

Sonderbericht

**Das Europäische Semester –  
länderspezifische Empfehlungen  
sprechen wichtige Aspekte an,  
müssen aber besser umgesetzt  
werden**



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I-X
<b>Einleitung</b>	01-13
<b>Das Europäische Semester</b>	01-08
<b>Für das Europäische Semester sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig</b>	09-13
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	14-20
<b>Bemerkungen</b>	21-56
<b>Weitreichende Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020</b>	21-33
Sechs der acht Europa-2020-Ziele werden voraussichtlich erreicht, die Ziele im Bereich Armutsbekämpfung und Forschung werden hingegen verfehlt	21-24
Die Kommission formulierte zu wenige Empfehlungen zu Fragen der Armutsbekämpfung und Forschung in bestimmten Mitgliedstaaten	25-31
Die Neuausrichtung des Europäischen Semesters auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung hat begonnen	32-33
<b>Die Quote der von den Mitgliedstaaten vollständig oder substantiell umgesetzten länderspezifischen Empfehlungen ist gering, und die Überwachung durch die Kommission ist nicht immer vollständig</b>	34-44
Bei mehr als zwei Drittel der länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Umsetzung zumindest "einige Fortschritte" erzielt, die Quote der von den Mitgliedstaaten vollständig oder substantiell umgesetzten länderspezifischen Empfehlungen ist jedoch gering	34-37
Die Kommission hat die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen nicht vollständig dokumentiert	38-40
Unzureichende Verknüpfung von Ausgaben aus dem EU-Haushalt und Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen	41-44
<b>In den länderspezifischen Empfehlungen werden relevante Risiken behandelt, ohne hinreichend zu erläutern, warum bestimmte Reformen dringlicher sind als andere</b>	45-56

Die Zahl der länderspezifischen Empfehlungen und der zugehörigen Teilbereiche ist seit 2015 zurückgegangen	45
Die integrierten Leitlinien dienen der Festlegung von Prioritäten, die Kommission berichtet jedoch nicht über deren Umsetzung	46-47
In den länderspezifischen Empfehlungen werden die in den Länderberichten aufgezeigten Risiken aufgegriffen, die Priorisierung wird jedoch nicht klar erläutert	48-52
Die nationalen Reformprogramme enthalten nicht immer Angaben über die vorrangigen Ziele der EU oder die Einbeziehung nationaler Interessenträger	53-56

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen** 57-64

### **Anhänge**

**Anhang I – Entwicklung des Verfahrens der wirtschaftspolitischen Koordinierung seit 1993**

**Anhang II – Wichtigste Elemente des Prozesses des Europäischen Semesters seit 2015**

**Anhang III – Zeitplan des Europäischen Semesters – wesentliche Änderungen im Zeitraum 2011-2018**

**Anhang IV – Auswahl der Mitgliedstaaten für die Prüfungstichprobe**

**Anhang V – Leitindikatoren der Strategie Europa 2020 (EU-28)**

**Anhang VI – Bewertung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020**

### **Abkürzungen und Akronyme**

### **Glossar**

### **Antworten der Kommission**

### **Prüfungsteam**

### **Zeitschiene**

## Zusammenfassung

**I** Das Europäische Semester ist ein jährlicher Zyklus, in dessen Verlauf die Kommission und der Rat die Wirtschafts- und Haushaltspolitik innerhalb der Union aufeinander abstimmen, um die wirtschaftliche und soziale Tragfähigkeit der EU zu verbessern. Es hat sich seit seiner Einführung im Jahr 2010 weiterentwickelt.

**II** Das Europäische Semester bietet der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern die Möglichkeit zum ständigem Dialog. Die Länderberichte beruhen auf einem intensiven Austausch mit Regierungen, nationalen Behörden und Interessenträgern, sowohl auf fachlicher als auch auf politischer Ebene. Das Europäische Semester beeinflusst auch die haushalts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang nutzt die Kommission ihren Ermessensspielraum, um die größten Herausforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu ermitteln.

**III** Die Kommission nimmt eine Koordinierungsfunktion wahr, und der Rat ist letztlich dafür zuständig, den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand zu geben. Ergebnis des Europäischen Semesters sind länderspezifische Empfehlungen, die der Rat auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission an alle Mitgliedstaaten richtet. Die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen wird von der Kommission überwacht.

**IV** Der vorliegende Bericht fällt mit dem Ende der zehnjährigen Laufzeit der Strategie Europa 2020 und dem Beginn eines neuen strategischen Horizonts zusammen. Er ist der dritte in einer Reihe von Berichten des Hofes über das Europäische Semester. 2018 veröffentlichte der Hof zwei Berichte zu zwei Komponenten des Europäischen Semesters, nämlich zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und zum Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP). Zusammen liefern diese Berichte einen umfassenden Überblick über die Wirksamkeit der politischen Koordinierung auf EU-Ebene.

**V** Der Hof untersuchte, ob die Kommission die im Rahmen des Europäischen Semesters vorgesehenen Verfahren für den Ausbau der Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 (nachstehend "Verordnung") wirksam umgesetzt hat. Diese Prüfung bietet eine Gesamtbetrachtung der Lehren aus den Fortschritten bei der Erreichung der Europa-2020-Ziele, der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen, deren Formulierung und Weiterverfolgung.

**VI** Bei sechs der acht in der Strategie Europa 2020 festgelegten Ziele, die in Schlüsselbereichen wie Beschäftigung, Bildungsniveau und Energie bis 2020 erreicht werden sollen, sind gute Fortschritte zu verzeichnen und sie werden voraussichtlich vollständig erfüllt. Bei den Zielen im Bereich Armut sowie Forschung und Entwicklung ging es hingegen langsam voran.

**VII** In den länderspezifischen Empfehlungen werden wichtige Strukturreformen gefordert. Die mehrjährigen Bewertungen der Kommission zeigen für den Zeitraum 2011-2018, dass die Mitgliedstaaten 26 % der länderspezifischen Empfehlungen substanziell oder vollständig umgesetzt haben und dass bei rund 44 % zumindest "einige Fortschritte" zu verzeichnen waren. Bei der Umsetzung der verbleibenden 30 % der länderspezifischen Empfehlungen gab es "begrenzte Fortschritte" oder "keine Fortschritte".

**VIII** Der Hof untersuchte die im Rahmen des Europäischen Semesters erstellten Dokumente und befand, dass in den länderspezifischen Empfehlungen im Allgemeinen die in den Länderberichten aufgezeigten Probleme sowie die im Jahreswachstumsbericht und in den Integrierten Leitlinien festgelegten Prioritäten aufgegriffen werden. In den länderspezifischen Empfehlungen werden auch Politikbereiche aufgezeigt, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, wobei häufig jedoch nicht ausreichend erläutert wird, warum bestimmte Reformen dringlicher sind als andere. Die Länderberichte der Kommission, in denen in der Regel die großen Risiken benannt werden, bilden eine gute Grundlage für die Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen.

**IX** Die nationalen Reformprogramme (NRP) enthalten die Risikobewertungen und politischen Antworten der Mitgliedstaaten. Der Hof ermittelte jedoch eine Reihe von Fällen, in denen die NRP keine ausreichenden Informationen zu den Prioritäten und Zielen enthalten, die mit den vorgeschlagenen Maßnahmen angegangen werden. Die Kommission gab zu den Informationslücken in einzelnen NRP kein schriftliches Feedback.

**X** Auf der Grundlage dieser Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- 1) den Schwerpunkt im Europäischen Semester stärker auf die Bereiche Soziales und Forschung zu legen;
- 2) die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen stärker zu überwachen;

- 3) die Gewährung von EU-Mitteln enger an die länderspezifischen Empfehlungen zu knüpfen;
- 4) bei den länderspezifischen Empfehlungen stärker auf die Qualität der Formulierung zu achten;
- 5) die NRP eingehender zu bewerten.

**Hinweis für die Leser:**

Die Prüfungsarbeit wurde vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie abgeschlossen. Die infolge der Pandemie eingetretenen neuen politischen Entwicklungen und sonstigen Änderungen sind in diesem Bericht daher nicht berücksichtigt.

# Einleitung

## Das Europäische Semester

**01** Das Europäische Semester ist ein jährlicher Zyklus, in dessen Verlauf die Europäische Kommission und der Rat die Wirtschafts- und Haushaltspolitik innerhalb der EU aufeinander abstimmen, um die wirtschaftliche und soziale Tragfähigkeit der EU zu verbessern und die strukturellen Herausforderungen, vor denen die Union steht, anzugehen: Haushaltspolitik, makroökonomische Ungleichgewichte und Strukturreformen im Zusammenhang mit langfristigem Wachstum, Beschäftigung und anderen sozialen Fragen.

**02** Das Europäische Semester wurde im Jahr 2010 im Rahmen der Reaktion der EU auf die Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa ins Leben gerufen<sup>1</sup>. Ziel war es, die Zeitpläne der bestehenden Verfahren abzugleichen, um die auf nationaler Ebene im Bereich der Haushalts-, Wachstums- und Beschäftigungspolitik festgelegten Ziele nach der Finanzkrise besser aufeinander abzustimmen (siehe [Anhang I](#)). Das Europäische Semester vereint verschiedene Verfahren für komplexe Politikbereiche mit mehreren Koordinierungsmechanismen: die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) und die Strategie Europa 2020 für Wachstum und Beschäftigung (siehe [Tabelle 1](#)).

---

<sup>1</sup> Das Europäische Semester wurde als neues Element eingeführt, nachdem im Jahr 2010 eine Einigung erzielt worden war (siehe Mitteilung KOM(2010) 250 endg. zur [Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung](#) bzw. Mitteilung KOM(2010) 367/2 zur [Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU](#)) und nachdem 2011 die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12) erlassen worden war.

**Tabelle 1 – Politikfelder und Verfahren, die im Rahmen des Europäischen Semesters koordiniert werden**

Politikfelder des Europäischen Semesters						
Bereich	Haushaltspolitisch		Makroökonomisch		Mikroökonomisch und strukturell	
EU-Leitlinien	Integrierte Leitlinien: Grundzüge der Wirtschaftspolitik und beschäftigungspolitische Leitlinien					
EU-Strategie	Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)		Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)		Strategie Europa 2020	
Teilstrategie	Präventive Komponente des SWP	Korrektive Komponente des SWP (VÜD)*	Präventionsmaßnahmen im Rahmen des MIP	Korrekturmaßnahmen im Rahmen des MIP	Arbeitsplätze	Wachstum

*Hinweis:* \*Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) ist Teil des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP). Es hängt zwar von der Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters ab, verfügt jedoch über eine eigene Rechtsgrundlage und gesonderte Umsetzungsverfahren.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

**03** Das Europäische Semester bietet der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern die Möglichkeit zum ständigem Dialog. Mit Blick auf eine stärkere Eigenverantwortung auf der Ebene der Mitgliedstaaten findet ein intensiver Austausch zwischen der Kommission und den nationalen Regierungen, Behörden und Interessenträgern statt. Das Europäische Semester beeinflusst die haushalts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang nutzt die Kommission ihren Ermessensspielraum, um die größten Herausforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu ermitteln.

**04** Die Strategie Europa 2020 für Beschäftigung und Wachstum<sup>2</sup> ("Strategie Europa 2020") wurde am 17. Juni 2010 während der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeführt. Sie folgte auf die Strategie von Lissabon. Mit der auf 10 Jahre angelegten Strategie Europa 2020 sollte die Krise überwunden und die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft umgebaut werden. In **Kasten 1** sind die Ziele der Strategie Europa 2020 aufgeführt. Die bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 erzielten Fortschritte werden im Rahmen des Europäischen

<sup>2</sup> Siehe Mitteilung der Kommission "EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", KOM(2010) 2020 endgültig vom 3.3.2010, Anhang 1, S. 30.

Semesters bewertet. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, in ihren nationalen Reformprogrammen (NRP) über die Fortschritte bei der Verwirklichung ihrer Ziele zu berichten<sup>3</sup>.

## Kasten 1

### Ziele der Strategie Europa 2020

- Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20-64-Jährigen von derzeit 69 % auf mindestens 75 %.
- Investitionen in Höhe von 3 % des BIP in FuE, insbesondere durch verbesserte Bedingungen für FuE-Investitionen des Privatsektors, sowie Entwicklung eines neuen Indikators zur Erfassung von Innovation.
- Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber 1990 bzw. um 30 %, wenn die Bedingungen dies zulassen, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an unserem Energieendverbrauch auf 20 % sowie Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.
- Verringerung der Schulabbrecherquote von derzeit 15 % auf 10 % sowie Erhöhung des Anteils der 30-34-Jährigen mit Hochschulabschluss von 31 % auf mindestens 40 %.
- Verringerung der Zahl der unter den nationalen Armutsgrenzen lebenden Europäer um 25 %, wodurch 20 Millionen Menschen aus der Armut befreit würden.

*Quelle:* Mitteilung der Kommission "EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", KOM(2010) 2020 endgültig vom 3.3.2010, Anhang 1, S. 30.

**05** Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben das Europäische Semester im Lauf der Zeit weiterentwickelt und derzeit laufen Gespräche, ob neben dem zentralen haushaltspolitischen und sozioökonomischen Schwerpunkt auch ökologische Nachhaltigkeit und Rechtsstaatlichkeit stärker berücksichtigt werden sollten. Der Jahreswachstumsbericht 2020 der EU zeigt eine Neuausrichtung der Unionsstrategie auf nachhaltiges Wachstum. Darin werden die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (SDG) zum Kernziel erhoben und der Europäische Grüne Deal als neue Wachstumsstrategie bezeichnet; die Länderberichte 2020 sollen eine Analyse

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission "Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", COM(2014) 130 final/2 vom 19.3.2014, S. 18.

und ein Monitoring der SDG umfassen<sup>4</sup>. In einer weiteren Mitteilung untersucht die Kommission Möglichkeiten, wie die makroökonomische Überwachung dazu beitragen kann, bestimmte Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu ermitteln und anzugehen<sup>5</sup>.

**06** Das Europäische Semester umfasst folgende Dokumente (siehe *Anhang II*):

- **Grundzüge der Wirtschaftspolitik (BEPG) und beschäftigungspolitische Leitlinien**, die gemeinsam als "integrierte Leitlinien" bezeichnet werden. Diese Leitlinien werden von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat angenommen und sollen den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe für ihre politischen Strategien in diesen Bereichen bieten. Während sich die BEPG nicht auf einen bestimmten Zeitraum beschränken (die letzten BEPG wurden im Jahr 2015 genehmigt), werden die beschäftigungspolitischen Leitlinien jedes Jahr aktualisiert oder bestätigt. Obwohl die Leitlinien für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich und ihnen gegenüber nicht durchsetzbar sind, bieten sie der Kommission die Grundlage für die Erstellung der länderspezifischen Empfehlungen. Außerdem ist die Kommission gemäß der Verordnung verpflichtet, ihre Umsetzung zu überwachen und zu überprüfen.
- **Jahreswachstumsbericht (JWB)**: eine von der Kommission erstellte Mitteilung, die als Teil des "Herbstpakets" im November vorgelegt wird. Im JWB werden die wichtigsten Herausforderungen für die EU und das Euro-Währungsgebiet sowie die allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten für die EU dargelegt und den Mitgliedstaaten politische Leitlinien der EU für das Folgejahr vorgegeben. Der Jahreswachstumsbericht übernimmt Prioritäten aus anderen Berichten des Herbstpakets oder anderen einschlägigen Dokumenten: Grundlage für den Jahreswachstumsbericht 2018 sind beispielsweise "die Rede von Präsident Juncker zur Lage der Union 2017, die europäische Säule sozialer Rechte, das Weißbuch über die Zukunft Europas und die fünf sich daraus ergebenden Reflexionspapiere. Berücksichtigung finden ferner Diskussionen mit dem Europäischen Parlament, dem Rat, anderen EU-Institutionen, nationalen Parlamenten und Sozialpartnern".
- **Herbstpaket**, das neben dem Jahreswachstumsbericht den Warnmechanismusbericht (WMB) für das Verfahren bei einem

---

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission, "Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020", COM(2019) 650 final vom 17.12.2019.

