

Brüssel, den 20. Juni 2025
(OR. en)

9901/1/25
REV 1

ECOFIN 709
UEM 243
SOC 378
EMPL 248
COMPET 488
ENV 471
EDUC 220
ENER 211
JAI 775
GENDER 90
JEUN 120
SAN 295
ECB

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Delegationen
Betr.:	Europäisches Semester – Horizontaler Vermerk über die integrierten länderspezifischen Empfehlungen

Die Delegationen erhalten in der Anlage den vom Vorsitz ausgearbeiteten horizontalen Vermerk über die integrierten länderspezifischen Empfehlungen 2025.

HORIZONTALER VERMERK
VORBEREITUNG DER POLITISCHEN BERATUNGEN IM RAT UND IM
EUROPÄISCHEN RAT ÜBER DIE LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN UND
DAS PAKET DES EUROPÄISCHEN SEMESTERS (FRÜHJAHR 2025)

Am 4. Juni 2025 hat die Kommission ihr Frühjahrspaket des Europäischen Semesters 2025 vorgelegt. Es enthält eine Reihe von Länderberichten und Empfehlungen für die länderspezifischen Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedstaaten. Die länderspezifischen Empfehlungen werden voraussichtlich auf der Tagung des Rates am 8. Juli 2025 angenommen.

Im Vorfeld der Erörterung und der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen soll mit diesem horizontalen Vermerk ein Beitrag zur politischen Debatte über die wirtschaftliche und soziale Lage in Europa geleistet werden, indem die aktuellen Herausforderungen und politischen Wege zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, wie in den länderspezifischen Empfehlungen dargelegt, aufgeführt werden. In den Beratungen wird auf die wesentliche Rolle der länderspezifischen Empfehlungen bei der Förderung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung in der gesamten Europäischen Union sowie auf die gefestigte Rolle des Rates im Verfahren des Europäischen Semesters abgestellt.

Dieser außerordentliche Ansatz, der von der etablierten Praxis des Europäischen Semesters abweicht, ohne dass damit ein Präzedenzfall geschaffen werden soll, wurde vom Vorsitz angesichts der verspäteten Veröffentlichung des Frühjahrspakets (4. Juni 2025) und der Notwendigkeit, einen sinnvollen Beitrag zu den Beratungen des Europäischen Rates am 26./27. Juni 2025 zu leisten, vorgeschlagen.

Dieser Vermerk stützt sich auf Berichte und Analysen des Frühjahrspakets des Europäischen Semesters.

Der Zyklus 2025 des Europäischen Semesters: Stärkung der Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit vor dem Hintergrund globaler Unsicherheiten

Auch vor dem Hintergrund der globalen Volatilität der Handels- und Sicherheitslage dürfte die EU-Wirtschaft in den kommenden Jahren stetig expandieren. Das Wachstum wird insbesondere von einem robusten Arbeitsmarkt und einem Rückgang der Inflation getragen, die zur Erholung der Reallöhne und zur Ankurbelung der Nachfrage beitragen. Geopolitische Spannungen und Störungen des Handels stellen allerdings erhebliche Risiken für die wirtschaftliche Dynamik dar. Die europäischen Finanzsektoren sind angesichts dieser Herausforderungen nach wie vor resilient und bieten der Wirtschaft stabile Finanzierung.

Politische Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sind von entscheidender Bedeutung, um die EU-Wirtschaft anzukurbeln und nachhaltigen Wohlstand zu fördern. Ein Schwerpunkt der Wirtschaftsstrategie der EU liegt auf der Beseitigung der strukturellen Hindernisse, die der Wettbewerbsfähigkeit im Wege stehen. Das Produktivitätswachstum ist zu langsam, was Innovation behindert. Darüber hinaus sind die Komplexität der Rechtsvorschriften und der Verwaltungsaufwand ein großes Hemmnis für Investitionen, insbesondere für KMU. Außerdem schränkt der allgegenwärtige Mangel an qualifizierten Arbeitskräften die Wirtschaftstätigkeit ein und dämpft Innovation und Produktivität, während die hohen Energiekosten und der begrenzte Zugang privater Unternehmen zu Finanzmitteln diese Herausforderungen noch verschärfen. Die geopolitische Landschaft wirkt sich auch auf die Investitionsdynamik aus, da es bei Infrastrukturprojekten zum Teil aufgrund unzulänglicher Planung und sich ändernder politischer Prioritäten zu Verzögerungen kommt.

