlaubsanspruch von 16 Wochen für jeden Elternteil eingeführt. Ab dem Jahr 2021 tritt dieser Urlaubsanspruch an die Stelle von Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub. In Irland soll im Rahmen des Haushalts 2020 unter anderem ein Programm zur Wiedereingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt finanziert werden, die aufgrund von Betreuungspflichten nicht erwerbstätig sind. In den meisten Mitgliedstaaten wirkt sich Elternschaft negativ auf die Beschäftigungsquote von Frauen aus, während dies bei Männern nicht der Fall ist. Mehrere

¹¹ Dieser Anteil ist in der EU zwischen 2006 und 2014 im Durchschnitt von 16,7 % auf 17,2 % gestiegen, wobei die Zunahme in manchen Ländern erheblich ausfiel.

¹² Die Kommission wird im März 2020 eine Gleichstellungsstrategie verabschieden und im Laufe des Jahres die Frage des geschlechtsspezifischen Lohngefälles im Rahmen eines Legislativvorschlags zur Lohntransparenz angehen.

Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu erschwinglichen und hochwertigen Betreuungsdiensten zu verbessern, doch bestehen nach wie vor Herausforderungen.

Investitionen in Bildung und Qualifizierung sind von entscheidender Bedeutung für die Anpassung an den strukturellen Wandel, insbesondere im Hinblick auf den Übergang zu einer ökologischen und digitalen Wirtschaft sowie auf den demografischen Wandel.

Gleichberechtigter Zugang zu hochwertiger Schul- und Berufsausbildung von früher Kindheit an ist auch für die Förderung der Chancengleichheit und der Inklusion unerlässlich. Dies gilt insbesondere für unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen wie die Roma, Menschen mit Migrationshintergrund und mit Behinderungen. Der sozioökonomische Hintergrund stellt jedoch nach wie vor den wichtigsten determinierenden Faktor bei den Bildungsergebnissen der jungen Menschen dar. In mehreren Mitgliedstaaten werden Maßnahmen umgesetzt, mit deren Hilfe die Inklusivität der allgemeinen und beruflichen Bildung erhöht und die Forschungseinrichtungen modernisiert werden sollen. Slowenien hat unter anderem Maßnahmen zur Stärkung der Erwachsenenbildung eingeführt und in Irland wurden im Rahmen der Überarbeitung des Nationalen Ausbildungsfonds zusätzliche Finanzmittel für eine verbesserte Bewertung von Qualifikationsdefiziten bereitgestellt¹³. Finnland hat eine ab 2020 beginnende Reform im Bereich kontinuierliches Lernen auf den Weg gebracht, mit der die Möglichkeiten einer flexiblen Kombination von Arbeit und Studium verbessert und das Lernen am Arbeitsplatz unterstützt werden.

Armut und soziale Ausgrenzung nehmen vor dem Hintergrund guter Arbeitsmarktbedingungen kontinuierlich weiter ab. Trotzdem hat die Ungleichverteilung der Einkommen in den letzten Jahren zugenommen und verharrt auf einem historischen Höchststand. Dies birgt die Gefahr einer Einschränkung des Wachstums und gefährdet den sozialen Zusammenhalt. In einer sich rasch wandelnden Arbeitswelt muss ein angemessener Sozialschutz für alle gewährleistet sein. Irland hat letztes Jahr den Geltungsumfang von Invaliditäts- und Arbeitslosenleistungen auf Selbständige ausgedehnt. Italien führte einen regulatorischen Rahmen für Arbeitsbedingungen und Sozialschutz für auf digitalen Plattformen beschäftigte Arbeitnehmer ein, wobei ein Mindestschutzstandard festgelegt wurde. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird es immer wichtiger, einen gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung zu gewährleisten und die Langzeitpflege auszubauen. In mehreren Mitgliedstaaten wird nach Wegen zur Stärkung von Präventionsdiensten und zur Förderung einer leicht zugänglichen, effizienten und kostengünstigen Pflege gesucht.

Mit der Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme kann ein Beitrag zum nachhaltigen und inklusiven Wachstum geleistet werden. Eine ausgewogenere Gestaltung des Steuergefüges, beispielsweise die Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf weniger verzerrend wirkende Steuern, beispielsweise Umweltsteuern, kann das Wirtschaftswachstum ankurbeln, die Beschäftigung fördern, die Ungleichverteilung

¹³ Die Kommission wird im März 2020 ihre „Agenda für Kompetenzen“ vorstellen, in deren Rahmen Ziele und Initiativen zur Bewältigung der durch den doppelten Wandel entstandenen Herausforderungen formuliert werden.

verringern und einen Beitrag zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft leisten. Mehrere Mitgliedstaaten setzen die Reform ihres Steuersystems fort und senken insbesondere die Steuern auf Arbeit. So verringern beispielsweise Frankreich, Italien, die Niederlande, Griechenland und Slowenien die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit, indem die Einkommensteuer oder die Sozialversicherungsbeiträge reduziert werden. Häufig werden diese Maßnahmen zum Abbau der steuerlichen Belastung der Arbeit durch den verstärkten Rückgriff auf weniger nachteilige Steuern finanziert.