<sup>5</sup> Siehe Mitteilung der Kommission "Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte", COM(2019) 163 final, S. 9-12.

makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) und den Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts (DJER) umfasst. Seit 2015 enthält es eine Mitteilung, in der zusammengefasst ist, wie die Kommission die von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets für das Folgejahr vorgelegten Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) bewertet. Hinzu kommen Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet.

- **Länderberichte** sind Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen, die seit 2015 jedes Jahr im Februar vorgelegt werden (vor 2015 veröffentlichte die Kommission ihre Arbeitsunterlagen mit einer Bewertung der NRP im Mai, die eingehenden Überprüfungen wurden gesondert im April veröffentlicht). Sie enthalten eine Bewertung der Wirtschaftslage der einzelnen Mitgliedstaaten sowie der Fortschritte bei der Verwirklichung der Europa-2020-Ziele sowie der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen.
- **Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP) sowie nationale Reformprogramme (NRP)**, die von den Mitgliedstaaten jedes Jahr im April vorgelegt werden. Gemäß der Verordnung müssen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme eine Finanzplanung enthalten, die den verschiedenen Problemen in Bezug auf haushaltspolitische und makroökonomische Ungleichgewichte Rechnung trägt. Ferner sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in den nationalen Reformprogrammen ihre Pläne darzulegen, wobei die verschiedenen auf EU-Ebene bereitgestellten mehrjährigen und jährlichen Strategien und Handreichungen, z. B. MIP-bezogene Aspekte, die Strategie der Union für Wachstum und Beschäftigung ("Strategie Europa 2020"), die integrierten Leitlinien (Grundzüge der Wirtschaftspolitik und beschäftigungspolitische Leitlinien) sowie der Jahreswachstumsbericht zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus gibt die Kommission jährlich spezielle Leitlinien zu Format und Inhalt der NRP heraus, die den Mitgliedstaaten jedes Jahr in Form eines Schreibens übermittelt werden.
- **Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen (SWD) für die präventive Komponente**, in denen die Kommissionsdienststellen jedes Jahr im Mai ihre Analyse der SKP vorlegen. Sie enthalten zudem alle ermittelten fiskalischen Risiken sowie Angaben zu den haushaltspolitischen Entwicklungen und zur Einhaltung der in der präventiven Komponente des SWP festgelegten Regeln.
- **Länderspezifische Empfehlungen**, die von der Kommission vorgeschlagen und jedes Jahr im Mai dem Rat vorgelegt werden, der sie dann im Juli annimmt. Anschließend verfolgt die Kommission deren Umsetzung, um die Fortschritte zu bewerten, und erstattet im Länderbericht des folgenden Jahres darüber Bericht. Werden keine Fortschritte erzielt oder kommt es zu einer Verschlechterung,

entscheidet der Rat auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission, ob weitere Durchsetzungsmaßnahmen erforderlich sind (beispielsweise Sanktionen oder andere Maßnahmen wie Beschlüsse zur Beschränkung von EU-Fördermitteln).

- **Follow-up-Berichte:** In Ländern, in denen makroökonomische Ungleichgewichte festgestellt wurden, unterliegen die Fortschritte bei der politischen Agenda und den MIP-bezogenen länderspezifischen Empfehlungen zudem einem speziellen Monitoring. Dies findet im November und Dezember statt. Die Monitoringberichte der Kommission werden nicht nur in Ausschüssen des Rates erörtert, sondern auch veröffentlicht. Der Rat gibt im Januar des folgenden Jahres Schlussfolgerungen zum gesamten Verfahren heraus.

**07** In *Anhang III* sind die wesentlichen Änderungen im Zeitplan des Europäischen Semesters im Zeitraum 2011-2018 aufgeführt.

**08** Seit 2011 waren insgesamt vier Mitgliedstaaten (Irland, Portugal, Zypern und Griechenland) vom Europäischen Semester ausgeschlossen, solange sie makroökonomischen Anpassungsprogrammen unterlagen. So wird vermieden, dass in diesen Programmen bereits vorgesehene Maßnahme erneut empfohlen werden.

### **Für das Europäische Semester sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig**

**09** Der Rat ist letztlich dafür verantwortlich, auf der Grundlage der Empfehlungen der Kommission Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu erstellen. Die konkret erforderlichen Maßnahmen liegen im Ermessen der nationalen Behörden. Dieser Ermessensspielraum ist notwendig, damit die politische Eigenverantwortung auf der (nationalen, regionalen und lokalen) Ebene der Mitgliedstaaten bleibt.

**10** Die Kommission nimmt eine Koordinierungsfunktion wahr und kann Sanktionen nur im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht verhängen. Sie muss die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit einhalten. Sie ist außerdem zuständig für den JWB, die Länderberichte und die Entwürfe der länderspezifischen Empfehlungen, die Strategie Europa 2020, die SWD für die präventive Komponente des SWP, den Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts, die eingehende Überprüfung und den WMB sowie jegliche Berichterstattung zu Überwachung und Folgemaßnahmen.

Darüber hinaus ist es ihre Aufgabe, das Verfahren alle fünf Jahre zu überprüfen und erforderlichenfalls Anpassungen zu empfehlen<sup>6</sup>.

**11** Das Generalsekretariat der Kommission ist für die Überwachung und Koordinierung des Europäischen Semesters zuständig und leitet die Kerngruppe der Generaldirektionen (GD), zu der die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN), die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW) und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) gehören. Je nach Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters kann sich die Beteiligung von GD an der Kerngruppe ändern. Den Länderteams gehören Teamleiter aus dem Generalsekretariat und Beamte aus verschiedenen GD sowie Beauftragte für das Europäische Semester aus den Vertretungen der EU in den Mitgliedstaaten an.

**12** Der Rat ist dafür zuständig, den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand zu geben. Vom Rat wird erwartet, den Empfehlungen und Vorschlägen der Kommission zu folgen oder aber seine Haltung öffentlich zu erläutern, sollte er nicht zustimmen<sup>7</sup>.

**13** Das Konzept der nationalen Eigenverantwortung ist für das Europäische Semester von zentraler Bedeutung. Es bezieht sich darauf, welches Maß an Engagement und Fortschritten den Mitgliedstaaten abverlangt wird, um eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und eine dauerhafte Konvergenz ihrer Wirtschaftsleistungen gemäß den Artikel 120, 121 und 148 AEUV und den Bestimmungen der Verordnung zu gewährleisten. Das Konzept wurde im Laufe der Zeit in verschiedenen Mitteilungen des Rates und der Kommission sowie in der Verordnung weiterentwickelt (siehe **Kasten 2**).

## Kasten 2

### Das Konzept der nationalen Eigenverantwortung bei der Umsetzung des Europäischen Semesters

Entsprechend der Luxemburger Entschließung über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik von 1997 ist bei der verbesserten Koordinierung der Finanzpolitik das Subsidiaritätsprinzip des Vertrags zu beachten, indem das Vorrecht der nationalen Regierungen auf die Festlegung ihrer Struktur- und Haushaltspolitik gewahrt wird und zugleich die Bestimmungen des Vertrags und

---

<sup>6</sup> Artikel 12a der Verordnung (EU) Nr. 1466/97.

<sup>7</sup> Artikel 2-a Absatz 3 Artikel 2-ab Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten werden<sup>8</sup>. Dieser Punkt wurde bei der vorgeschlagenen Überarbeitung des SWP im Jahr 2005 erneut bekräftigt<sup>9</sup>.

Im Jahr 2011 bekräftigten die Mitgliedstaaten, dass "die Erfahrungen und Fehler, die während des ersten Jahrzehnts der Wirtschafts- und Währungsunion gemacht wurden, [...] gezeigt [haben], dass die wirtschaftspolitische Steuerung in der Union verbessert werden muss und auf einer größeren nationalen Eigenverantwortung für die gemeinsam beschlossenen Regeln und Strategien sowie auf einem solideren Rahmen auf Unionsebene zur Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitiken beruhen sollte"<sup>10</sup>.

Die Mitgliedstaaten müssen die an sie gerichteten Leitlinien bei der Entwicklung ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik gebührend berücksichtigen, ehe sie die wesentlichen Beschlüsse über die nationalen Haushalte für die kommenden Jahre fassen<sup>11</sup>; dies gilt gleichermaßen für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen. Sie legen ihre Pläne vor und berichten in den NRP über die Fortschritte.

Die nationale Eigenverantwortung bezieht sich auch auf einen Dialog zwischen der Kommission und einer Vielzahl von Akteuren in den Mitgliedstaaten in den einzelnen Phasen des Europäischen Semesters, wozu regelmäßige Besuche in den Mitgliedstaaten auf der politischen und fachlichen Ebene gehören<sup>12</sup>.

Um die Haushaltsdisziplin zu verbessern und die nationale Eigenverantwortung für die EU-Haushaltsregeln zu stärken, müssen die Mitgliedstaaten gemäß den einschlägigen EU-Vorschriften haushaltspolitische Rahmen schaffen und unabhängige finanzpolitische Institutionen einrichten, die dafür zuständig sind, die Einhaltung der numerischen Haushaltsregeln zu überwachen und zu bewerten, ob Korrekturmechanismen aktiviert werden müssen.

---

<sup>8</sup> Europäischer Rat vom 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg, Schlussfolgerungen des Vorsitzes und Entschließung des Europäischen Rates über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des Vertrags, Anlage 1, Ziffer 3.

<sup>9</sup> Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat – Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Brüssel, 21. März 2005, 7423/05, UEM 97, ECOFIN 104, Anlage, S. 4.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, 3. Erwägungsgrund.

<sup>11</sup> Artikel 2-a Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

<sup>12</sup> Artikel-11 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**14** Die Hauptprüfungsfrage lautete, ob die Kommission im Rahmen der für das Europäische Semester maßgeblichen Verordnung (EG) Nr. 1466/97 (im Bericht "Verordnung") die Wirtschafts- und Strukturpolitik wirksam koordiniert hatte. Der Hof untersuchte, wie die Kommission die Verordnung umgesetzt hat. Er betrachtete den Rahmen für das Europäische Semester sowie die Strategie Europa 2020 und die damit verbundenen Strukturreformen, die zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit erforderlich sind.

**15** Dieser Bericht ist der letzte einer Serie von drei Berichten des Hofes über das Europäische Semester. Die ersten beiden Bereiche des Europäischen Semesters – der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) – wurden in zwei im Jahr 2018 veröffentlichten Sonderberichten behandelt<sup>13</sup>. Die einzelnen Prüfungsfragen lauteten wie folgt:

- a) Wurden bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 ausreichende Fortschritte erzielt und wurde die Strategie im Rahmen des Europäischen Semesters wirksam koordiniert?
- b) Wurden die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts und der integrierten Leitlinien in den länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt und haben die Mitgliedstaaten ihre länderspezifischen Empfehlungen vollständig oder ausreichend umgesetzt?
- c) Wurde die allgemeine Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von der Kommission mit der gebotenen Sorgfalt vorgenommen und lieferte sie korrekte Informationen?
- d) Erstellte die Kommission die länderspezifischen Empfehlungen und ihre Empfehlung an den Rat auf der Grundlage ihrer in den Länderberichten enthaltenen Bewertungen sowie ihrer Bewertungen der NRP der Mitgliedstaaten?

---

<sup>13</sup> Siehe Sonderbericht des Hofes Nr. 03/2018 "Prüfung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)" und Sonderbericht des Hofes Nr. 18/2018 "Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?".

**16** Der Hof untersuchte anhand einer Stichprobe von sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Italien, Ungarn, Niederlande, Österreich und Finnland) im Detail, wie das Europäische Semester im Zeitraum 2011-2018 ablief (siehe [Anhang IV](#) zur Auswahl der in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten). Gegebenenfalls wurden auch andere Mitgliedstaaten berücksichtigt.

**17** Die Prüfungskriterien des Hofes fußen auf

- a) den Anforderungen des Rechtsrahmens, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über das Europäische Semester;
- b) der Strategie Europa 2020 und die von der Kommission dazu oder zur vorangehenden Strategie von Lissabon durchgeführten Überprüfungen;
- c) den internen Leitlinien, die die Kommission ihren Länderreferaten oder den Mitgliedstaaten zur Erstellung der verschiedenen Bewertungen und Berichte bereitgestellt hat;
- d) Dokumenten, die von einer Reihe von EU-Organen und sonstigen internationalen Organisationen veröffentlicht wurden oder die das Ergebnis von Recherchen zur Ermittlung vorbildlicher Verfahren sind.

**18** Der Hof analysierte für jeden der in der Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaat die gesamte Dokumentation (also JWB, Länderbericht, NRP, länderspezifische Empfehlungen, Berichterstattung zu Folgemaßnahmen) von zwei Zyklen (2014 und 2016), um nachzuvollziehen, wie der Prozess funktioniert und ob/wie die verschiedenen Dokumente auf wirksame und rationelle Weise zusammenwirken.

**19** Die Hauptansprechpartner des Hofes waren das Generalsekretariat der Kommission, das vor allem für die Koordinierung des Prozesses zuständig ist, und die Kerngruppe der Generaldirektionen (GD ECFIN, GD EMPL und GD GROW).

**20** Die Prüfungsarbeit wurde vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie abgeschlossen. Die infolge der Pandemie eingetretenen neuen politischen Entwicklungen und sonstigen Änderungen sind in diesem Bericht daher nicht berücksichtigt.