Das Europäische Semester ist ein wichtiges Koordinierungsinstrument, um sicherzustellen, dass die nationalen Reformen und Investitionen EU-weite Ziele widerspiegeln und zugleich den spezifischen nationalen Bedürfnissen Rechnung tragen. Die länderspezifischen Empfehlungen sollen detaillierte und schlüssige politische Leitlinien bieten, die auf die spezifischen Herausforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnitten sind, wobei der erforderliche politische Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten zu achten ist. Die Länderberichte 2025 enthalten eine umfassende Analyse der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialentwicklungen im Einklang mit dem Kompass für Wettbewerbsfähigkeit und den Grundsätzen der Europäischen Säule sozialer Rechte; damit werden die länderspezifischen Empfehlungen gestützt und zugleich die Fortschritte bezüglich früherer länderspezifischer Empfehlungen und ihre Übereinstimmung mit den haushaltspolitischen Zielen überprüft.

Europa muss angesichts der Herausforderungen, die sich aus dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ergeben, seine Verteidigungsfähigkeiten ausbauen und eine starke industrielle Basis aufbauen. In diesem Zusammenhang haben bislang 16 Mitgliedstaaten die Aktivierung der nationalen Ausweichklausel im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts beantragt, um ihre Verteidigungsausgaben im Rahmen der Haushaltsregeln der EU zu erhöhen. Diese Anforderungen werden bei der Analyse der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer mittelfristigen Pläne und bei der Bewertung ihrer Übereinstimmung mit dem europäischen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung gemäß dem Frühjahrspaket berücksichtigt. Die nationale Ausweichklausel, die vom Rat im Juli aktiviert werden soll, dürfte den Übergang zu strukturell höheren Verteidigungsausgaben in den Mitgliedstaaten erleichtern und gleichzeitig die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung sicherstellen.

Haushaltspolitische Überwachung

Mit dem Frühjahrspaket 2025 wird der erste jährliche Zyklus der haushaltspolitischen Überwachung im Rahmen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts abgeschlossen.

Dies beinhaltet gründliche Bewertungen der Einhaltung des empfohlenen Nettoausgabenwachstums durch die Mitgliedstaaten sowie der Reformen und Investitionen, die der Ausweitung der Haushaltsanpassungen für mehrere Mitgliedstaaten zugrunde lagen. Insbesondere bei Mitgliedstaaten, die Gegenstand des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit sind, wird durch die Bewertungen der Umsetzung sichergestellt, dass Korrekturmaßnahmen wirksam durchgeführt werden. Dieser ganzheitliche Ansatz für die haushaltspolitische Steuerung unterstreicht die Bedeutung dieser Bewertungen als Eckpfeiler der umfassenderen wirtschaftspolitischen Steuerung.

Strukturreformen sind auch erforderlich, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Einer Reihe von Mitgliedstaaten wird empfohlen, Maßnahmen zu ergreifen, um das Langzeitpflegesystem kosteneffizienter zu gestalten und die langfristige Tragfähigkeit der Gesundheitsversorgung und der Rentensysteme zu gewährleisten. Im Steuerbereich wird in den Empfehlungen vorgeschlagen, das Steuersystem zu vereinfachen, die Besteuerung verschiedener Arten von Einkünften aus Vermögen anzugleichen, die Einhaltung der Steuervorschriften zu verbessern, einschließlich der Bewältigung von Risiken der aggressiven Steuerplanung, die Steuerausgaben zu begrenzen und die Steuerbemessungsgrundlage zu verbreitern. Einigen Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Steuerlast für einkommensschwache Arbeitnehmer zu verringern, um ein faires Steuersystem zu gewährleisten und steuerliche Negativanreize auf dem Arbeitsmarkt anzugehen, wie z. B. bessere Anreize für Menschen, die kurz vor dem Renteneintrittsalter stehen, weiterhin erwerbstätig zu sein. Einigen Mitgliedstaaten wird ferner empfohlen, die Qualität ihrer öffentlichen Finanzen zu verbessern, indem sie für die Effizienz der öffentlichen Ausgaben sorgen, unter anderem durch Ausgabenüberprüfungen, und die öffentlichen Investitionen zu stärken, indem sie beispielsweise ausgereifte Investitionsprojekte vorziehen, und private Investitionen einzuwerben.

Wettbewerbsfähigkeit

Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit steht im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik der EU.

Der von der Europäischen Kommission veröffentlichte Kompass für Wettbewerbsfähigkeit enthält Prioritäten und Maßnahmen, die als Richtschnur für die Arbeit der Kommission in den nächsten fünf Jahren dienen. Dazu gehören die Schließung der Innovationslücke, die Verringerung übermäßiger Abhängigkeiten, die Erhöhung der Sicherheit und die Förderung der Dekarbonisierung. Um die Wettbewerbsfähigkeit in allen Sektoren zu stärken, werden mit dem Kompass für Wettbewerbsfähigkeit horizontale Erfolgsfaktoren eingeführt, die auf die Schaffung günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit Europas abstellen. Dazu gehören die Vereinfachung der Rechtsrahmen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Geschwindigkeit und Flexibilität zu erhöhen, das vollständige Ausschöpfen der Möglichkeiten, die der Binnenmarkt bietet, indem bestehende Hindernisse beseitigt werden, die Mobilisierung von Finanzmitteln, unter anderem im Rahmen der Spar- und Investitionsunion, die Förderung der Kompetenzentwicklung und hochwertiger Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit sowie die Verbesserung der Politikkoordination sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene.