Die Fortschritte bei der Reform der Gesundheits- und Langzeitpflegesysteme fallen bei den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich aus. Mit einer finanziell tragfähigen, effizienten, erschwinglichen und leicht zugänglichen Bereitstellung hochwertiger medizinischer Leistungen kann ein Beitrag zur Erhaltung und Wiederherstellung einer guten gesundheitlichen Verfassung für alle Bürgerinnen und Bürger, und somit zu einer produktiven und widerstandsfähigen Erwerbsbevölkerung geleistet werden. Auch bei der Bereitstellung einer finanziell tragfähigen, effizienten und angemessenen Langzeitpflege besteht Spielraum für Verbesserungen. In den länderspezifischen Empfehlungen wurden für eine Reihe von Mitgliedstaaten die Gesundheits- und/oder Langzeitpflegesysteme als Bereiche herausgestellt, die eine besondere Aufmerksamkeit erfordern. Zypern, Litauen, Lettland und die Slowakei haben bei der Umsetzung dieser Empfehlungen gewisse Fortschritte erzielt. Nur begrenzte Fortschritte sind für Belgien, Bulgarien Irland, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien und Finnland, und keine Fortschritte für Tschechien und Slowenien zu verzeichnen.

Sozialer Dialog ist von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Ausgestaltung und Umsetzung von Reformen. Zu einem Zeitpunkt, an dem die politischen Entscheidungsträger umfassende Strategien für den Übergang zu einer digitalen und grünen Wirtschaft sowie zur Bewältigung des demografischen Wandels entwickeln, kommt den Kollektivverhandlungen sowie einer breiteren Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft eine besonders wichtige Rolle zu. Im Hinblick auf die Beteiligung der Sozialpartner an der Politikgestaltung wurden in den letzten Jahren Fortschritte insbesondere in Estland, Lettland, Portugal, Slowenien und Spanien erzielt.

3.4 Wirtschaftliche Stabilität

In dem derzeitigen, von niedrigen Zinsen geprägten Umfeld sind die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Herausforderungen in den Bereichen Schuldenstand und Nachhaltigkeit weiterhin sehr unterschiedlich aufgestellt. Die Werte für den gesamtstaatlichen Schuldenstand in der EU sind im Durchschnitt wieder gestiegen, womit der rückläufige Trend der letzten Jahre umgekehrt wurde. Die Maßnahmen der nationalen Fiskalpolitik sind nach wie vor zu wenig differenziert. Die hohen öffentlichen Schuldenstände in einigen Mitgliedstaaten machen diese Länder anfällig und erschweren es den Regierungen, bei Bedarf Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilisierung zu treffen. So sind die Schuldenquoten in Italien, Belgien, Spanien und Frankreich trotz der günstigen Wirtschafts- und Finanzierungsbedingungen in den letzten Jahren nicht gesunken. Der Schuldenabbau sollte in den Mitgliedstaaten mit einem hohen öffentlichen Schuldenstand zügig vorangetrieben

werden, wobei Ausgaben, die den Spielraum für zusätzliche Investitionen erweitern, nunmehr Vorrang erhalten sollten. Dies dürfte Möglichkeiten für eine antizyklische Haushaltspolitik im Falle eines Abschwungs eröffnen. Andererseits würde eine weitere Ankurbelung der Investitionen und anderer produktiver Ausgaben in Mitgliedstaaten mit einer günstigen Haushaltslage kurz- und mittelfristig das Wachstum fördern und gleichzeitig dazu beitragen, die Wirtschaft des Euro-Währungsgebiets wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Einige Mitgliedstaaten mit umfangreichem haushaltspolitischen Spielraum nutzen diesen bereits teilweise. So beabsichtigen die Niederlande und Deutschland eine Ankurbelung der Investitionen, damit sich das Wirtschaftswachstum beschleunigt und der Übergang zu einer umweltfreundlicheren Wirtschaft zusätzlich unterstützt wird.

Gut konzipierte und reibungslos funktionierende nationale haushaltspolitische Rahmen bilden den Eckpfeiler solider öffentlicher Finanzen in der EU. Die Mitgliedstaaten haben ihre nationalen haushaltspolitischen Rahmen in den letzten Jahren gestärkt, insbesondere als Reaktion auf die Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften und -Empfehlungen. So haben beispielsweise Litauen und Polen die Reformen ihrer Haushaltsverfahren im Hinblick auf eine bessere Ausgabenverwaltung fortgesetzt. Ungarn straffte sein System numerischer Haushaltsregeln und harmonisierte die Berechnung der Schuldenquoten. In mehreren Mitgliedstaaten wird darüber nachgedacht, wie der Rahmen weiter verbessert werden kann; so legte beispielsweise in Frankreich die Nationalversammlung Empfehlungen zur Gestaltung des mittelfristigen Haushaltsrahmens vor. Gleichwohl lassen sich diese Rahmen weiter verbessern – dies empfahl auch der Europäische Rechnungshof.¹⁴

Die Mitgliedstaaten haben nach wie vor Schwierigkeiten, das Vorkrisenniveau bei den öffentlichen Investitionen zu erreichen. Im Vorfeld bzw. zu Beginn der Krise setzte sich der Haushalt der meisten Mitgliedstaaten wachstumsfreundlicher zusammen. Insbesondere verharren die öffentlichen Investitionsausgaben auf einem historisch niedrigen Niveau und das Verhältnis der öffentlichen Investitionsausgaben zum BIP, insbesondere im Euro-Währungsgebiet, dürfte nur geringfügig steigen. Für die Steigerung des Wachstumspotenzials sind Strukturreformen erforderlich, mit denen nachhaltiges Wachstum und Investitionen in materielles und immaterielles Kapital zur Steigerung der Produktivität gefördert werden. Dies wäre besonders wichtig für diejenigen Mitgliedstaaten, deren Wachstumspotenzial deutlich unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets liegt. Trotz Schwächen im Außenhandel und vermehrter Ungewissheit im Hinblick auf die Handelspolitik wird die Leistungsbilanz der Europäischen Union weiterhin einen Überschuss aufweisen. Das heißt, dass Europa beträchtliche Einsparungen zur Finanzierung des wirtschaftlichen Wandels erzielt, sofern die eingesparten Mittel entsprechend in sachdienliche Investitionen in den Mitgliedstaaten fließen.