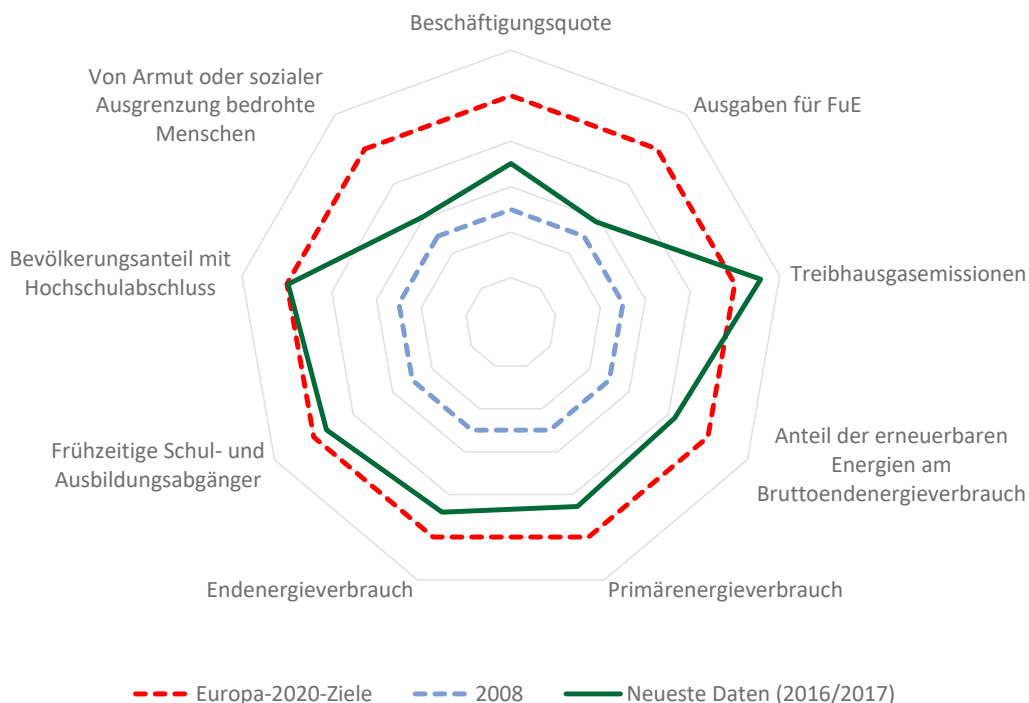
# Bemerkungen

## Weitreichende Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020

Sechs der acht Europa-2020-Ziele werden voraussichtlich erreicht, die Ziele im Bereich Armutsbekämpfung und Forschung werden hingegen verfehlt

**21** Die Strategie Europa 2020 gibt den Mitgliedstaaten acht Ziele vor. Die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele fallen für die EU insgesamt generell positiv und je nach Mitgliedstaat unterschiedlich aus (siehe [Anhang V](#)). Auf EU-Ebene betrachtet werden die Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Energie und Bildung im Jahr 2020 voraussichtlich erreicht. Die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele im Bereich der Armutsbekämpfung wurden jedoch durch die Finanzkrise von 2008 gebremst, und bei den Zielen hinsichtlich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) erzielten die Mitgliedstaaten begrenzte Fortschritte (siehe [Abbildung 1](#) und [Anhang V](#)).

## Abbildung 1 – Zur Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele im Zeitraum 2008-2018 herangezogene EU-2020-Indikatoren



*Hinweis:* Anhand der zwei Indikatoren zur Messung des Primär- und des Endenergieverbrauchs werden die Fortschritte bei der Erreichung des Ziels, die Energieeffizienz um 20 % zu steigern, gemessen.

*Quelle:* Eurostat.

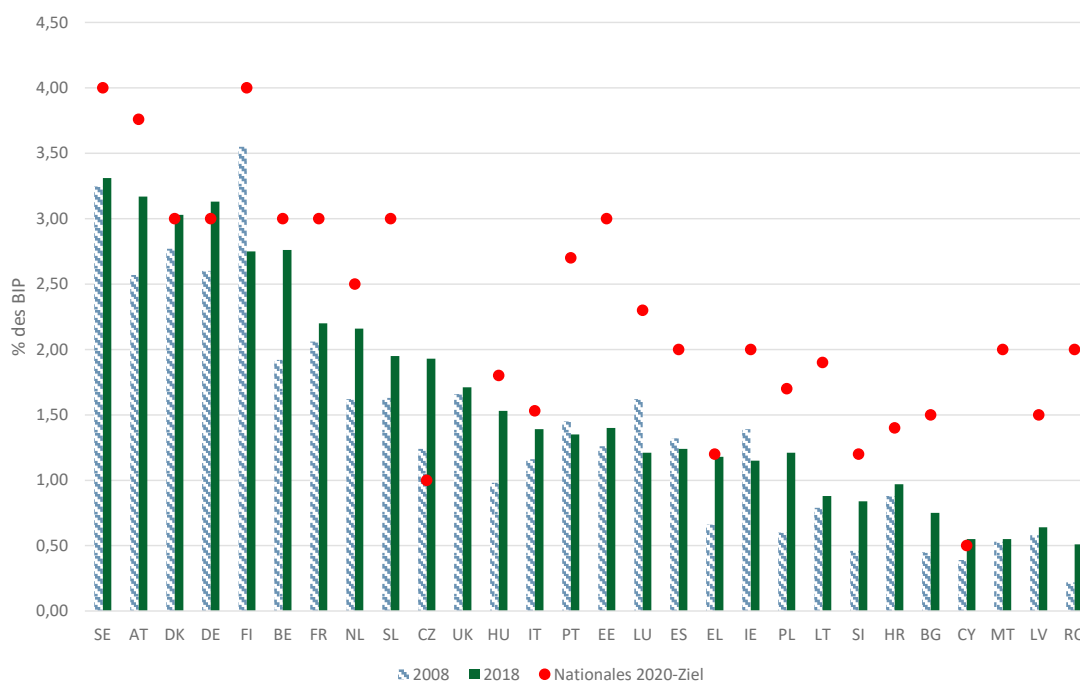
**22** Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen stieg in den unmittelbar auf die Krise folgenden Jahren (von 116 Millionen im Jahr 2008 auf 122 Millionen im Jahr 2012). Ein Rückgang setzte nach 2012 mit der gesamtwirtschaftlichen Erholung ein (von 122 Millionen im Jahr 2012 auf 109,2 Millionen im Jahr 2018)<sup>14</sup>. Gemäß dem Europa-2020-Ziel sollte jedoch die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen im Vergleich zum Ausgangswert von 2008 bis 2020 um 20 Millionen auf 96,1 Millionen verringert werden.

**23** Für Forschung und Entwicklung wurde im Jahr 2000 in der Lissabon-Strategie das Ziel gesetzt, die FuE-Ausgaben in jedem Mitgliedstaat auf 3 % des BIP zu steigern und die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Dieses Ziel wurde nie erreicht. In der Strategie Europa 2020 wurde das Ziel von 3 % übernommen, aber für die EU insgesamt, sodass

<sup>14</sup> 2008 diente ursprünglich als Bezugsjahr für die Zielfestsetzung.

die Mitgliedstaaten ihre eigenen nationalen Ziele festlegen konnten. Wie **Abbildung 2** zeigt, variieren die nationalen Ziele beträchtlich.

## Abbildung 2 – Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) im Zeitraum 2008-2018 und FuE-Ziel der Strategie Europa 2020 nach Mitgliedstaaten

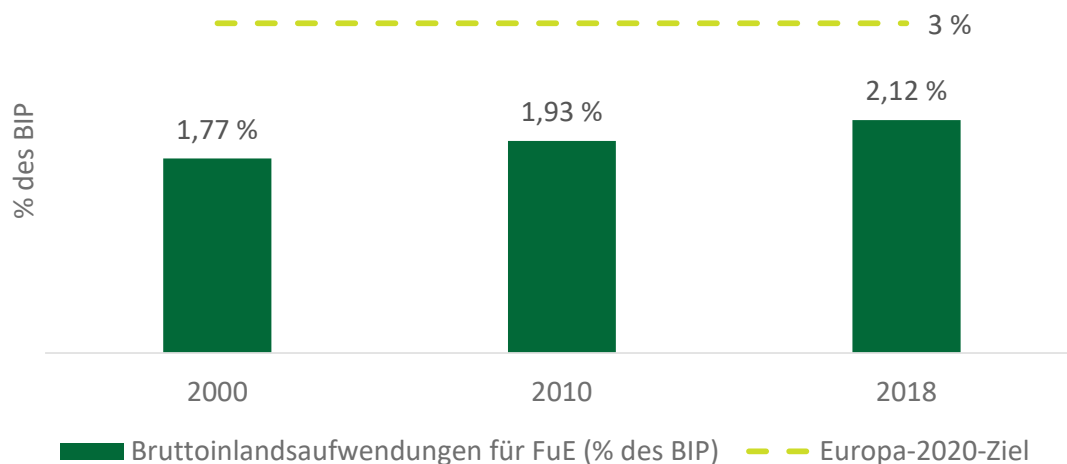


*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten, Interne FuE-Ausgaben nach Leistungssektor [rd\_e\_gerdtot]; 31. Januar 2020.

*Hinweis:* Das FuE-Ziel für Tschechien bezieht sich nur auf die staatlichen FuE-Ausgaben ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Europe\\_2020\\_indicators\\_-\\_research\\_and\\_development](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Europe_2020_indicators_-_research_and_development)).

**24** In den 10 Jahren zwischen 2000 und 2010 erhöhte sich der Anteil der FuE-Ausgaben am BIP auf 1,93 %, was einem Anstieg von lediglich 0,16 Prozentpunkten entspricht. In den darauffolgenden acht Jahren im Zeichen der Strategie Europa 2020 stiegen die Ausgaben auf 2,12 % des BIP im Jahr 2018, was einem weiteren Anstieg um nur 0,19 % Prozentpunkte entspricht (siehe **Abbildung 3**).

**Abbildung 3 – Bruttoinlandsaufwendungen für FuE in der EU-28 (in % des BIP)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

### Die Kommission formulierte zu wenige Empfehlungen zu Fragen der Armutsbekämpfung und Forschung in bestimmten Mitgliedstaaten

**25** Zwischen 2011 und 2016 richtete die Kommission an 14 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen, die unmittelbar die Armutsbekämpfung betrafen. Bei seiner Analyse ermittelte der Hof jedoch Fälle, in denen sie dies nicht getan hatte, als sich die Lage verschlechterte. Aus [Tabelle 2](#) geht beispielsweise hervor, dass 2016 für 11 von insgesamt 18 Mitgliedstaaten, in denen die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen im Vergleich zum Vorkrisenniveau (in unterschiedlichem Maße) gestiegen war, keine armutsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen abgegeben wurden.

**Tabelle 2 – Mitgliedstaaten ohne länderspezifische Empfehlungen zur Armutsbekämpfung im Jahr 2016**

MS*	Menschen	Prozentpunkte
BE	+ 145 000	+ 0,4
CY	+ 53 000	+ 4,1
DK	+ 119 000	+ 1,6
FI	+ 17 000	- 0,1**
FR	+ 390 000	0,0
LU	+ 24 000	+ 3,5
MT	+ 18 000	+ 3,7
NL	+ 319 000	+ 1,6
PT	+ 106 000	+ 1,5
SE	+ 224 000	+ 0,8
UK	+ 1 202 000	+ 0,9

\* Griechenland wurde nicht berücksichtigt, da das Land im Jahr 2016 nicht dem Prozess des Europäischen Semesters, sondern dem dritten wirtschaftlichen Anpassungsprogramm (2015-2018) unterlag.

\*\* Trotz des leichten prozentualen Rückgangs der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen wurde Finnland in die Tabelle aufgenommen, weil sich die Zahl der betroffenen Menschen erhöhte (Leitindikator für Europa 2020).

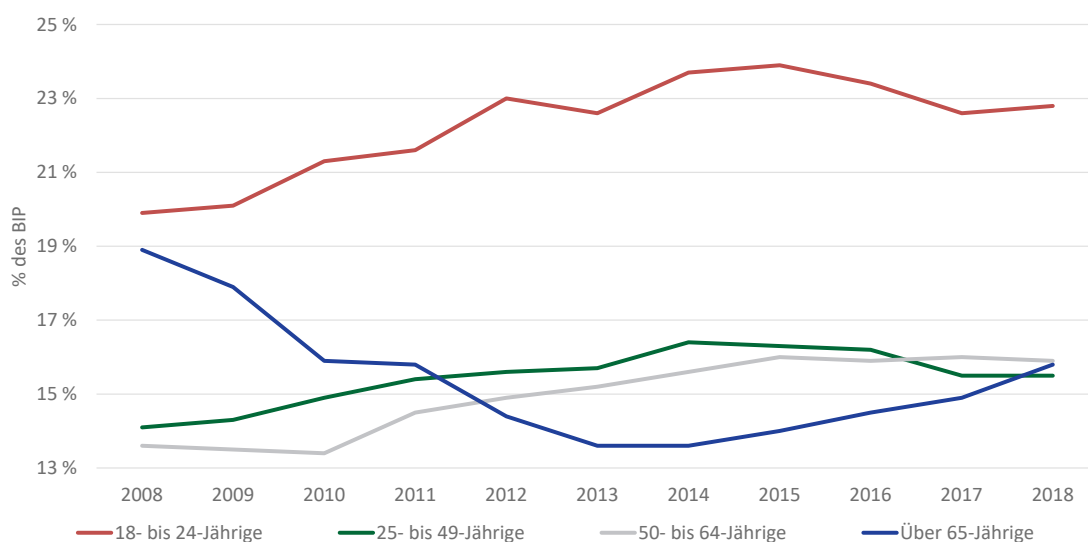
*Quelle:* Eurostat für die Daten zur Armut und sozialen Ausgrenzung; Datenbank CESAR der Kommission für die Klassifikation der länderspezifischen Empfehlungen.

**26** In einer Reihe länderspezifischer Empfehlungen regte die Kommission die Armutsbekämpfung durch Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung, Qualifizierung, lebenslanges Lernen, Kinderbetreuung und Integration zuvor marginalisierter Bevölkerungsgruppe in den Arbeitsmarkt an. Aus Sicht des Hofes hätten das in der Strategie Europa 2020 festgelegte Ziel und die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Fortschritte jedoch mehr länderspezifische Empfehlungen mit Schwerpunkt auf Maßnahmen gerechtfertigt, die unmittelbar auf die Armutsbekämpfung ausgelegt sind.

**27** Als Reaktion auf hohe Arbeitslosenquoten führte die Kommission mehrere umfangreiche aus dem EU-Haushalt finanzierte Maßnahmen ein, die beispielsweise auf Regionen mit hoher Jugendarbeitslosigkeit abzielten. Trotz dieser Bemühungen

entwickelte sich die Verbreitung der Armut, die anhand des Indikators "Armutrisiko" gemessen wird, zwischen 2008 und 2018 von Altersgruppe zu Altersgruppe überaus unterschiedlich. Das Armutrisiko nahm für die Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen erheblich zu und sank bei den über 65-Jährigen deutlich. Infolgedessen erreichte das Armutsgefälle zwischen diesen beiden Altersgruppen im Jahr 2018 7,0 Prozentpunkte, verglichen mit nur 1,0 Prozentpunkten im Jahr 2008<sup>15</sup> (siehe **Abbildung 4**). Eurostat definiert den Indikator als den Anteil von Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle, die auf 60 % des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers) festgelegt ist<sup>16</sup>.

### Abbildung 4 – Von Einkommensarmut bedrohte Menschen nach Altersgruppe in der EU-27, 2008-2017; Anteil an der Gesamtbevölkerung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten, Quote der von Armut bedrohten Personen nach Armutsgefährdungsgrenze, Alter und Geschlecht – EU-SILC und ECHP Erhebungen [ilc\_li02], aktualisiert am 31. Januar 2020.