Darüber hinaus stellen hohe Energiekosten eine ernsthafte Belastung dar, die sich auf die Betriebsmargen energieintensiver Industrien auswirkt. In den länderspezifischen Empfehlungen wird auch hervorgehoben, wie wichtig es ist, den grünen Wandel voranzubringen, indem die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringert und der Übergang zu einer CO₂-armen und emissionsfreien Wirtschaft beschleunigt wird, unter anderem durch die Förderung der Technologieneutralität und des Einsatzes erneuerbarer Energien, die Verbesserung der Energieeffizienz und der Netzkapazität, einschließlich grenzüberschreitender Verbindungsleitungen, und die Erhöhung der Energieversorgungssicherheit. Darüber hinaus wird in den Empfehlungen darauf hingewiesen, dass Subventionen für fossile Brennstoffe schrittweise abgeschafft, nachhaltiger Verkehr gefördert, der Mangel an grünen Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt behoben und die Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft unterstützt werden müssen.

Beschäftigung, Kompetenzen und soziale Aspekte

Das Frühjahrspaket 2025 steht in einem Kontext, der von einem resilienten EU-Arbeitsmarkt, einer anhaltenden Nachfrage nach Kompetenzen und leicht nachlassenden, aber weiterhin hohen Risiken der Armut und der sozialen Ausgrenzung geprägt ist. Vor diesem Hintergrund wird in den länderspezifischen Empfehlungen 2025 betont, wie wichtig es ist, die Umsetzung der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte voranzubringen, um die Bemühungen in Richtung einer resilienteren, wettbewerbsfähigeren und gerechteren Gesellschaft zu lenken. Die Empfehlungen für die länderspezifischen Empfehlungen tragen den Ergebnissen der Kommission im Rahmen für soziale Konvergenz Rechnung, einschließlich der von den Kommissionsdienststellen veröffentlichten zweiten Phase der Analyse, sowie den Ergebnissen der multilateralen Überwachung durch den **Beschäftigungsausschuss (EMCO)** und den **Ausschuss für Sozialschutz (SPC)**.

Das Beschäftigungsniveau hat historische Höchststände (75,8 % im Jahr 2024) erreicht, und die Union ist auf gutem Weg, das EU-Kernziel für 2030 zu erreichen, wonach mindestens 78 % der Bevölkerung erwerbstätig sein sollen. Zugleich ist der Arbeitskräftemangel nach wie vor weit verbreitet und liegt in mehreren Mitgliedstaaten über dem Niveau vor der Pandemie. Besonders akut sind Engpässe in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege, Bauwesen, **Verkehr**, **IKT** und **Ingenieurwesen**. In diesem Zusammenhang wird in den länderspezifischen Empfehlungen 2025 betont, dass das Potenzial der auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierten Gruppen voll ausgeschöpft werden muss, um eine stärkere Teilhabe zu fördern, zur Steigerung der Produktivität beizutragen und die soziale Aufwärtskonvergenz in der gesamten Union zu fördern. Um dies zu erreichen, wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die aktive Arbeitsmarktpolitik zu verstärken, die Gestaltung der Steuer- und Sozialleistungssysteme zu verbessern, um Arbeit zu fördern, und den Zugang zu Aus- und Weiterbildung zu erweitern. Die Arbeitsmarktpolitik sollte auch die mittelfristige Produktivitäts- und Lohnentwicklung unterstützen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, und zugleich sollte den steigenden Lebenshaltungskosten entgegengewirkt werden. In diesem Zusammenhang sollten der soziale Dialog und Tarifverhandlungsmechanismen weiterhin eine zentrale Rolle spielen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten. Für die Beseitigung von Hindernissen für die Teilhabe ist es, insbesondere in bestimmten Sektoren, auch erforderlich, die Beschäftigungsqualität und die Arbeitsbedingungen zu verbessern sowie in erschwingliche und hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung zu investieren. Parallel dazu könnte die legale Migration wirksamer genutzt werden, um das inländische Arbeitskräfteangebot zu ergänzen und zur Deckung des Qualifikationsbedarfs beizutragen, ohne dabei den nationalen Zuständigkeiten vorzugreifen.