Ausgabenüberprüfungen werden in der EU zunehmend systematisch durchgeführt und können ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen

¹⁴ Europäischer Rechnungshof (2019), „Die EU-Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen müssen weiter verschärft und ihre Anwendung muss besser überwacht werden“, Sonderbericht Nr. 22/2019.

Finanzen darstellen. Einige der Überprüfungen werden jährlich durchgeführt (z. B. in Deutschland), andere decken einen mehrjährigen Zeithorizont ab (z. B. in Finnland, Frankreich, Irland und Portugal). Sie unterscheiden sich auch hinsichtlich des Ausgabenumfangs. Einige der Überprüfungen sind umfassend angelegt, andere konzentrieren sich auf wichtige Politikbereiche, wie Bildung und Gesundheitswesen (z. B. in Lettland, Litauen und der Slowakei) oder auf spezifische Themen (Polizei in Malta, Unternehmensanreize in Deutschland und staatliche Subventionen in Spanien). Einige Überprüfungen haben zwar zu Einsparungen geführt, trotzdem sind die Ergebnisse im Hinblick auf Effizienzgewinne nicht immer eindeutig. Die Nützlichkeit der Ausgabenüberprüfungen kann durch die Erstellung regelmäßiger und unabhängiger Bewertungen, verbesserte Verknüpfung mit der Haushaltsplanung und die Ausweitung des Erfassungsbereichs auf die Ausgaben auf subnationaler Ebene gesteigert werden. Die Qualität der öffentlichen Ausgaben lässt sich auch durch die Stärkung des Wettbewerbs bei öffentlichen Aufträgen verbessern.

Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung ist von wesentlicher Bedeutung für die Wahrung solider öffentlicher Finanzen und zur Vermeidung einer Verfälschung des Wettbewerbs, sowohl zwischen Unternehmen als auch zwischen Mitgliedstaaten. Bestimmte Merkmale der Steuersysteme einiger Mitgliedstaaten (z. B. Irlands, Zyperns, Luxemburgs, Ungarns, Maltas und der Niederlande) können von Unternehmen zu aggressiver Steuerplanung genutzt werden. Praktiken aggressiver Steuerplanung in einem Mitgliedstaat haben Spillover-Effekte sowohl auf andere Unternehmen als auch auf andere Mitgliedstaaten, darunter Einbußen beim Steueraufkommen und Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen. Mitgliedstaaten, deren Steuerbemessungsgrundlage schrumpft, müssen die Einnahmen aus anderen Steuern erhöhen, da sie sonst über weniger Einnahmen für wachstumsfördernde Reformen, für Umverteilungszwecke und Investitionen verfügen.

Demografischer Wandel und hoher gesamtstaatlicher Schuldenstand erschweren die Gewährleistung der Qualität und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erheblich. Mittel- bis langfristig bestehen in den meisten Mitgliedstaaten mittlere oder hohe Risiken für die Tragfähigkeit. Diese Risiken sind in mehreren Ländern, insbesondere in Belgien, Spanien, Frankreich, Italien und Portugal, auf den projizierten hohen öffentlichen Schuldenstand und den erwarteten Anstieg der alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben zurückzuführen. In einigen Fällen wurden Reformen zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der Rentensysteme rückgängig gemacht, wodurch in Italien in Rumänien neue haushaltspolitische Herausforderungen entstanden sind. Die Länder, die vom Rat länderspezifische Empfehlungen zur Reform ihrer Rentensysteme erhalten hatten, konnten im Jahr 2019 dabei nur begrenzte Fortschritte erzielen. Somit bleiben diese politischen Herausforderungen für Belgien, Tschechien, Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien und die Slowakei weiterhin aktuell.

Die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors wurde im Jahr 2019 gestärkt, unterstützt durch die Konjunktur und Maßnahmen zur Bewältigung der verbleibenden Herausforderungen. Insgesamt blieb die Kapitalisierung des Bankensektors solide, wobei der durchschnittliche Solvabilitätskoeffizient auf EU-Ebene im zweiten Quartal 2019 bei

18,8 % lag. Die Notwendigkeit einer Anpassung der Geschäftsmodelle der Banken, das Niedrigzinsumfeld und der zunehmende Wettbewerb durch andere Finanzierungsformen wirken sich in zahlreichen Mitgliedstaaten weiterhin nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität der Banken aus (z. B. in Griechenland, Deutschland, Irland, Portugal und Luxemburg). Die Bilanzbereinigung der Banken kam dank des fortgesetzten Rückgangs des Bestands an notleidenden Krediten weiter voran. Die Quote notleidender Kredite in der EU ging im zweiten Quartal 2019 gegenüber dem Vorjahr um einen halben Prozentpunkt auf 2,9 % zurück. Die Qualität der Aktiva hat sich zwar in allen Mitgliedstaaten, insbesondere in den Mitgliedstaaten mit dem höchsten Anteil notleidender Kredite, verbessert, der Anteil liegt jedoch in Griechenland, Zypern, Portugal, Italien, Bulgarien und Kroatien weiterhin über 7 %. Die Diversifizierung der Einnahmequellen zur weiteren Stärkung der Bankenrentabilität gestaltet sich nach wie vor schwierig, insbesondere für kleinere Kreditinstitute.

Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist eine wesentliche Voraussetzung für den Schutz der Integrität des Wirtschafts- und Finanzsystems der EU. Schwachpunkte bei der EU-weiten Anwendung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung der Geldwäsche können ausgenutzt werden, um illegal erzielte Erlöse zu waschen. Diejenigen Mitgliedstaaten, deren Rechtsvorschriften nicht den EU-Standards entsprechen, in denen die Überwachung nicht ausreicht, das Potenzial der Meldestellen nicht ausgeschöpft und die Strafverfolgung beschränkt ist, stellen Schwachstellen innerhalb des EU-Rahmens dar. Die jüngsten Geldwäscheskandale haben gezeigt, dass eine strikte Anwendung der Vorschriften erforderlich ist.