<sup>15</sup> Siehe auch das interne Diskussionspapier des IWF "Inequality and poverty across generations in the EU", Januar 2018.

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tessi012&language=en>.

**28** Zum Zeitpunkt der Prüfung war eine Reihe von aktuellen Entwicklung zu beobachten, durch die der Fokus auf Beschäftigungs- und Armutsfragen noch verstärkt wird:

- 2017 wurde die Europäische Säule sozialer Rechte angenommen, die 20 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission gebilligte Grundsätze umfasst<sup>17</sup>.
- Im Rahmen der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (SDG) für 2030 haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU – neben anderen Nachhaltigkeitszielen (Klimawandel) – verpflichtet, den Anteil der Menschen, die von Armut in allen ihren Formen betroffen sind, um mindestens die Hälfte zu verringern<sup>18</sup>.
- In ihrer Agenda für Europa erklärte die Präsidentin der Kommission, sie wolle "das Soziale mit dem Markt in Einklang bringen" und dazu einen "Aktionsplan für die vollständige Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte" vorschlagen. Außerdem solle das Europäische Semester "entsprechend den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung" neu ausgerichtet werden<sup>19</sup>.

**29** Das Europäische Semester kann bei der Armutsbekämpfung auf mehreren Ebenen eine wichtige Funktion bei der Koordinierung der Politik spielen, und zwar durch Sicherstellung, dass ausreichende finanzielle Puffer vorhanden sind, um während und unmittelbar nach einer Krise Unterstützung bereitstellen zu können; durch Empfehlungen an alle Länder, in denen die Armutsquote hoch ist oder steigt und durch noch engere Verknüpfung der länderspezifischen Empfehlungen mit Unterstützung aus dem EU-Haushalt, um Reformen voranzubringen.

**30** Was den Bereich Forschung und Entwicklung angeht, stellte der Hof fest, dass die Kommission nicht an alle Mitgliedstaaten, die sich ihren nationalen Zielvorgaben für die Ausgaben in diesem Bereich nicht näherten, länderspezifische Empfehlungen richtete. Beispielsweise wurden im Jahr 2017 für 17 dieser Mitgliedstaaten keine

---

<sup>17</sup> Empfehlung der Kommission vom 26. April 2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte, C(2017) 2600 final.

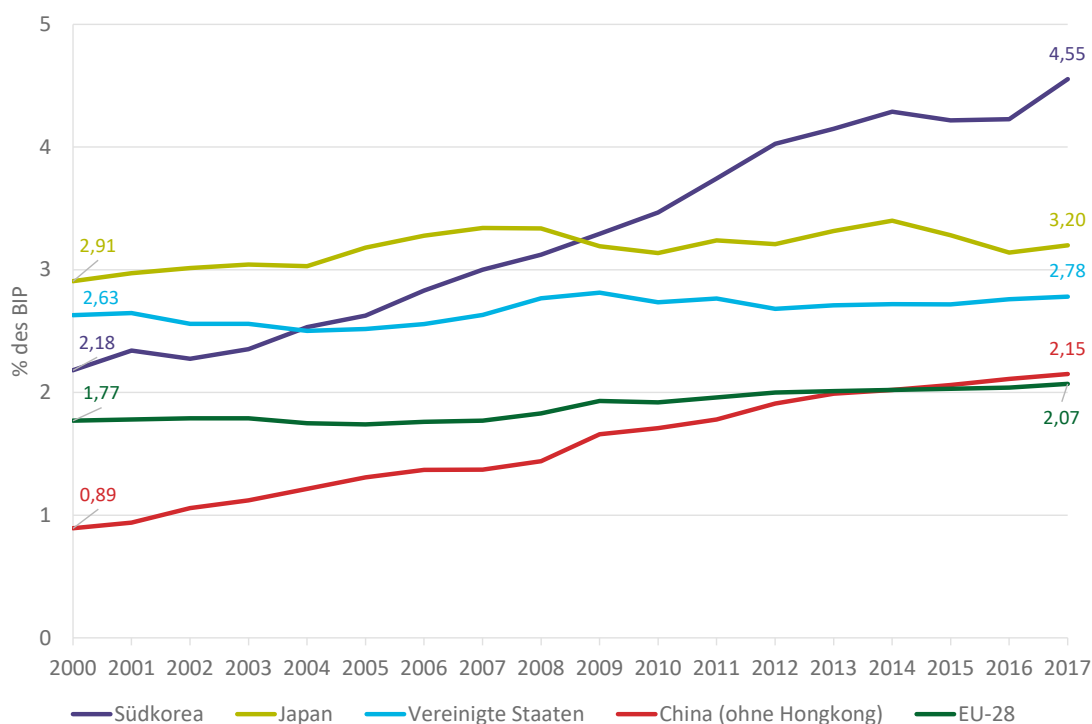
<sup>18</sup> Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, "Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung", A/RES/70/1, 25. September 2015.

<sup>19</sup> Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024 "Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa", von Präsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Eigenschaft als Kandidatin vorgelegt, S. 10-11.

entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen formuliert (siehe [Tabelle 3](#) in [Anhang VI](#)).

**31** Im internationalen Vergleich liegt die EU hinter anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften wie den Vereinigten Staaten, Japan und Südkorea zurück. China holt bei Forschung und Entwicklung rasch auf (siehe [Abbildung 5](#)). In Anbetracht des steigenden Konkurrenzdrucks durch andere globale Akteure muss in diesem Bereich im Rahmen des Europäischen Semesters und darüber hinaus mehr getan werden. Während die Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung beibehalten haben, liegt die Wirtschaft bei diesen Ausgaben zurück und könnte somit am meisten zu künftigen Fortschritten beitragen<sup>20</sup>.

### Abbildung 5 – FuE-Ausgaben (in Prozent des BIP) der EU im Vergleich zu anderen globalen Akteuren



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

<sup>20</sup> Europäische Kommission, Strategiepapiere des EPSC, Ausgabe Nr. 6/2015, Abbildung 2, S. 4.

## Die Neuausrichtung des Europäischen Semesters auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung hat begonnen

**32** Die Kommission überwacht inzwischen die Fortschritte der nationalen Politik im Hinblick auf die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele anhand eines neuen Anhangs ("E"), in dem eine statistische Bewertung der Entwicklungen im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitszielen in den Mitgliedstaaten in den letzten fünf Jahren vorgelegt wird, die sich auf den SDG-Indikatorensatz der EU von Eurostat stützt. Die Kommission gibt neuerdings auch länderspezifische Empfehlungen zu den Nachhaltigkeitszielen ab. Diese jüngsten länderspezifischen Empfehlungen waren nicht Teil der Prüfungsarbeit.

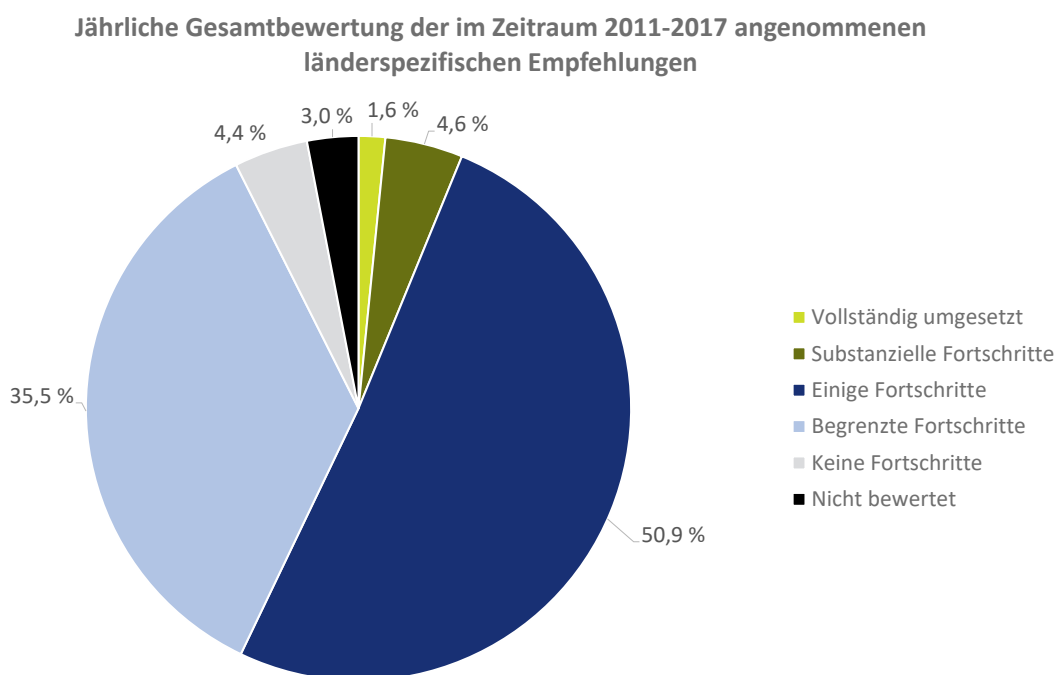
**33** Desgleichen fand der Hof einige Länderberichte, in denen auf rechtsstaatliche Fragen wie Unabhängigkeit der Justiz, Korruption, Interessenkonflikte und Medienfreiheit hingewiesen wird. Dies sind gute Beispiele für den Beitrag, den das Europäische Semester zur Rechtsstaatlichkeit leisten kann.

## Die Quote der von den Mitgliedstaaten vollständig oder substantiell umgesetzten länderspezifischen Empfehlungen ist gering, und die Überwachung durch die Kommission ist nicht immer vollständig

**Bei mehr als zwei Drittel der länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Umsetzung zumindest "einige Fortschritte" erzielt, die Quote der von den Mitgliedstaaten vollständig oder substantiell umgesetzten länderspezifischen Empfehlungen ist jedoch gering**

**34** Die Kommission hat eine interne Datenbank ("CESAR") eingerichtet, in der verschiedene Generaldirektionen ihre Bewertung des Umsetzungsstandes der länderspezifischen Empfehlungen erfassen. Laut CESAR wurden im Zeitraum 2011-2017 1,6 % aller länderspezifischen Empfehlungen als innerhalb eines Jahres nach ihrer Unterbreitung "vollständig umgesetzt" eingestuft, und "substanzielle Fortschritte" wurden bei 4,6 % erzielt (siehe [Abbildung 6](#) und [Kasten 3](#)). Die Mehrzahl der länderspezifischen Empfehlungen fällt unter die Kategorien "einige Fortschritte" (50,9 %) und "begrenzte Fortschritte" (35,5 %). Länderspezifische Empfehlungen werden nach Annahme von Maßnahmen oder Reformen durch nationale Parlamente oder Ministerialbeschlüsse häufig in die Kategorie "einige Fortschritte" eingeordnet.

## Abbildung 6 – Jährliche Bewertungen des Umsetzungsstands der länderspezifischen Empfehlungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof, Jährliche Bewertung 2011-2017 auf der Grundlage der Datenbank CESAR der Kommission.

**35** Dies ist zwar ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen, die Kommission vertritt in ihrer Bewertung jedoch zu Recht die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten sich noch deutlich stärker engagieren müssen. Daraus lässt sich ableiten, dass das Europäische Semester zwar eine gute Koordinierungsplattform für die Überwachung der Fortschritte bietet, die Mitgliedstaaten die länderspezifischen Empfehlungen jedoch nicht ausreichend umgesetzt haben, um die aufgezeigten Strukturprobleme zu beseitigen.

### Kasten 3

#### Umsetzungsgrade gemäß Definition der Kommission

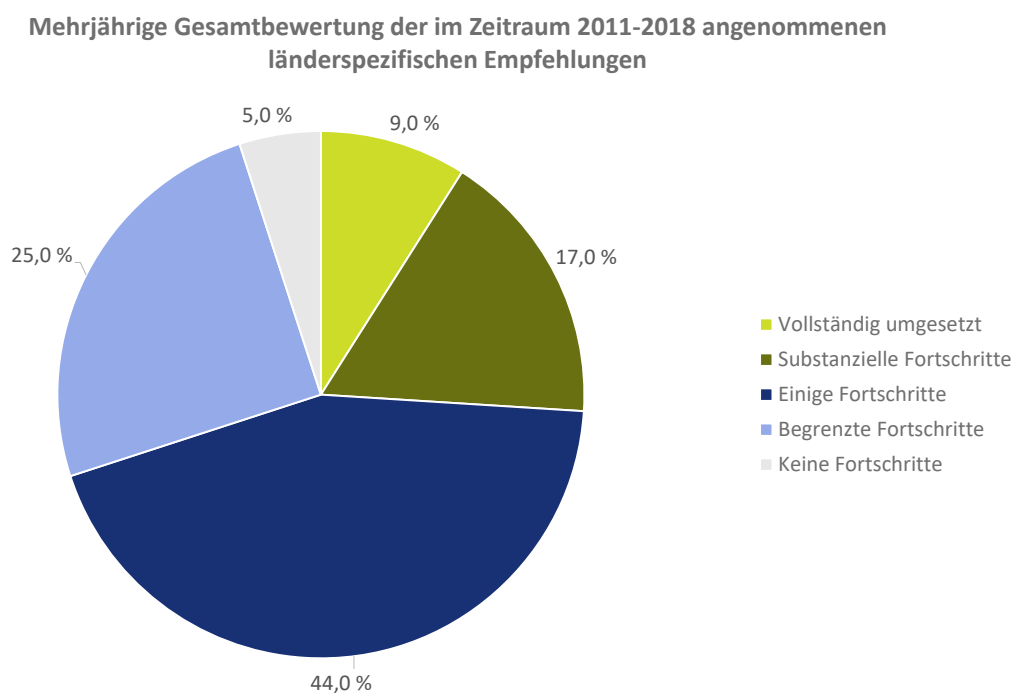
Bei Einführung des Europäischen Semesters im Jahr 2011 erfolgte die Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen auf der Grundlage von drei Bewertungskategorien, nämlich "keine Fortschritte", "teilweise umgesetzt" und "vollständig umgesetzt". Nach zwei Semesterzyklen wurden diese Bewertungskategorien weiter ausdifferenziert, sodass es nunmehr fünf Kategorien gibt: "keine Fortschritte", "begrenzte Fortschritte", "einige Fortschritte", "substanzielle Fortschritte" und "vollständig umgesetzt".

"Einige Fortschritte" wird verwendet, wenn der Mitgliedstaat Maßnahmen angenommen hat, die der länderspezifischen Empfehlung teilweise nachkommen; und/oder die der länderspezifischen Empfehlung nachkommen, wobei für ihre vollständige Umsetzung weitere Arbeiten in beträchtlichem Umfang erforderlich sind, da nur einige dieser Maßnahmen umgesetzt wurden. Beispielsweise wurden Maßnahmen vom nationalen Parlament oder durch Ministerialbeschluss angenommen, aber die Umsetzungsbeschlüsse stehen noch aus.