In den Empfehlungen der Kommission für länderspezifische Empfehlungen wird auch hervorgehoben, dass die Entwicklung des Humankapitals dringend gefördert werden muss, da rascher Fortschritte im Hinblick auf das EU-Kernziel für 2030 erzielt werden müssen, dass jährlich mindestens 60 % aller Erwachsenen an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen (2022 noch 39,5 %). Dies ist von entscheidender Bedeutung für den Aufbau eines wettbewerbsfähigeren und sozial inklusiveren Europas. Die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung müssen dringend gestärkt werden, sowohl für junge Menschen, die in den Arbeitsmarkt eintreten, als auch für Erwachsene, die sich an die sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes anpassen müssen. Beunruhigend ist, dass die jüngsten Trends einen Rückgang der Leistungen im Bereich der Grundkompetenzen erkennen lassen, wobei weniger Personen, die leistungsstark sind, zu verzeichnen sind und weit verbreitete Lücken bei der digitalen Kompetenz bestehen, während ältere Erwachsene, Geringqualifizierte und Menschen außerhalb des Arbeitsmarktes nach wie vor die Gruppen sind, bei denen die Wahrscheinlichkeit, dass sie an der Erwachsenenbildung teilnehmen, am geringsten ist. Zur Schließung dieser Lücken wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die Möglichkeiten für lebenslanges Lernen auszuweiten, die Anerkennung von Kompetenzen zu verbessern, Lehrpläne und Lehrmethoden an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes anzupassen und die Qualität der Bildung zu verbessern. Angesichts der steigenden Nachfrage nach fortgeschrittenen technischen Kompetenzen – insbesondere in strategischen Sektoren im Zusammenhang mit Innovation und dem grünen und dem digitalen Wandel – hängt die langfristige Wettbewerbsfähigkeit Europas von der Entwicklung eines soliden Bestands an Fachkräften in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) ab. Dementsprechend wird den Mitgliedstaaten auch empfohlen, Initiativen Vorrang einzuräumen, mit denen die Teilnahme junger Menschen an MINT-Fächern erhöht, geschlechtsspezifische Ungleichgewichte auf den Bildungswegen angegangen und die Zusammenarbeit zwischen Bildungsträgern und Arbeitgebern gestärkt werden.

Bei der Verringerung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen wurden einige Fortschritte erzielt. Bislang wurden allerdings nur begrenzte Fortschritte bei der Verwirklichung des EU-Kernziels für 2030 erzielt, mindestens 15 Millionen Menschen aus Armut oder sozialer Ausgrenzung zu holen (mit einer Verringerung von lediglich 2,8 Millionen Menschen im Vergleich zu 2019, nach Daten von 2024), und es bestehen nach wie vor Herausforderungen, insbesondere für Kinder, schutzbedürftige Gruppen und in bestimmten Regionen. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten die Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit der Sozialschutz- und Inklusionssysteme sicherstellen, indem sie die Bereitstellung von Renten und anderen Leistungen verbessern und zugleich den Zugang zu wichtigen sozialen Diensten, einschließlich Gesundheitsversorgung, sowie Langzeitpflegediensten und Wohnraum erweitern. Um der steigenden Nachfrage nach Gesundheits- und Langzeitpflegediensten infolge des demografischen Wandels gerecht zu werden, wird den Mitgliedstaaten empfohlen, auf eine präventive und gemeindenähe Pflege umzustellen, digitale Technologien zu nutzen und den Arbeitskräftemangel und regionale Unterschiede bei der Pflege zu beseitigen. Die Wohnkosten stellen nach wie vor eine große Belastung für Haushalte dar und wirken sich erheblich auf den Lebensstandard aus, während das Wohnungsangebot nach wie vor hinter der starken und anhaltenden Nachfrage zurückbleibt und der Zugang zu Sozialwohnungen für einkommensschwache und schutzbedürftige Gruppen sich verschlechtert hat, was zu einem anhaltend hohen Risiko der Obdachlosigkeit führt. Um diesen besonders dringenden Herausforderungen zu begegnen, wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Strukturreformen und gezielte Investitionen zu kombinieren, um die seit langem bestehenden Zwänge, die sich auf die Erschwinglichkeit von Wohnraum auswirken, anzugehen.

Fazit

In diesem horizontalen Vermerk wird die Bedeutung des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Politikmaßnahmen in der gesamten EU hervorgehoben, und damit wird ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und zur langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Resilienz geleistet. In diesem Zusammenhang können die länderspezifischen Empfehlungen – nach ihrer Annahme durch den Rat – eine nützliche Orientierung für die Mitgliedstaaten der EU darstellen und einen einheitlichen und dynamischen Ansatz für künftige Herausforderungen sicherstellen.