4. BEHEBUNG MAKROÖKONOMISCHER UNGLEICHGEWICHTE

Makroökonomische Ungleichgewichte können die wirtschaftliche Stabilität in einzelnen Mitgliedstaaten, im Euro-Währungsgebiet oder in der EU insgesamt beeinträchtigen¹⁵. Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht zielt darauf ab, die Entstehung solcher Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen und zu verhindern, um sicherzustellen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen.

Dem Warnmechanismus-Bericht 2019 zufolge sollten 13 Mitgliedstaaten einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden, um zu ermitteln, ob sie von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht waren.¹⁶ Es handelt sich um dieselben 13 Länder, in denen bereits vor einem Jahr Ungleichgewichte oder übermäßige Ungleichgewichte festgestellt worden waren. Die Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen der aktuellen Semesterrunde sind in den Länderberichten für die betreffenden Mitgliedstaaten enthalten. In den Analysen werden die Tragweite der Ungleichgewichte, deren Entwicklung und die einschlägigen politischen Maßnahmen untersucht. Relevante Spillover-Effekte und grenzüberschreitende systemische Auswirkungen der Ungleichgewichte werden ebenfalls berücksichtigt.

¹⁵ Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011.

¹⁶ COM(2019) 651 final.

4.1. Fortschritte bei der Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte in der EU und im Euro-Währungsgebiet

Die makroökonomischen Ungleichgewichte haben sich im Zuge günstiger wirtschaftlicher Bedingungen allmählich verringert. Nachdem als Reaktion auf die Krise allerorts Schulden abgebaut worden waren, konnten eine Reihe von Ungleichgewichten und nicht nachhaltiger Trends korrigiert werden (insbesondere hohe Leistungsbilanzdefizite, übermäßiges Kreditwachstum, das die Wohnimmobilienpreise steigen lässt, und allgemein hohe Lohnstückkosten, die die Kostenwettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen). Trotz der Fortschritte beim Schuldenabbau sind die privaten, die öffentlichen und die Auslandsverschuldungen nach wie vor hoch und ihr Abbau wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Ferner verbleiben im Finanzsektor in einigen Fällen nach wie vor Schwachstellen.

Die Wiederherstellung ausgeglichener außenwirtschaftlicher Bilanzen ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Nur wenige Mitgliedstaaten weisen derzeit ein Leistungsbilanzdefizit auf, aber etliche Mitgliedstaaten mit erheblicher Auslandsverschuldung müssen weiterhin auf eine umsichtige Steuerung ihrer Leistungsbilanz achten und Wettbewerbsverluste vermeiden. Gleichzeitig bestehen in einigen Mitgliedstaaten (z. B. Deutschland und Niederlande) nach wie vor hohe Leistungsbilanzüberschüsse, die dazu führen, dass das Euro-Währungsgebiet einen Überschuss von 3,3 % des BIP aufweist. Das bedeutet, dass in den europäischen Volkswirtschaften in den letzten Jahren durchweg mehr gespart als investiert wurde und sich ihre Vermögensposition gegenüber dem Rest der Welt erhöht hat. Die schwache Exportnachfrage hat in letzter Zeit zu einer gewissen Schmälerung der Leistungsbilanzüberschüsse und in einigen Fällen zur Ausweitung der Leistungsbilanzdefizite beigetragen. In der derzeitigen Situation wäre ein Ausgleich sowohl der Defizite als auch der Überschüsse der jeweiligen Leistungsbilanzen geeignet, aus dem durch niedrige Inflation und niedrige Zinsen geprägten Umfeld herauszufinden und die Abhängigkeit von der Auslandsnachfrage zu verringern. In vielen Nettoschuldnerländern sind Reformen notwendig, die auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und den Abbau der Auslandsverschuldung abzielen. In Nettogläubigerländern sollte die Chance der zinsgünstigen Finanzierung für weitere öffentliche und private Investitionen genutzt werden. Die Schaffung günstigerer Voraussetzungen für Lohnwachstum würde ebenfalls zum Abbau von Ungleichgewichten beitragen.

Die Widerstandsfähigkeit des EU-Bankensektors hat sich verbessert, aber einige Herausforderungen bestehen fort. Die Eigenkapitalquoten lagen bereits über den durch die Regulierungsstandards vorgeschriebenen Werten und sind nicht weiter gestiegen. Die Rentabilität des Bankensektors hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert. Der Anteil notleidender Kredite ist in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen, insbesondere in Ländern, die in der Vergangenheit hohe Bestände an uneinbringlichen Krediten aufwiesen (zum Beispiel Zypern, Italien und Portugal). In einer Reihe von Mitgliedstaaten, deren Bankensektoren nach wie vor durch eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung und Rentabilität sowie hohe Quoten notleidender Kredite gekennzeichnet sind, bleiben jedoch Herausforderungen bestehen, die sich angesichts der Aussichten – anhaltend niedrige Zinsen und eine Abschwächung des Wirtschaftswachstums – noch verstärken dürften.