Die Kategorie "begrenzte Fortschritte" bezieht sich auf folgende Fälle: Der Mitgliedstaat hat einige Maßnahmen angekündigt, die der länderspezifischen Empfehlung aber nur zu einem gewissen Grad nachkommen; und/oder auf Regierungs- oder Gesetzgebungsebene Rechtsakte vorgelegt, die aber noch nicht angenommen wurden, und die geplante Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung erfordert weitere nichtlegislative Arbeiten in beträchtlichem Umfang; Rechtsakte ohne Gesetzescharakter vorgelegt, jedoch keine weiteren für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung erforderlichen Folgemaßnahmen getroffen.

**36** Im Mai 2017 führte die Kommission eine mehrjährige Bewertung ein, bei der über einen längeren Zeitraum hinweg geprüft wird, ob die länderspezifischen Empfehlungen umgesetzt werden. In der mehrjährigen Bewertung werden diejenigen länderspezifischen Empfehlungen erfasst, denen zwar nachgekommen wird, deren Umsetzung jedoch länger als ein Jahr dauert. Die mehrjährige Bewertung für den Zeitraum 2011-2018 zeigte, dass 9 % der länderspezifischen Empfehlungen "vollständig umgesetzt" worden waren und bei 17 % "substanzielle Fortschritte" erzielt wurden (siehe [Abbildung 7](#)).

## Abbildung 7 – Mehrjährige Bewertungen des Umsetzungsstands der länderspezifischen Empfehlungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof, Mehrjährige Bewertung auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission "Europäisches Semester 2019: Länderspezifische Empfehlungen", COM(2019) 500 final vom 5.6.2019.

**37** Falls ein Mitgliedstaat nach Ablauf des vorgegebenen Zeitraums nicht angemessen auf eine politische Empfehlung des Rates reagiert hat oder eine der Orientierungshilfe zuwider laufende Politik betreibt, kann die Kommission eine Verwarnung aussprechen<sup>21</sup>. Außerdem kann die Kommission weitere Empfehlungen für spezifische Maßnahmen unterbreiten, falls die Mitgliedstaaten den länderspezifischen Empfehlungen nicht nachkommen<sup>22</sup>. Zu den länderspezifischen Empfehlungen in der geprüften Stichprobe des Hofes hat die Kommission keine spezifischen Maßnahmen empfohlen, obwohl einige davon aufgrund der langsamen oder teilweisen Umsetzung auf nationaler Ebene über mehrere Jahre wiederholt wurden.

<sup>21</sup> Artikel 121 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>22</sup> Artikel 2-a Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

## Die Kommission hat die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen nicht vollständig dokumentiert

**38** Der Hof bewertete die in CESAR erfassten Informationen, um die Qualität und Zuverlässigkeit des Überwachungsverfahrens, das als Grundlage für die Berichte der Kommission dient, zu bestimmen. Er stellte fest, dass die zuständigen GD in einigen wenigen Fällen der Stichprobe (19 von insgesamt 202 mehrjährigen Bewertungen) ihre Bewertungen nicht in CESAR dokumentiert oder keine Angaben zu bestimmten Teilbereichen der länderspezifischen Empfehlungen gemacht hatten (Teilbereiche der länderspezifischen Empfehlungen sind verschiedene Elemente einer einzigen länderspezifischen Empfehlung). CESAR ist ein nützliches Instrument für die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen, damit der größtmögliche Nutzen daraus gezogen werden kann, müssen die Informationen jedoch vollständig sein.

**39** Der Hof überprüfte, wie die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in nachfolgenden Länderberichten und anderen Berichten der Kommission dargestellt wird und gelangte zu dem Ergebnis, dass Teilbereiche der länderspezifischen Empfehlungen häufig umgeordnet werden. Dadurch gestaltet sich ein Vergleich der Fortschritte oder des Umsetzungsstands im Zeitverlauf schwierig.

**40** CESAR ist eine interne Datenbank und somit nicht für eine Freigabe geeignet. Die Kommission veröffentlicht zwar einen mehrjährigen Überblick, doch gibt es keine der Allgemeinheit zugängliche Datenbank, in der die länderspezifischen Empfehlungen für alle Jahre und ihr jeweiliger Umsetzungsstand in verschiedenen Jahren ohne Weiteres abgerufen werden kann.

## Unzureichende Verknüpfung von Ausgaben aus dem EU-Haushalt und Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen

**41** Gemäß den gemeinsamen Bestimmungen über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)<sup>23</sup> sollte die Verwendung dieser Mittel mit den Zielen des

---

<sup>23</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den

Europäischen Semesters und insbesondere mit den länderspezifischen Empfehlungen verknüpft werden. Eine im Auftrag der Kommission 2018 durchgeführte Studie<sup>24</sup> zeigt, inwieweit die ESI-Fonds zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen beigetragen haben (siehe **Kasten 4**).

#### **Kasten 4**

##### **Auszüge aus den wichtigsten Feststellungen zu den aus den ESI-Fonds für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Zeitraums 2012-2015 bereitgestellten Mitteln**

- Rund 240 Milliarden Euro der im Rahmen von EFRE, ESF und Kohäsionsfonds bereitgestellten 281 Milliarden Euro wurden fondsrelevanten länderspezifischen Empfehlungen/strukturellen Herausforderungen zugewiesen. Mit anderen Worten tragen 85,1 % der Gesamtmittelausstattung dieser Fonds dazu bei, dass fondsspezifische länderspezifische Empfehlungen/strukturelle Herausforderungen angegangen werden (Abschnitt 6.2.1., Absatz 2, S. 124).
- Die Mitgliedstaaten haben zwischen 38 % (z. B. Deutschland) und 100 % (z. B. Lettland und Luxemburg) ihrer ESI-Fonds-Zuweisung für die länderspezifischen Empfehlungen vorgesehen (Abschnitt 6.2.1., Absatz 5, S. 124).
- Die Verknüpfungen zwischen den Programmplanungsdokumenten und den Strukturreformen sind meistens recht grob und allgemein gehalten. In den Partnerschaftsvereinbarungen und den operationellen Programmen wird nicht erläutert, wie die Fonds ihre Umsetzung, Ziele und ihren Zeitplan unterstützen sollen (Abschnitt 6.2.1., Absatz 6, S. 124).
- Die Nachweise zeigen, dass die Fondsmittel verwendet werden, um die nötigen Strukturreformen voranzubringen, und zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen beitragen. Allerdings reichen die Nachweise nicht aus, um zu beurteilen, ob die bisherigen Maßnahmen zweckdienlich waren oder ob ihre Ergebnisse zu dem erforderlichen Wandel beitragen (Abschnitt 6.2.2., Absatz 4, S. 125).

---

Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, Artikel 15 und Artikel 96.

<sup>24</sup> Bericht von Ismeri Europa für die Kommission, "Support of European Structural and Investment (ESI) Funds to the implementation of the Country Specific Recommendations and to structural reforms in Member States", 2018.

**42** Die Bemühungen, die Umsetzung von Strukturreformen durch finanzielle Anreize aus dem EU-Haushalt zu unterstützen, gehen auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (im Zusammenhang mit Arbeitsmarktreformen) von 1997 zurück. Alle einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Planung der ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020 durch Ex-ante-Konditionalitäten und/oder gezielte Investitionen berücksichtigt. Seit 2016 enthalten die Länderberichte Informationen über den Beitrag des EU-Haushalts zur Bewältigung struktureller Herausforderungen. Da die Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist, können die Ergebnisse dieser Investitionen erst später bewertet werden.

**43** In einer Stellungnahme zu der Dachverordnung für die Fonds der Kohäsionspolitik<sup>25</sup> unterbreitete der Hof Empfehlungen dazu, wie die aus dem EU-Haushalt zur Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen bereitgestellte Unterstützung künftig wirksamer gestaltet werden könnte. Insbesondere empfahl er, sicherzustellen, dass länderspezifische Empfehlungen klar, eindeutig und operativ umsetzbar sind, damit die in Artikel 15 des Entwurfs der Dachverordnung vorgeschlagenen Bestimmungen auf angemessene Weise angewendet werden. Ferner empfahl der Hof der Kommission, Bestimmungen zur Bewertung der Erfüllung von Kriterien im Einklang mit entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen aufzunehmen (Artikel 11 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 4 des Entwurfs der Dachverordnung).

**44** Im Juli 2015 wurde ein Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen eingerichtet, der den Mitgliedstaaten bei der Konzipierung und Umsetzung ihrer Strukturreformen technische Hilfe leisten soll. 2017 regte die Kommission die Einführung finanzieller Anreize an, um Strukturreformen voranzubringen<sup>26</sup>, und 2018 schlug sie im Kontext des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 einen Betrag von 25 Milliarden Euro für ein neues Reformhilfeprogramm vor. Zum Zeitpunkt der Prüfung durchlief der Vorschlag der Kommission das Legislativverfahren. Die Einbeziehung des

---

<sup>25</sup> Stellungnahme Nr. 6/2018 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, Ziffern 31-34 und Empfehlung 4, Ziffern 36-39 und Empfehlung 9.

<sup>26</sup> Kommission, "Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion", COM(2017) 291 final vom 31.5.2017, S. 29.

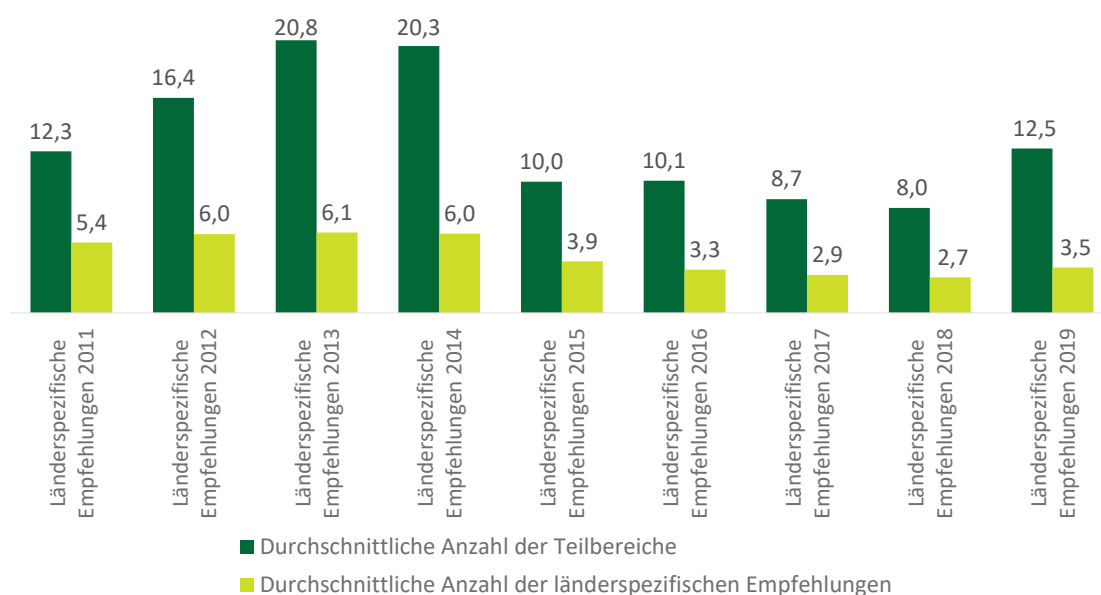
vorgeschlagenen Reformhilfeprogramms könnte dazu beitragen, die Umsetzungsquote der länderspezifischen Empfehlungen zu erhöhen.

## In den länderspezifischen Empfehlungen werden relevante Risiken behandelt, ohne hinreichend zu erläutern, warum bestimmte Reformen dringlicher sind als andere

Die Zahl der länderspezifischen Empfehlungen und der zugehörigen Teilbereiche ist seit 2015 zurückgegangen

**45** Der 2015 von der Kommission gefasste Beschluss, die länderspezifischen Empfehlungen zu straffen, führte dazu, dass sich die Zahl der Teilbereiche der länderspezifischen Empfehlungen für die Mitgliedstaaten von durchschnittlich 20 im Jahr 2014 auf 12,5 im Jahr 2019 verringerte. Obwohl beabsichtigt war, durch eine Verringerung ihrer Zahl eine stärkere Fokussierung der länderspezifischen Empfehlungen zu erreichen, stellte der Hof fest, dass in den letzten Jahren einzelne Empfehlungen Verweise auf nicht relevante Politikfelder enthielten oder ein breites Spektrum von Politiken betrafen (siehe [Abbildung 8](#) und [Kasten 5](#)).

**Abbildung 8 – Durchschnittliche Anzahl an länderspezifischen Empfehlungen und zugehörige Teilbereiche je Mitgliedstaat, 2011-2019**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von CESAR.

## Kasten 5

### Beispiele für eine Vermengung von Sachfragen in der Prüfungsstichprobe länderspezifischer Empfehlungen für 2016

Die länderspezifische Empfehlung 3 für die Niederlande betrifft Reformen der zweiten Säule des Rentensystems, Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt, Verschuldungsanreize für private Haushalte und die Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen.

Die länderspezifische Empfehlung 2 für Italien bezieht sich auf Reformen in der öffentlichen Verwaltung, die Bekämpfung der Korruption und die Dauer zivilrechtlicher Verfahren.

Die länderspezifische Empfehlung 2 für Ungarn betrifft branchenspezifische Steuern, die Steuerbelastung von Geringverdienern, die Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, den Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung sowie restriktive Vorschriften im Dienstleistungs- und Einzelhandelsbereich.

Die länderspezifische Empfehlung 3 für Finnland bezieht sich auf den Wettbewerb im Dienstleistungs- und Einzelhandelsbereich, Unternehmertum und Investitionen sowie die Belastung durch Bürokratie und Rechtsvorschriften.

Die länderspezifische Empfehlung 2 für Belgien betrifft die Lohnentwicklung, Arbeitsmarktaktivierungsmaßnahmen, die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie die Integration von Migranten.

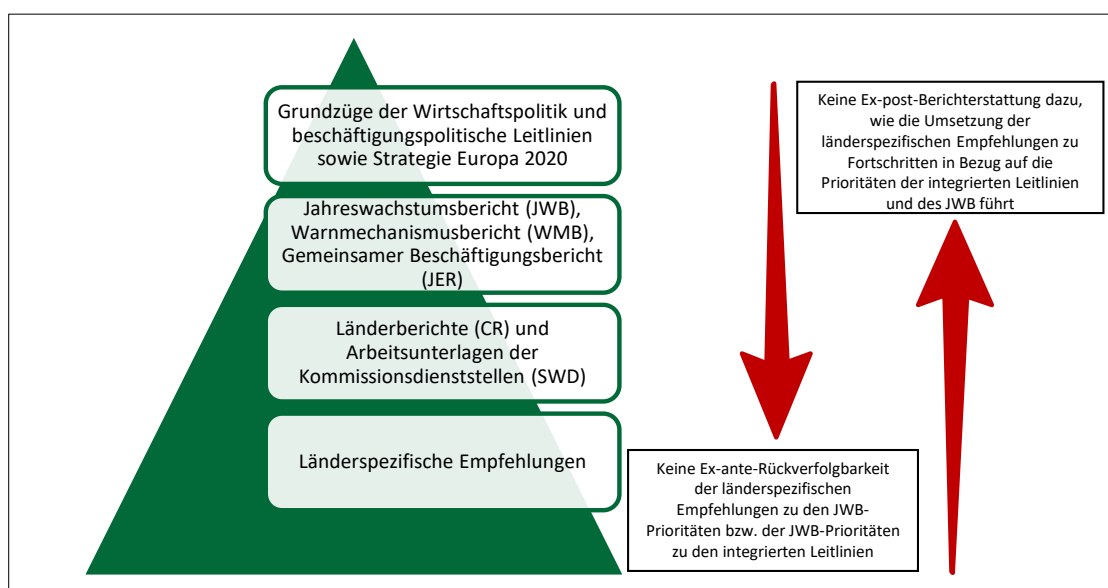
Die länderspezifische Empfehlung 1 für Österreich bezieht sich auf die Haushaltsziele gemäß SWP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel, die Nachhaltigkeit des Gesundheits- und des Pensionssystems und die budgetären Zuständigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen.

### Die integrierten Leitlinien dienen der Festlegung von Prioritäten, die Kommission berichtet jedoch nicht über deren Umsetzung

**46** Der Hof stellte fest, dass bei den Prioritäten in den jährlichen Leitlinien für die Mitgliedstaaten (Jahreswachstumsbericht und länderspezifische Empfehlungen) in der Regel die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die beschäftigungspolitischen Leitlinien (zusammen als integrierte Leitlinien bezeichnet) aufgegriffen wurden. Während die Erwägungsgründe der länderspezifischen Empfehlungen einen allgemeinen Verweis enthalten, wird in den einzelnen länderspezifischen Empfehlungen nicht im Vorfeld darauf verwiesen, welche der Prioritäten des JWB und der IG sie betreffen (siehe [Abbildung 9](#)).

**47** Inwieweit die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen und aller einschlägigen nationalen Strategien die in den integrierten Leitlinien festgelegten Prioritäten aufgegriffen haben, wurde nicht, wie in der Verordnung vorgeschrieben, in einer Ex-post-Bewertung eruiert<sup>27</sup>. Eine entsprechende Ex-post-Bewertung würde wertvolle Hinweise zur Umsetzung der Prioritäten der IG liefern.

### Abbildung 9 – Keine explizite Rückverfolgbarkeit und Rückmeldung zwischen den verschiedenen Ebenen, auf denen Ziele im Rahmen des Europäischen Semesters festgelegt werden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**In den länderspezifischen Empfehlungen werden die in den Länderberichten aufgezeigten Risiken aufgegriffen, die Priorisierung wird jedoch nicht klar erläutert**

**48** In den Länderberichten sind die wesentlichen makroökonomischen und strukturellen Risiken und Mängel, die von den Länderteams ermittelt wurden, sowie die von den Mitgliedstaaten in Erwägung gezogenen politischen Maßnahmen aufgeführt. Sie bilden im Allgemeinen eine solide Grundlage für die Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen.

<sup>27</sup> Gemäß Artikel 2-a Absatz 2 Buchstaben a und b der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist die Überwachung der Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Prüfung der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien vorgeschrieben.

**49** Jede länderspezifische Empfehlung beginnt mit einem Erwägungsgrund, in dem dargelegt wird, weshalb die Empfehlung unterbreitet wird. Der Hof untersuchte die Erwägungsgründe der in seiner Stichprobe enthaltenen länderspezifischen Empfehlungen und stellte Folgendes fest:

- a) Fehlen einer Erläuterung der Gründe für die vorrangige Einbeziehung von Aspekten oder für das Weglassen bestimmter zuvor in den Länderberichten aufgeführter Aspekte, und Fehlen einer Erklärung für die Aufhebung der länderspezifischen Empfehlungen früherer Jahre, die nicht vollständig umgesetzt wurden;
- b) Fehlen eines Verweises auf eine Zusage oder Verpflichtung der Mitgliedstaaten in ihren NRP zu bestimmten Reformen oder Empfehlungen;
- c) Fehlen von Erläuterungen dazu, wie die länderspezifischen Empfehlungen in Wechselwirkung zueinander stehen (d. h. sie widersprechen oder bedingen einander).

**50** Vorschläge für länderspezifische Empfehlungen werden im Anschluss an einen Meinungsaustausch mit den Mitgliedstaaten zu verschiedenen Themen im Rahmen eines internen, vom Generalsekretariat koordinierten Verfahrens formuliert. Obwohl die Kommission ausführliche Analysen vornimmt und intensive Gespräche mit den Mitgliedstaaten führt, konnte der Hof nicht ermitteln, auf Grundlage welcher Kriterien bestimmte Aspekte priorisiert und in den länderspezifischen Empfehlungen behandelt wurden, andere hingegen nicht. Die Kriterien und Gründe für die Auswahl der vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen waren nicht eindeutig dokumentiert.

**51** Die Realisierbarkeit von länderspezifischen Empfehlungen hängt zudem von einem praktikablen zeitlichen Rahmen für die Umsetzung ab. Gemäß den Leitlinien der Kommission sollen die länderspezifischen Empfehlungen innerhalb von 12-18 Monaten umgesetzt werden. Die einzelnen länderspezifischen Empfehlungen geben jedoch keinen genauen Zeitrahmen vor, innerhalb dessen ein Mitgliedstaat tätig werden soll. Der Hof stellte fest, dass die Umsetzung bestimmter länderspezifischer Empfehlungen mehr als die standardmäßigen 12-18 Monate in Anspruch nimmt, weshalb eine Reihe von länderspezifischen Empfehlungen über mehrere Jahre wiederholt werden.

**52** Die Realisierbarkeit kann auch davon abhängen, ob auf nationaler Ebene ausreichende finanzielle Mittel für ihre Umsetzung zur Verfügung stehen. Der Hof ermittelte etliche Fälle, in denen die länderspezifischen Empfehlungen keinerlei

Angaben zu den für ihre Umsetzung erforderlichen finanziellen Mitteln enthielten (siehe **Kasten 6**).

### Kasten 6

#### Beispiele für länderspezifische Empfehlungen in Ländern der Stichprobe, die keine Angaben zu den für ihre Umsetzung erforderlichen finanziellen Mitteln enthalten

In ihrer 2015 an Belgien gerichteten länderspezifischen Empfehlung 2 vertrat die Kommission die Ansicht, dass ausreichende Mittel zur Finanzierung der Steuerreform durch Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf andere Grundlagen zur Verfügung stünden. Bei den nachfolgenden bilateralen Treffen mit dem Mitgliedstaat stellte sich jedoch heraus, dass für die Steuerreform eine Finanzierungslücke von rund 1,5 % des BIP bestand, was die Durchführbarkeit dieser Reform mit Blick auf die vorhandenen Mittel deutlich schwieriger erscheinen lässt.

Im Fall der länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2013 und 2015 für Finnland sind die meisten angekündigten Reformen entweder nicht detailliert genug, um eine angemessene Bewertung zu ermöglichen, oder sie enthalten nicht die für das Verständnis ihrer Auswirkungen erforderlichen Einzelheiten. Nur in einigen wenigen Fällen werden Maßnahmen in Bezug auf Einsparungen oder Kosten für den Haushalt quantifiziert.

Im Fall der länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2013 und 2015 für die Niederlande fand der Hof im NRP keine Anmerkungen bezüglich der finanziellen Realisierbarkeit der länderspezifischen Empfehlungen.

Auch für Ungarn fand der Hof im NRP keine Hinweise auf die finanzielle oder sonstige Umsetzbarkeit der länderspezifischen Empfehlungen.

### Die nationalen Reformprogramme enthalten nicht immer Angaben über die vorrangigen Ziele der EU oder die Einbeziehung nationaler Interessenträger

**53** Gemäß der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme sowie Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme vorlegen, und die Kommission muss diese Dokumente bewerten<sup>28</sup>. Die Kommission überprüft die eingereichten Dokumente vor Abschluss der länderspezifischen Empfehlungen, worauf sie auch in den Erwägungsgründen der Empfehlungen hinweist. Der Hof stellte jedoch fest, dass

<sup>28</sup> Artikel 2-a Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

die Kommission die von den Mitgliedstaaten gemeldete Umsetzungsquote der länderspezifischen Empfehlungen oder die Angaben, wie wichtige wirtschafts- und beschäftigungspolitische Herausforderungen oder Defizite in Bezug auf die Europa-2020-Ziele bewältigt werden sollen, nicht bewertet hat.

**54** Außerdem war die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in das Europäische Semester – einschließlich in die Gestaltung und Umsetzung der NRP – weder zwingend vorgeschrieben noch von den Mitgliedstaaten förmlich organisiert worden. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften werden in dem Prozess nicht als Partner betrachtet, obwohl ein erheblicher Teil der länderspezifischen Empfehlungen ohne aktive Beteiligung der Gebietskörperschaften nicht vollständig umgesetzt werden kann. Sie sind beispielsweise für mehr als die Hälfte aller öffentlichen Investitionen in der EU verantwortlich<sup>29</sup>. Die Kommission äußerte sich in der Regel jedoch nicht zu den fehlenden Konsultationen mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und anderen Interessenträgern.

**55** Bei der Auswertung der in den Jahren 2014 und 2016 übermittelten NRP stieß der Hof zudem auf Programme, in denen die gemäß den Leitlinien der Kommission vorzulegenden Informationen fehlten (siehe **Kasten 7**).

### **Kasten 7**

#### **Beispiele für NRP, deren Informationsgehalt nicht den Leitlinien der Kommission entsprach**

Der Hof stellte fest, dass die in den NRP vorgeschlagenen Maßnahmen keine Verweise auf die in den Jahreswachstumsberichten oder in den integrierten Leitlinien aufgestellten Prioritäten enthielten (beispielsweise die NRP für 2014 und 2016 von Österreich, Belgien, Ungarn, den Niederlanden und Finnland sowie das NRP Italiens für 2016).

Den Erkenntnissen des Hofes zufolge wurden bestimmte Prioritäten des JWB, die für einen Mitgliedstaat relevant sind, im NRP selbst nicht berücksichtigt (beispielsweise enthält das NRP Italiens für 2016 keinen Verweis auf wichtige Themen wie die Wiederankurbelung von Investitionen, die digitale Agenda oder den Bereich der "Flexicurity").

<sup>29</sup> Europäischer Ausschuss der Regionen, "Stellungnahme – Bessere Steuerung des Europäischen Semesters: ein Verhaltenskodex für die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften", 123. Plenartagung, 11./12. Mai 2017.

Der Hof stellte fest, dass die NRP der Stichprobe die Wirtschafts- und Beschäftigungslage, die wesentlichen Herausforderungen und die strategische Antwort auf diese Herausforderungen nur unzureichend in einer klaren, prägnanten Weise in den einleitenden Abschnitten wiedergaben, so wie eigentlich in den Leitlinien gefordert – diese Punkte wurden in der Regel nur im Haupttext behandelt (z. B. in Ungarn (2014 und 2016) und den Niederlanden (2016)).

**56** Im Zuge der Prüfung fand der Hof keine Aufzeichnungen über die Bewertung der NRP durch die Kommission. Außerdem gab die Kommission den Mitgliedstaaten kein förmliches schriftliches Feedback zu Informationslücken in ihren NRP.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**57** Das Europäische Semester ist ein wichtiger politischer Koordinierungsprozess, in dessen Rahmen fundierte jährliche Wirtschaftsanalysen für alle Mitgliedstaaten vorgenommen sowie einschlägige wirtschafts- und sozialpolitische Leitlinien der EU und jährliche Prioritäten aufgestellt sowie länderspezifische Empfehlungen abgegeben werden. Es deckt ein breites Spektrum von Bereichen (Haushalts-, Wirtschafts-, Sozial- und Nachhaltigkeitspolitik) und die damit verbundenen Verfahren ab.

**58** Die Kommission führt umfangreiche Arbeiten durch und bestimmt nach Ermessen die – nach Dafürhalten des Hofes – im Allgemeinen größten Herausforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Trotz der umfangreichen Arbeiten, die die EU und die Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Koordinierungsprozesses durchführen, kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten die länderspezifischen Empfehlungen nur in geringem Umfang vollständig oder substanziell umsetzen. Eine weitere Schlussfolgerung lautet, dass die Kommission nicht alle im Rahmen der Verordnung vorgesehenen Bestimmungen genutzt hat, um ihre länderspezifischen Empfehlungen zu verschärfen, wenn bei einigen davon über mehrere Jahre keine substanziellen Fortschritte erzielt wurden.

**59** Die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 fallen für die EU insgesamt generell positiv und je nach Mitgliedstaat unterschiedlich aus. Auf EU-Ebene dürften sechs der acht Ziele – eines im Bereich Beschäftigung, drei im Bereich Energie und zwei im Bereich Bildung – bis 2020 erreicht werden. Bei den Zielen in Bezug auf Armutsbekämpfung sowie Forschung und Entwicklung ist dies hingegen nicht der Fall. Gleichzeitig stellte der Hof fest, dass die Kommission dem Handlungsbedarf in länderspezifischen Empfehlungen für Mitgliedstaaten, die sich den Zielen in diesen Bereichen nicht nähern, zu wenig Rechnung trug (siehe Ziffern [21-31](#)). Die Einbeziehung der ökologischen Nachhaltigkeit und der Rechtsstaatlichkeit in das Europäische Semester sind wichtige Entwicklungen für die Zukunft (siehe Ziffern [32-33](#)).

## Empfehlung 1 – Besonderer Schwerpunkt auf die Bereiche Soziales und Forschung im Rahmen des Europäischen Semesters

---

Die Kommission sollte den Schwerpunkt legen auf

- a) die Armutsbekämpfung im Rahmen des Europäischen Semesters – durch eine ausgewogene Mischung der unmittelbar armutsbezogenen und der beschäftigungsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen;
- b) Forschung und Entwicklung, indem sie entsprechende länderspezifische Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten richtet, deren diesbezügliche Fortschritte unzureichend sind.

### Zeitraumen: ab den länderspezifischen Empfehlungen für 2021

**60** Etliche Mitgliedstaaten haben ihre länderspezifischen Empfehlungen nicht vollständig umgesetzt. Die mehrjährige Bewertung zeigt, dass die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2011-2018 26 % der länderspezifischen Empfehlungen substantiell oder vollständig umgesetzt haben. Die Mitgliedstaaten haben keine ausreichenden Anstrengungen unternommen, um rund 44 % der länderspezifischen Empfehlungen, bei denen bereits einige Fortschritte erzielt wurden, vollständig umzusetzen. Die mehrjährige Bewertung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vermittelt ein besseres Bild als die jährlichen Bewertungen, da sie die Umsetzung in allen auf die Unterbreitung einer länderspezifischen Empfehlung folgenden Jahren erfasst. Die Kommission hat jedoch ihre Befugnisse nicht ausreichend genutzt, um spezifische Maßnahmen zu empfehlen, wenn die Mitgliedstaaten den länderspezifischen Empfehlungen nicht nachkommen (siehe Ziffern [34-37](#)).