Die Wohnimmobilienpreise ziehen weiterhin kräftig an. In Mitgliedstaaten, in denen sich eine Überbewertung deutlich abzeichnet, ist allerdings eine Verlangsamung zu beobachten. In immer mehr Ländern übertreffen die Immobilienpreise die seit Mitte der 2000er Jahre erreichten Höchststände und dürften überbewertet sein. In verschiedenen EU-Ländern, die bisher nur begrenzte Anzeichen für überbewertete Wohnimmobilienpreise aufwiesen (wie Ungarn, Irland und Portugal) und in denen der stärkste Anstieg der Wohnimmobilienpreise zu beobachten war, entwickelt sich dieses Wachstum seit Kurzem allerdings wieder moderater. In Ländern wie Schweden, in denen das Überbewertungsproblem akuter ist und die privaten Haushalte eine hohe Verschuldung aufweisen, hat der Preisauftrieb dagegen vielfach nachgelassen. In einigen Ländern steigen die Wohnimmobilienpreise besonders kräftig und die Zahl der neu unterzeichneten Hypothekarkredite nimmt stetig zu.

Die Voraussetzungen für die Kostenwettbewerbsfähigkeit verschlechtern sich in einer Reihe von Mitgliedstaaten. In einigen Mitgliedstaaten sind die Lohnstückkosten aufgrund eines hohen Lohnwachstums und geringer Produktivitätszuwächse rasch gestiegen. In einigen mittel- und osteuropäischen sowie baltischen Ländern ist das anhaltend starke Wachstum der Lohnstückkosten auf die angespannte Lage am Arbeitsmarkt und den Fachkräftemangel zurückzuführen. Im Euro-Währungsgebiet fällt die Zuwachsrate der Lohnstückkosten zwar in vielen Nettogläubigerländern höher aus als in den Nettoschuldnerländern, doch dieser Unterschied schrumpft seit 2016, sodass sich die Chancen für einen symmetrischen Abbau von Ungleichgewichten verringern.

4.2. Durchführung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht

In 12 der 13 Mitgliedstaaten, die einer eingehenden Überprüfung unterzogen wurden, sind Ungleichgewichte oder übermäßige Ungleichgewichte festgestellt worden, doch hat sich ihr Ausmaß in mehreren Fällen verringert. Die eingehenden Überprüfungen des Jahres 2020 haben ergeben, dass 9 Mitgliedstaaten *Ungleichgewichte* und 3 Mitgliedstaaten *übermäßige Ungleichgewichte* aufweisen. Einer der Mitgliedstaaten, in denen im vergangenen Jahr Ungleichgewichte festgestellt wurden, hat ausreichende Fortschritte bei den wirtschaftlichen Ergebnissen und den politischen Maßnahmen erzielt, so dass eine Beendigung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht gerechtfertigt erscheint. In der Mehrzahl der anderen Mitgliedstaaten wurden Fortschritte bei der Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte festgestellt, die aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt angesichts der ermittelten Ungleichgewichte und deren Bewertung noch keine Änderung ihres Status rechtfertigen. In Anhang 3 sind die Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammengefasst.

Bulgarien, für das 2019 ein *Ungleichgewicht* festgestellt worden war, weist *kein Ungleichgewicht* mehr auf. Bei der Stärkung des Ordnungsrahmens im Finanzsektor und der Bewältigung noch ungelöster regulatorischer Aspekte wurden bedeutende Fortschritte erzielt. Ferner ist die Verschuldung der Unternehmen zurückgegangen und der Anteil der

notleidenden Kredite ist gesunken, obwohl er im Unternehmenssektor nach wie vor als hoch einzustufen ist¹⁷.

In der Mehrzahl der anderen Mitgliedstaaten, die 2019 Ungleichgewichte aufwiesen, haben sich die Schwachstellen allmählich verringert, doch hinsichtlich der wirtschaftlichen und politischen Aussichten bestehen nach wie vor Herausforderungen:

- In **Deutschland** und **den Niederlanden** bestehen trotz einer gewissen Korrektur und vor dem Hintergrund einiger Fortschritte bei den politischen Maßnahmen weiterhin hohe Leistungsbilanzüberschüsse. In **Spanien, Portugal, Irland** und **Kroatien** haben die hohen privaten, öffentlichen und Auslandsverschuldungen zu einer Reihe unterschiedlicher Schwachstellen geführt. Diese Ungleichgewichte der Bestandsgrößen haben mit der wirtschaftlichen Erholung abgenommen, und zwar insbesondere in Irland, das entschlossene politische Maßnahmen ergriffen hat. In Kroatien und Spanien sind die politischen Maßnahmen etwas ins Stocken geraten. In **Frankreich** ist der gesamtstaatliche Schuldenstand noch nicht rückläufig, und trotz einiger Fortschritte bei den politischen Maßnahmen ist das Produktivitätswachstum nach wie vor gedämpft. In **Schweden** bleiben die Wohnimmobilienpreise trotz der jüngsten Korrektur höher als je zuvor, während die Verschuldung der privaten Haushalte weiter zunimmt. Zwar sind Fortschritte festzustellen, doch besteht nach wie vor Handlungsbedarf. In **Rumänien** sind die Schwachstellen auf den Rückgang der Kostenwettbewerbsfähigkeit und ein zunehmendes Leistungsbilanzdefizit vor dem Hintergrund einer ausgesprochen expansiven Haushaltspolitik zurückzuführen, und sie dürften sich zuspitzen, wenn keine Trendwende herbeigeführt wird.
- Zypern, Griechenland und Italien weisen wie bereits 2019 **übermäßige Ungleichgewichte** auf. In **Zypern** bestehen trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte nach wie vor erhebliche Schwachstellen. 2018 wurde eine erhebliche Verringerung der notleidenden Kredite erreicht, doch seither geht es weniger rasch voran. Der gesamtstaatliche Schuldenstand und die Verschuldung des privaten Sektors gehen zurück und werden voraussichtlich weiter sinken. Allerdings hat sich das Leistungsbilanzdefizit vor dem Hintergrund eines bereits sehr ausgeprägten negativen Nettoauslandsvermögensstatus noch vergrößert. Die Fortschritte bei den politischen Maßnahmen sind uneinheitlich, und einige Reformzusagen stehen noch aus. In **Griechenland** bestehen angesichts des nach wie vor geringen Wachstumspotenzials und der hohen Arbeitslosigkeit noch immer sehr erhebliche Schwachstellen in Bezug auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand, notleidende Kredite und Außenwirtschaft. In mehreren Bereichen zeichnen sich aber auch Fortschritte ab. Hinsichtlich der im Rahmen der verstärkten Überwachung genau beobachteten politischen Zusagen verlaufen die Maßnahmen weitgehend nach Plan. In **Italien** nimmt der gesamtstaatliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP weiter zu, auch wenn die

¹⁷ Die Verpflichtungen Bulgariens im Rahmen der Teilnahme am neuen Wechselkursmechanismus werden zu gegebener Zeit von der Kommission und der EZB in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen bewertet.