**61** Der Hof bewertete die für die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen verwendete Datenbank CESAR. In einigen wenigen Fällen in seiner Stichprobe (19 von 202) dokumentierten Generaldirektionen ihre Bewertungen nicht in der Datenbank. Die Datenbank wäre von größerem Nutzen, wenn die Daten vollständig wären. Häufige Umgruppierungen von länderspezifischen Empfehlungen haben außerdem zur Folge, dass die Überwachung einer bestimmten länderspezifischen Empfehlung und/oder ihrer Teilbereiche im Laufe der Jahre kaum vergleichbar ist (siehe Ziffern [38-40](#)).

## Empfehlung 2 – Stärkung der Umsetzung und der Überwachung länderspezifischer Empfehlungen

---

Die Kommission sollte

- a) sicherstellen, dass alle einschlägigen Generaldirektionen ihre Bewertungen in CESAR dokumentieren;
- b) eine öffentlich zugängliche Datenbank einrichten, in der alle länderspezifischen Empfehlungen und ihr Umsetzungsstand über mehrere Jahre erfasst sind;
- c) erwägen, spezifische Maßnahmen in den Fällen zu empfehlen, in denen die Mitgliedstaaten nicht entsprechend den in Vorjahren an sie gerichteten Leitlinien handeln (Artikel 2-a Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97).

**Zeitraumen: ab 2021 für a) und c), ab 2022 für b)**

**62** Die Länderberichte enthalten eine korrekte Beschreibung der in den Mitgliedstaaten vorliegenden Risiken und Mängel sowie eine allgemeine Darstellung der von den Mitgliedstaaten in Erwägung gezogenen politischen Maßnahmen. Sie bilden im Allgemeinen die Grundlage für die Auswahl und Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen, gehen aber nicht ausreichend auf den Zusammenhang zwischen den für die Reformen bereitgestellten EU-Mitteln und den länderspezifischen Empfehlungen ein (siehe Ziffern [29](#), [41-44](#)).

## Empfehlung 3 – Stärkung der Verknüpfung von EU-Mitteln und länderspezifischen Empfehlungen

---

Die Kommission sollte die für die Umsetzung der Reformprozesse in den Mitgliedstaaten bereitgestellten EU-Mittel stärker an die länderspezifischen Empfehlungen knüpfen. Die länderspezifischen Empfehlungen sollten in den verschiedenen Phasen des Haushaltsverfahrens berücksichtigt werden.

**Zeitraumen: ab den länderspezifischen Empfehlungen für 2021**

**63** Der Hof stellte fest, dass die Kommission bei der Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters die relevanten Risiken in den Länderberichten und den länderspezifischen Empfehlungen angemessen ermittelt. In den länderspezifischen Empfehlungen werden im Allgemeinen die in den Jahreswachstumsberichten und den integrierten Leitlinien festgelegten Prioritäten berücksichtigt; in einigen Fällen wurden in den länderspezifischen Empfehlungen jedoch verschiedene Probleme thematisiert

und es fehlten generell klare Vorgaben zu Zeitrahmen und Kosten. In den länderspezifischen Empfehlungen werden die in den Länderberichten aufgezeigten Risiken aufgegriffen, die Priorisierung wird jedoch nicht klar genug erläutert. Die Wirksamkeit des Europäischen Semesters hängt gleichermaßen vom Grad der nationalen Eigenverantwortung und vom Engagement der Mitgliedstaaten ab, die länderspezifischen Empfehlungen innerhalb einer angemessenen Zeit umzusetzen (siehe Ziffern [45-52](#)).

## **Empfehlung 4 – Bessere Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen**

---

Die Kommission sollte sicherstellen, dass die einzelnen länderspezifischen Empfehlungen immer nur eine politische Herausforderung behandeln, messbare Ziele und einen realistischen (jährlichen oder mehrjährigen) Zeitrahmen sowie eine belastbare Begründung dafür enthalten, warum das angesprochene Thema dringlicher ist als andere, in den länderspezifischen Empfehlungen nicht behandelte Fragen.

### **Zeitrahmen: ab den länderspezifischen Empfehlungen für 2021**

**64** Der Hof stellte fest, dass die NRP oftmals keine Einzelheiten zum genauen Inhalt der von den Behörden geplanten Maßnahmen, zum voraussichtlichen Zeitplan sowie zu den Etappenzielen für die Umsetzung und den geschätzten Kosten oder Auswirkungen enthalten, sondern vielfach nur sehr allgemeine Beschreibungen. Obwohl die Kommission gemäß der Verordnung verpflichtet ist, die NRP zu bewerten, stellte der Hof fest, dass sie nicht dokumentierte, wie sie deren Qualität und Vollständigkeit beurteilt (siehe Ziffern [53-56](#)).

## Empfehlung 5 – Bereitstellung einer klaren Bewertung der nationalen Reformprogramme

---

Die Kommission sollte

- a) in ihren Leitlinien für die Aufstellung der NRP verlangen, dass die Mitgliedstaaten ihre politischen Reaktionen mit den auf EU-Ebene festgelegten Prioritäten und Zielen verknüpfen und – unter Angabe von Zeitrahmen und Kosten – außerdem ganz klar darlegen, wie sie die einzelnen länderspezifischen Empfehlungen umsetzen wollen;
- b) die Bewertung der Qualität und Vollständigkeit der in den NRP übermittelten Informationen dokumentieren und weitere Informationen anfordern, falls Lücken festgestellt werden.

**Zeitrahmen: ab den NRP für 2021**

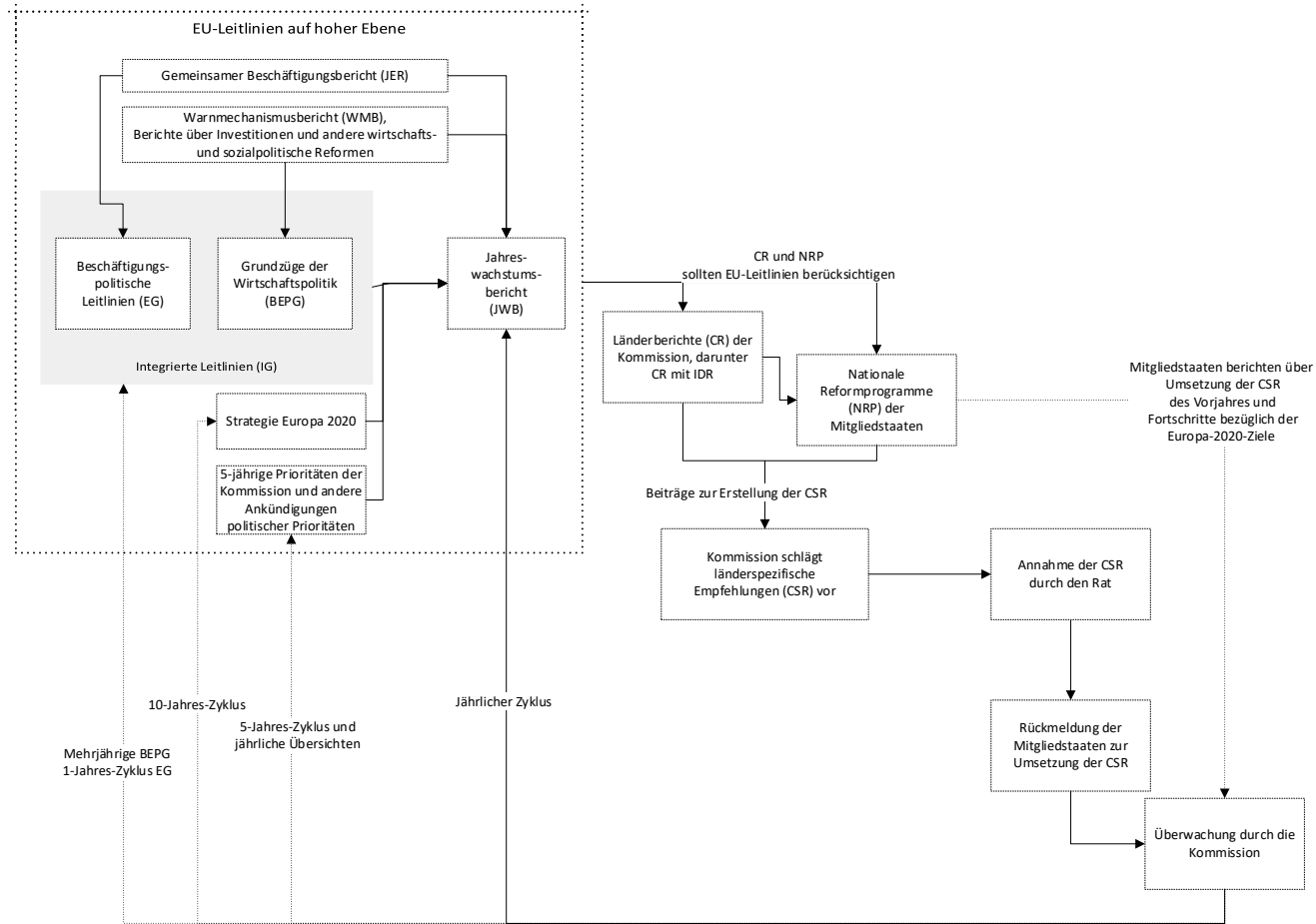
Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 30. Juni 2020 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Präsident*



## Anhang II – Wichtigste Elemente des Prozesses des Europäischen Semesters seit 2015



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### Anhang III – Zeitplan des Europäischen Semesters – wesentliche Änderungen im Zeitraum 2011-2018

Zyklus	HERBST		WINTER	FRÜHLING			SOMMER
2011			① JWB				
2012	Herbstpaket (einschließlich JWB, JER)		② WMB	IDR			
2013			IDR		SKP und NRP	Entwürfe der länderspezifischen Empfehlungen (Kommission)	Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet
2014	Herbstpaket (einschließlich JWB, WMB und JER)						
2015			④ Länderberichte (einschließlich IDR)			SWD (Bewertung der SKP)	Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet
2016		Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet					
2017		SWD zum Euro-Währungsgebiet					Endgültige länderspezifische Empfehlungen (Europäischer Rat)
2018							

Anmerkungen:

- ① JWB in das Herbstpaket aufgenommen und von Januar 2011 auf November 2012 verschoben
- ② WMB in das Herbstpaket aufgenommen und von Februar 2012 auf November 2012 verschoben
- ③ Eingehende Überprüfung von April 2012 auf Februar/März 2013 verschoben
- ④ Eingehende Überprüfung im Jahr 2015 Teil des Länderberichts (herausgegeben im Februar/März)
- ⑤ SWD-Bewertung der NRP nunmehr Teil der Länderberichte und von Mai 2014 auf Februar/März 2015 verschoben
- ⑥ Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet von Mai 2015 auf November 2016 verschoben

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Anhang IV – Auswahl der Mitgliedstaaten für die Prüfungsstichprobe

**01** Die Prüfung der Verfahren des Europäischen Semesters konzentrierte sich auf sechs Mitgliedstaaten (fünf Länder des Euro-Währungsgebiets und ein Land außerhalb des Euro-Währungsgebiets). Es handelt sich dabei um dieselbe Stichprobe wie bei der Prüfung der präventiven Komponente des SWP.

**02** Mitgliedstaaten, die sich während des gesamten geprüften Zeitraums in einem Defizitverfahren oder Anpassungsprogramm befanden oder bereits im Rahmen der Prüfungen bezüglich des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Griechenland) oder des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht abgedeckt wurden, wurden bei der Prüfung nicht berücksichtigt (mit Ausnahme Italiens<sup>30</sup>). Von den übrigen Mitgliedstaaten wählte der Hof jene aus, die längere Zeit der korrektiven Komponente unterworfen waren, deren struktureller Saldo sich in jüngerer Zeit verschlechtert hatte oder die am weitesten vom mittelfristigen Haushaltsziel entfernt waren (siehe [Tabelle 1](#)).

---

<sup>30</sup> Das Defizitverfahren gegen Italien wurde im Juni 2013 eingestellt. Der vorangehende Zeitraum wurde teilweise im Rahmen der Prüfung des Hofes zum Defizitverfahren abgedeckt. Angesichts der umfassenden Anwendung von Flexibilitätsklauseln im Rahmen der präventiven Komponente und der allgemeinen Bedeutung des Landes für die makroökonomischen Entwicklungen in der EU wurde Italien in die Stichprobe aufgenommen.

Tabelle 1 – Auswahl der Mitgliedstaaten für die Stichprobenerhebung

Analyse der Kriterien und Auswahl der Mitgliedstaaten für die Stichprobe im Rahmen der Prüfung des Europäischen Semesters															
WWU	MS	Struktureller Saldo (SB)						Anmerkungen	Abstand zum MTO (SB <sub>t-1</sub> -MTO)*						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016		2011	2012	2013	2014	2015	2016**	
Euro-Währungsgebiet	Belgien	-4,03	-3,42	-2,73	-2,85	-2,48	-2,10	Semesters	-4,61	-4,78	-4,17	-3,48	-3,60	-3,23	
	Estland	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	0,18	MTO stets erreicht	0,17	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	
	Irland	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99	-2,15	Unterlag nur 2016 der präventiven Komponente	-8,83	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99	
	Lettland	-1,26	-0,03	-0,94	-1,76	-2,09	-1,85	MTO 2013-2014 erreicht	-1,19	-0,26	0,97	0,06	-0,76	-1,09	
	Litauen	-3,59	-2,60	-2,27	-1,42	-1,20	-1,43	MTO 2015-2016 erreicht	-2,29	-2,59	-1,60	-1,27	-0,42	-0,20	
	Luxemburg	1,38	2,47	2,06	2,15	0,71	0,90	MTO stets erreicht	0,00	0,88	1,97	1,56	1,65	0,21	
	Niederlande	-3,58	-2,26	-0,94	-0,53	-1,07	-1,40	Prüfung im Rahmen des Europäischen Semesters (ein Jahr länger im VÜD als LT, LV)	-3,03	-3,08	-1,76	-0,44	-0,03	-0,57	
	Österreich	-2,53	-1,82	-1,24	-0,67	-0,59	-1,01	Prüfung im Rahmen des Europäischen Semesters (ein Jahr länger im VÜD als LT, LV)	-2,76	-2,08	-1,37	-0,79	-0,22	-0,14	
	Portugal	-6,22	-3,09	-2,50	-1,37	-1,82	-2,33	Im gesamten Zeitraum im VÜD	-7,60	-5,72	-2,59	-2,00	-0,87	-1,32	
	Slowakei	-4,11	-3,56	-1,69	-2,05	-2,06	-2,04	Im gesamten Zeitraum Schulden < 60 % des BIP	-6,65	-3,61	-3,06	-1,19	-1,55	-1,56	
Finnland	-0,85	-1,14	-0,98	-1,75	-1,75	-1,52	Prüfung im Rahmen des Europäischen Semesters	-0,61	-0,35	-0,64	-0,48	-1,25	-1,25		
Länder außerhalb des Euro-Währungsgebiets	Dänemark	-0,50	0,04	-0,18	0,56	-2,26	-1,36	Schulden/Defizit niedriger und nicht so schwer abbaubar wie in HU	-0,22	0,00	0,54	0,32	1,06	-1,76	
	Kroatien	entfällt	entfällt	-3,57	-3,85	-3,49	-3,84	2013-2016 im VÜD	entfällt	entfällt	-4,08	-3,57	-3,85	-3,49	
	Ungarn	-4,52	-1,44	-1,47	-2,50	-2,35	-2,63	Prüfung im Rahmen des Europäischen Semesters	-1,88	-2,82	0,26	0,23	-0,80	-0,65	
	Polen	-6,07	-4,04	-3,44	-2,65	-3,01	-2,65	Schulden/Defizit niedriger und nicht so schwer abbaubar wie in HU	-7,26	-5,07	-3,04	-2,44	-1,65	-2,01	
	Rumänien	-2,98	-2,01	-1,07	-0,63	-0,78	-2,74	Schulden/Defizit niedriger und nicht so schwer abbaubar wie in HU	-4,59	-1,98	-1,01	-0,07	0,37	0,22	
	Schweden	0,00	0,10	-0,19	-0,82	-1,04	-0,96	MTO stets erreicht	1,77	1,00	1,10	0,81	0,18	-0,04	
	Vereinigtes Königreich	-5,84	-6,56	-4,55	-5,15	-4,48	-3,30	Im gesamten Zeitraum im VÜD	-6,00	-4,59	-5,31	-3,30	-3,90	-3,23	
Bereits geprüft	Deutschland	-1,34	-0,12	0,27	0,82	0,92	0,71	VÜD	-1,68	-0,84	0,38	0,77	1,32	1,42	
	Griechenland	-6,40	-0,43	1,98	0,57	-1,13	-0,27	Prüfung zu Griechenland	-9,65	-5,90	0,07	2,48	1,07	-0,63	
	Spanien	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	-2,61	MIP	-7,04	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	
	Frankreich	-5,09	-4,26	-3,53	-2,79	-2,74	-2,39	VÜD/MIP	-5,50	-4,69	-3,86	-3,13	-2,39	-2,34	
	Italien	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	-1,50	VÜD	-3,27	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	
	Zypern	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	0,22	VÜD	-5,06	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	
	Malta	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	-1,65	VÜD	-4,02	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	
	Slowenien	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	-2,48	MIP	-4,55	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	
	Bulgarien	-1,87	-0,48	-0,76	-2,48	-2,56	-2,43	MIP	-1,51	-0,87	0,52	0,24	-1,48	-1,56	
	Tschechien	-2,63	-1,48	0,08	-0,78	-1,96	-1,42	VÜD	-3,06	-1,63	-0,48	1,08	0,22	-0,96	