Pläne der Regierung dem Schuldenabbau nunmehr eher förderlich sind. Das Potenzialwachstum verbessert sich zwar, reicht aber nach wie vor für einen raschen Schuldenabbau nicht aus. Die Maßnahmen zur Umsetzung der Reformagenda wurden wieder aufgenommen. In allen drei Mitgliedstaaten sind konsequente Reformanstrengungen erforderlich, um die wirtschaftlichen Ungleichgewichte abzubauen. Die Kommission wird diese Anstrengungen aufmerksam überwachen.

Die Kommission wird die Entwicklungen und politischen Maßnahmen aller Mitgliedstaaten mit Ungleichgewichten oder übermäßigen Ungleichgewichten im Rahmen eines spezifischen Monitoring weiter überprüfen. Der Rat beteiligt sich an diesen Überprüfungen und hat die Schlussfolgerungen der Berichte über das spezifische Monitoring unterstützt¹⁸.

5. FORTSCHRITTE BEI DEN LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN UND EINSATZ VON MITTELN FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK

Während die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen weitere Fortschritte erzielt haben, kamen die Reformen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich voran. Über einen längeren Zeitraum betrachtet hat sich die Umsetzung in den letzten Jahren weitgehend konstant entwickelt. So haben die Mitgliedstaaten seit Einführung des Europäischen Semesters im Jahr 2011 bei mehr als zwei Dritteln sämtlicher länderspezifischen Empfehlungen zumindest „einige Fortschritte“ erzielt. Was die Politikbereiche anbelangt, haben die Mitgliedstaaten bei den Finanzdienstleistungen die größten Fortschritte erzielt, gefolgt von Fortschritten bei der Gesetzgebung, beim Arbeitsrecht und beim Beschäftigungsschutz. Dagegen verlaufen die Fortschritte bei der Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage und bei den Reformen des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege besonders schleppend.

Vor dem Hintergrund der äußerst ungewissen Wirtschaftsaussichten ist eine zügige und wirksame Umsetzung von Reformen, die das Wachstumspotenzial steigern, für die Bewältigung der längerfristigen Herausforderungen der Wirtschaft von entscheidender Bedeutung. Was die Empfehlungen des Rates des Jahres 2019 betrifft, so wurden die Reformen im Bereich der Finanzdienstleistungen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik weitgehend konsequent umgesetzt. Der Stand der Umsetzung der Empfehlungen in Bezug auf den Wettbewerb im Dienstleistungssektor und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen lässt dagegen nach wie vor zu wünschen übrig. Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass das Bewertungsverfahren hinsichtlich der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen transparenter wird und die multilateralen Diskussionen zu den Empfehlungen verbessert werden. Insgesamt erfordern die ungewissen Wirtschaftsaussichten intensivere Reformanstrengungen.

¹⁸ Schlussfolgerungen des Rates zum Warnmechanismus-Bericht 2020, 18. Februar 2020 (ST 6145/20).

Die Umsetzung investitionsbezogener wirtschaftspolitischer Maßnahmen braucht Zeit.

Im vergangenen Jahr wurden erstmals länderspezifische Empfehlungen zu investitionsbezogenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen abgegeben. Den Mitgliedstaaten wurde empfohlen, ihre Maßnahmen auf bestimmte Bereiche zu konzentrieren und für deren Finanzierung sowohl nationale öffentliche und private Quellen als auch EU-Mittel einzusetzen. Die Fortschritte der Umsetzung müssen über einen längeren Zeitraum analysiert werden. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Maßnahmen auf bestimmte Bereiche konzentrieren und für deren Finanzierung sowohl nationale öffentliche und private Quellen als auch EU-Mittel einsetzen. In Bezug auf die Verwendung von EU-Mitteln sind die Signale positiv: Bei der Leistungsüberprüfung, die die Kommission 2019 für den laufenden Programmplanungszeitraum der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (2014-2020) vorgenommen hat, wurde festgestellt, dass 21,4 Mrd. EUR der leistungsgebundenen Reserve¹⁹ in Anspruch genommen wurden. Trotz des fest vorgegebenen Schemas der Leistungsüberprüfung sind im Durchschnitt drei Viertel der leistungsgebundenen Reserve für die Kohäsionspolitik, d. h. 15,9 Mrd. EUR, in Bereiche geflossen, die mit den investitionsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen im Zusammenhang stehen. In Bezug auf Beträge aus Programmen und Prioritäten, bei denen die Etappenziele nicht erreicht wurden, haben die Kommissionsdienststellen die Mitgliedstaaten aufgefordert, in ihren Vorschlägen für eine Neuzuweisung die investitionsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen. Seit Herbst 2019 legen die Mitgliedstaaten der Kommission nun entsprechende Neuzuweisungsvorschläge zur Bewertung und Annahme vor.

Kasten 2: Stand der Inanspruchnahme von Mitteln für die Kohäsionspolitik

In vielen Mitgliedstaaten sind öffentliche Investitionen in hohem Maße auf EU-Mittel angewiesen. Bei der Programmplanung bezüglich der Mittel für die Kohäsionspolitik für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde den investitionsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen Rechnung getragen. Diese länderspezifischen Empfehlungen betreffen vornehmlich Bereiche, die für Europa von strategischer Bedeutung sind. Für die Programmplanung 2021-2027 im Bereich der Kohäsionspolitik hat die Kommission vorgeschlagen, die Verknüpfung mit dem Europäischen Semester noch zu verstärken. Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat sie Investitionsleitlinien für Mittel für die Kohäsionspolitik vorgelegt und für alle Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen zu investitionsbezogenen Maßnahmen vorgeschlagen, die vom Rat angenommen wurden.

Nach der Veröffentlichung der Länderberichte im Februar 2019 wurden im Frühjahr 2019 in allen Mitgliedstaaten informelle Gespräche über die Programmplanung für den Zeitraum 2021-2027 aufgenommen. Die Kommission ist bestrebt, alle Programme zu verabschieden, sobald die einschlägigen Rechtsvorschriften in Kraft sind. Beim System der geteilten Mittelverwaltung spielt immer auch eine Rolle, wie zügig die Mitgliedstaaten ihre Programmentwürfe ausarbeiten und mit der Kommission erörtern.

¹⁹ Die in der Gesamtdotation der ESI-Fonds vorgesehene leistungsgebundene Reserve (6 % der Mittelausstattung, d. h. rund 26 Mrd. EUR) wird für diejenigen Prioritäten freigegeben, bei denen die im Leistungsrahmen festgelegten Etappenziele für 2018 erreicht wurden.

6. ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN UND DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Kommission, dem Rat und den Mitgliedstaaten ist für die Effektivität des Europäischen Semesters von entscheidender Bedeutung. Die Kommission pflegt einen regen Meinungs austausch mit allen Interessenträgern, unter anderem anlässlich regelmäßiger Treffen mit den Sozialpartnern, der Zivilgesellschaft, dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten. Was das Europäische Parlament angeht, so sind die Mitglieder der Kommission bereit, vor jeder wichtigen Phase des Europäischen Semesters im Europäischen Parlament zu erscheinen. Vor der Annahme des heute vorgelegten Pakets haben Mitglieder der Kommission an Sitzungen der Parlamentsausschüsse EMPL und ECON teilgenommen. Darüber hinaus veranstaltet die Kommission regelmäßige Treffen mit den Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft, und zwar sowohl in Brüssel als auch in den Mitgliedstaaten. Im Laufe der Jahre haben diese Bemühungen um einen offenen, konstruktiven Dialog zu wachsendem gemeinsamen Verständnis der auf europäischer und nationaler Ebene bestehenden politischen Herausforderungen und der geeigneten Lösungsansätze geführt.

Im Einklang mit ihren bisherigen Bemühungen möchte die Kommission in einen echten politischen Dialog mit den Mitgliedstaaten treten und erwirken, dass ihre politischen Empfehlungen Bestandteil der nationalen politischen Prozesse werden, unter anderem durch eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente und Sozialpartner. Gelegenheit für diesen Austausch bieten die technischen und politischen Zusammenkünfte in den einzelnen Mitgliedstaaten und die zweimal jährlich in Brüssel stattfindenden bilateralen Treffen. Darüber hinaus werden die nationalen Behörden vor der Veröffentlichung der Länderberichte zu den darin enthaltenen Analysen konsultiert. In diesem Jahr hat sich die Kommission erstmals an die nationalen Behörden gewandt, um ein Thema von gemeinsamem Interesse auszuwählen, das in den Länderberichten eingehender analysiert werden sollte. Die meisten nationalen Behörden haben Themen ausgewählt, die mit dem ökologischen und digitalen Wandel und seinen Auswirkungen auf Wirtschaft, Unternehmen und Arbeitnehmer in Zusammenhang stehen. Das ist ein deutliches Zeichen dafür, dass ihre Prioritäten und Interessen mit der neuen wirtschaftspolitischen Agenda der Kommission in Einklang stehen. Ferner beabsichtigt die Kommission, die Mitgliedstaaten bei der Verstärkung ihrer Reformbemühungen zu unterstützen, und zwar im Wege des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen, durch das alle EU-Mitgliedstaaten auf deren Antrag technische Unterstützung bei der Konzeption und Umsetzung wachstumsfördernder Reformen erhalten können. Dazu gehören auch die in den länderspezifischen Empfehlungen hervorgehobenen vorrangigen Reformanstrengungen.

7. NÄCHSTE SCHRITTE

Das Europäische Semester bietet der Kommission, den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und den Interessenträgern die Möglichkeit, das ganze Jahr über miteinander im Gespräch zu sein. Die zusammen mit dieser Mitteilung veröffentlichten Länderberichte beruhen auf einem intensiven Austausch mit Regierungen, nationalen Behörden und Interessenträgern auf fachlicher und politischer Ebene, u. a. während der bilateralen Treffen im Dezember 2019. Die Ergebnisse werden in den

Hauptstädten der Mitgliedstaaten vorgestellt und in künftigen bilateralen und multilateralen Zusammenkünften weiterverfolgt. Das ganze Jahr über stehen die für das Europäische Semester zuständigen Verbindungsbeamten mit wichtigen Interessenträgern in den Mitgliedstaaten im Kontakt. Die Vizepräsidenten der Kommission und andere Kommissionsmitglieder werden in die Mitgliedstaaten reisen, um die Standpunkte von Parlamenten, Regierungen, Sozialpartnern und anderen Interessenträgern zu den Analysen und Schlussfolgerungen der Länderberichte einzuholen. Darüber hinaus wird die Kommission die Zusammenfassung der Ergebnisse der Länderberichte auch mit dem Europäischen Parlament erörtern.

Mitte April werden die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Reformprogrammen darlegen, welche wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten sie in Bezug auf die festgestellten Herausforderungen setzen wollen. Zudem werden sie ihre mehrjährigen Strategien für solide öffentliche Finanzen in Form von Stabilitäts- (für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) bzw. Konvergenzprogrammen (für nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten) vorlegen. In den nationalen Energie- und Klimaplänen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung über das Governance-System der Energieunion vorlegen, erläutern die Mitgliedstaaten, wie sie ihre Energie- und Klimaziele zu erreichen gedenken. Damit die Herausforderungen angemessen und nachhaltig bewältigt werden, empfiehlt die Kommission, alle wichtigen Interessenträger, wie Sozialpartner, regionale und lokale Behörden oder Organisationen der Zivilgesellschaft, bei der Ausarbeitung dieser Programme einzubinden.

ANHANG 1 – INTEGRIERTE ÜBERWACHUNG VON MAKROÖKONOMISCHEN UNGLEICHGEWICHTEN UND HAUSHALTSUNGLEICHGEWICHTEN

	Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)²⁰	Stabilitäts- und Wachstumspakt²¹ (MTO: mittelfristiges Haushaltsziel / EDP: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit)	Anmerkungen
AT		Präventive Komponente MTO wird erreicht; unterliegt der Schuldenregel ²²	
BE		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
BG		Präventive Komponente MTO wird erreicht	
CY	Übermäßiges Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
CZ		Präventive Komponente MTO wird erreicht	
DE	Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird erreicht	
DK		Präventive Komponente MTO wird erreicht	
EE		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht	
EL	Übermäßiges Ungleichgewicht	Präventive Komponente Unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau ²³	Da Griechenland im Rahmen des Programms nicht zur Vorlage von Stabilitätsprogrammen verpflichtet war, wurde die Bewertung 2019 ohne MTO durchgeführt.
IE	Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht	

²⁰ Eine Einstufung in eine der beiden Kategorien „Ungleichgewicht“ bzw. „Übermäßiges Ungleichgewicht“ zieht ein spezifisches Monitoring nach sich, dessen Intensität vom Ausmaß der Probleme abhängt.

²¹ Die Angaben zum Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO) und zur Anwendbarkeit der Schuldenregel bzw. der Übergangsregelung für den Schuldenabbau beziehen sich auf das Jahr 2019 und beruhen auf der Herbstprognose 2019 der Kommission.

²² 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 der Schuldenquote und dem Referenzwert von 60 % des BIP (im Dreijahresdurchschnitt) nicht um 1/20 jährlich verringert wird.

²³ 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 keine 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.

ES	Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau	
FR	Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau	
HR	Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
HU		Präventive Komponente (Verfahren bei einer erheblichen Abweichung ²⁴) MTO wird nicht erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
IT	Übermäßiges Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
LT		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht	
LU		Präventive Komponente MTO wird erreicht	
LV		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht	
MT		Präventive Komponente MTO wird erreicht	
NL	Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird erreicht	
PL		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht	
PT	Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau	
SI		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht; unterliegt der Schuldenregel	
SE	Ungleichgewicht	Präventive Komponente MTO wird erreicht	
SK		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht	
RO	Ungleichgewicht	Präventive Komponente (Verfahren	

²⁴ Das Verfahren bei einer erheblichen Abweichung soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, eine Abweichung von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel oder dem Anpassungspfad in Richtung auf ihr mittelfristiges Haushaltsziel zu korrigieren.

		bei einer erheblichen Abweichung) MTO wird nicht erreicht	
FI		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht	
UK		Präventive Komponente MTO wird nicht erreicht; unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau	

ANHANG 2 – FORTSCHRITTE BEI DER VERWIRKLICHUNG DER ZIELE VON EUROPA 2020

Europa-2020-Ziele für die EU	Daten von 2010	Jüngste verfügbare Daten	Stand 2020 (unter Zugrundelegung der jüngsten Trends)
1. Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf mindestens 75 %	68,6%	73,8 % (3. Quartal 2019)	Ziel wird voraussichtlich nicht erreicht
2. Anhebung der öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung auf 3 % des BIP	1,93 %	2,12 % (2018)	Ziel wird voraussichtlich nicht erreicht
3a. Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber 1990	Verringerung um 14,3 %	Verringerung um 23 % (2018)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
3b. Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch auf 20 %	12,5 %	18 % (2018)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
3c. Annäherung an das Ziel einer Steigerung der Energieeffizienz um 20 %	5,7 % (Primärenergieverbrauch)	4,6 % (Abweichung vom Zielwert 2020 für den Primärenergieverbrauch)	Ziel wird voraussichtlich nicht erreicht
4a. Reduzierung der Schulabbrecherquote auf weniger als 10 %	13,9 %	10,6 % (2018)	Ziel wird voraussichtlich erreicht
4b. Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 %	33,8 %	40,7 %	Ziel wird voraussichtlich erreicht
5. Verringerung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen	Anstieg um 1,4 Millionen (im Vergleich zum Basisjahr 2008)	Rückgang um 7,1 Millionen (im Vergleich zum Basisjahr 2008) im Jahr 2018	Ziel wird voraussichtlich nicht erreicht

ANHANG 3 – ERGEBNISSE DER EINGEHENDEN ÜBERPRÜFUNGEN NACH MITGLIEDSTAATEN

	Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen 2019	Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen 2020
Kein Ungleichgewicht	-	BG
Ungleichgewicht	BG, DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE	DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE
Übermäßiges Ungleichgewicht	CY, EL, IT	CY, EL, IT