Quelle: Daten der Kommission (präventive Komponente – Herbstprognose 2015)  
\* Abstand zum MTO (negativ = SB unter MTO, positiv = SB über MTO)  
\*\* auf der Grundlage von Prognosedaten

- unterliegt der präventiven Komponente
- MTO nicht erreicht gemäß den Bewertungen der Kommission von Dez. 2015
- Teil der Prüfungsstichprobe des Hofes zum MIP
- Teil der Prüfungsstichprobe des Hofes zum VÜD
- Teil der Prüfungsstichprobe des Hofes zu Griechenland
- Teil der Prüfungsstichprobe des Hofes zum Europäischen Semester

## Anhang V – Leitindikatoren der Strategie Europa 2020 (EU-28)

Thema	Leitindikator	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ziel
Beschäftigung	Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen, insgesamt (% der Bevölkerung)	70,30	69,00	68,50	68,60	68,40	68,40	69,20	70,10	71,10	72,20	73,20	75,00
	• Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen, Frauen (% der Bevölkerung)	62,80	62,30	62,00	62,20	62,40	62,60	63,50	64,30	65,30	66,50	67,40	:
	• Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen, Männer (% der Bevölkerung)	77,90	75,70	75,00	75,00	74,60	74,30	75,00	75,90	76,90	78,00	79,00	:
FuE	Bruttoinlandsaufwendungen für FuE <sup>(1)</sup> (% des BIP)	1,84	1,94	1,93	1,97	2,01	2,02	2,03	2,04	2,04	2,06	2,12	3,00
	• Unternehmertum	1,16	1,19	1,19	1,24	1,27	1,28	1,30	1,31	1,32	1,36	1,41	:
	• Staat	0,24	0,26	0,25	0,25	0,25	0,25	0,24	0,24	0,23	0,23	0,23	:
	• Hochschulen	0,42	0,46	0,47	0,46	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47	0,46	0,46	:
	• Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	:
Klimawandel und Energie	Treibhausgasemissionen <sup>(2)</sup> (Index 1990 = 100)	90,60	83,80	85,70	83,00	82,10	80,40	77,50	78,10	77,80	78,30	:	80,00
	Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch (%)	11,10	11,90	12,50	13,10	14,40	15,20	16,20	16,70	17,00	17,50	:	20,00
	Primärenergieverbrauch (in Mio. Tonnen Rohöleinheiten)	1 693,00	1 595,00	1 654,00	1 593,00	1 585,00	1 571,00	1 511,00	1 537,00	1 547,00	1 562,00	:	1 483,00
	Endenergieverbrauch (in Mio. Tonnen Rohöleinheiten)	1 180,00	1 108,00	1 160,00	1 105,00	1 106,00	1 108,00	1 066,00	1 088,00	1 110,00	1 123,00	:	1 086,00
Bildung	Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger, insgesamt <sup>(3)</sup> (% der 18- bis 24-Jährigen)	14,70	14,20	13,90	13,40	12,70	11,90	11,20	11,00	10,70	10,60	10,60	<10,00
	• Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger, Frauen <sup>(3)</sup> (% der 18- bis 24-Jährigen)	12,70	12,30	11,90	11,50	10,90	10,20	9,60	9,50	9,20	8,90	8,90	:
	• Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger, Männer <sup>(3)</sup> (% der 18- bis 24-Jährigen)	16,70	16,10	15,80	15,30	14,50	13,60	12,70	12,40	12,20	12,10	12,20	:
	Bildungsabschluss im Tertiärbereich, insgesamt <sup>(3)</sup> (% der 30- bis 34-Jährigen)	31,20	32,30	33,60	34,80	36,00	37,10	38,00	38,70	39,20	39,90	40,70	>=40,00
	• Bildungsabschluss im Tertiärbereich, Frauen <sup>(3)</sup> (% der 30- bis 34-Jährigen)	34,30	35,70	37,20	38,60	40,20	41,40	42,30	43,40	43,90	44,90	45,80	:
	• Bildungsabschluss im Tertiärbereich, Männer <sup>(3)</sup> (% der 30- bis 34-Jährigen)	28,00	28,90	30,00	31,00	31,80	32,80	33,60	34,00	34,40	34,90	35,70	:
	• Bildungsergebnisse im Tertiärbereich, Männer <sup>(3)</sup> (% der 30- bis 34-Jährigen)	28,00	28,90	30,00	31,00	31,80	32,80	33,60	34,00	34,40	34,90	35,70	:
Armut und soziale Ausgrenzung	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, EU-27 <sup>(4)</sup> (?) (in Millionen)	116,10	114,50	117,00	119,60	122,20	121,60	120,80	117,80	116,90	111,84	109,23	96,10
	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, EU-28 <sup>(4)</sup> (?) (in Millionen)	:	:	:	121,00	123,60	122,80	122,00	119,00	118,10	113,00	:	:
	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, EU-28 <sup>(4)</sup> (6) (?) (% der Bevölkerung)	23,70	23,30	23,70	24,30	24,70	24,60	24,40	23,80	23,50	22,40	:	:
	• In Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität lebende Personen, EU-28 <sup>(6)</sup> (?) (% der 0- bis 59-Jährigen)	9,20	9,10	10,10	10,40	10,50	11,00	11,30	10,70	10,50	9,50	:	:
	• Von Armut bedrohte Personen nach Sozialtransfers, EU-28 <sup>(6)</sup> (?) (% der Bevölkerung)	16,60	16,40	16,50	16,80	16,80	16,70	17,20	17,30	17,30	16,90	:	:
	• Unter erheblicher materieller Deprivation leidende Personen, EU-28 <sup>(6)</sup> (?) (% der Bevölkerung)	8,50	8,20	8,40	8,90	9,90	9,60	8,90	8,10	7,50	6,60	6,00	:

*Anmerkungen:*

- (1) Gesamtemissionen, einschließlich der internationalen Luftfahrt und indirekter CO<sub>2</sub>-Emissionen, jedoch ohne die Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF).
- (2) Bruch in der Zeitreihe im Jahr 2014 (Umstellung von ISCED 97 auf ISCED 2011).
- (3) Der Indikator "Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen" entspricht der Summe der Personen, die (nach Sozialtransfers) armutsgefährdet sind oder unter materieller Deprivation leiden oder in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität leben. Alle Personen werden nur einmal gezählt, auch wenn sie in mehreren Teilindikatoren vertreten sind.
- (4) Das übergeordnete Ziel der EU ist es, die Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, bis 2020 um mindestens 20 Millionen zu verringern. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wird die Zielvorgabe nur für die EU-27 bewertet.
- (5) Daten zur EU-27 für 2008.
- (6) Daten für 2018 sind Schätzwerte.

*Quelle:* Eurostat, "Smarter, greener, more inclusive?", Ausgaben der Jahre 2015-2019.

## Anhang VI – Bewertung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020

**01** Eine Analyse der neun Leitindikatoren gibt Aufschluss über die Fortschritte der EU bei der Verwirklichung der übergeordneten 2020-Ziele in den fünf Bereichen Beschäftigung, Forschung, Energie, Bildung und Armutsbekämpfung (siehe [Tabelle 1](#) und [Abbildung 4](#)). Dies verschleiert jedoch die Tatsache, dass die Leistung der einzelnen Mitgliedstaaten ebenso unterschiedlich ist wie ihr Näherungswert zum EU-Durchschnitt.

**Tabelle 1 – Fortschritte der EU bei der Verwirklichung der übergeordneten 2020-Ziele in fünf Politikbereichen**

Ziele der Strategie Europa 2020 für die EU	Ausgangsdaten	Neueste verfügbare Daten	Wesentliche Entwicklungen während des Zeitraums	Voraussichtliches Ergebnis im Jahr 2020, ausgehend von jüngsten Entwicklungen
<b>Beschäftigung</b>				
Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20-64-Jährigen auf mindestens 75 %	68,6 % (2010)	73,2 % (2018)	Allmähliche Erholung der Beschäftigungsquote, Anstieg auf einen Wert oberhalb des Vorkrisenniveaus. Zunahme der Teilzeitarbeit und Jugendarbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten. Geringere, jedoch noch immer erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede.	75%-Ziel wird voraussichtlich erreicht
<b>Forschung</b>				
Anhebung der öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung auf 3 % des BIP	1,93 % (2010)	2,12 % (2018)	Ausgaben für FuE in Prozent des BIP stagnierten in der EU knapp über einem Wert von 2 %. Die Wirtschaft war weiterhin der Sektor mit den höchsten FuE-Investitionen.	3%-Ziel wird nicht erreicht

Ziele der Strategie Europa 2020 für die EU	Ausgangsdaten	Neueste verfügbare Daten	Wesentliche Entwicklungen während des Zeitraums	Voraussichtliches Ergebnis im Jahr 2020, ausgehend von jüngsten Entwicklungen
			Anhaltende Unterschiede innerhalb der EU, da Unternehmen in nördlichen und westlichen EU-Mitgliedstaaten mehr in FuE investieren.	
<b>Energie</b>				
a) Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber 1990	14 % (2010)	21,7 % (2017)	Erhebliche Fortschritte bei allen drei Zielen. Erholung der EU-Wirtschaft birgt einige Risiken mit Blick auf das Erreichen aller Ziele.	Alle drei Ziele werden voraussichtlich erreicht. Ziele für 2020: 20 % je Ziel
b) Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieendverbrauch auf 20 %	12,5 % (2010)	17,5 % (2017)		
c) Steigerung der Energieeffizienz um 20 % (für den Primärenergieverbrauch)	5,7 % (2010)	15,7 % (2017)		
<b>Bildung</b>				
a) Reduzierung der Schulabbrecherquote auf weniger als 10 % der 18- bis 24-Jährigen	13,9 % (2010)	10,6 % (2018)	Gute Fortschritte bei beiden Zielen Größere geschlechtsspezifische Unterschiede bezüglich des Bevölkerungsanteils mit Hochschulabschluss	Beide Ziele werden voraussichtlich erreicht Ziele für 2020: ≤ 10 % bzw. ≥ 40 %
b) Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 %	33,8 % (2010)	40,7 % (2018)		

Ziele der Strategie Europa 2020 für die EU	Ausgangsdaten	Neueste verfügbare Daten	Wesentliche Entwicklungen während des Zeitraums	Voraussichtliches Ergebnis im Jahr 2020, ausgehend von jüngsten Entwicklungen
<b>Armut</b>				
Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Millionen (im Vergleich zum Basisjahr 2008)	Anstieg um 0,5 Millionen (2010)	Rückgang um 6,9 Millionen (2018)	Die Zahl der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, erreichte 2012 ihren Höchststand mit 122 Millionen. Seitdem ist sie schrittweise auf 109,23 Millionen im Jahr 2017 gesunken. Einige Fortschritte bei den unter erheblicher materieller Deprivation leidenden Menschen, doch keine wirklichen Fortschritte bei den anderen beiden Armutsformen (Einkommensarmut und sehr niedrige Erwerbsintensität)	Ziel wird nicht erreicht Ziel für 2020: Verringerung der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um 20 Millionen (d. h. 96,1 Millionen Menschen)

*Quelle:* Bewertung des Hofes (siehe Anhang VI); Kommission, "Europäisches Semester 2019: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011", Anhang 2 – Fortschritte bei der Verwirklichung der Europa-2020-Ziele, S. 19, 27.2.2019; Eurostat, "Smarter, greener, more inclusive?", Ausgabe 2019.

## Wesentliche Fakten und Hindernisse bezüglich der Fortschritte bei der Armutsbekämpfung

**02** Das Europa-2020-Ziel der Armutsbekämpfung basiert auf dem Leitindikator "von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht" (auch bezeichnet als AROPE-Indikator<sup>31</sup>).

<sup>31</sup> Die Daten zur Armut sind mit Vorsicht zu interpretieren. Der zusammengesetzte AROPE-Indikator wird beispielsweise besonders durch den Indikator "von Armut bedroht, nach Sozialtransfers" beeinflusst. Letzterer stellt eine relative Messgröße für Armut dar und sein Schwellenwert unterscheidet sich stark zwischen den Mitgliedstaaten. Er ist auch zeitlichen Schwankungen unterworfen, da er der Entwicklung des verfügbaren nationalen Medianeinkommens folgt: In einer Reihe von Mitgliedstaaten ist der Schwellenwert im

Hierbei handelt es sich um einen zusammengesetzten Indikator, der sich auf drei Aspekte der Armut erstreckt: 1) Einkommensarmut nach Sozialtransfers<sup>32</sup>, 2) erhebliche materielle Deprivation<sup>33</sup> und 3) in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität lebend<sup>34</sup>.

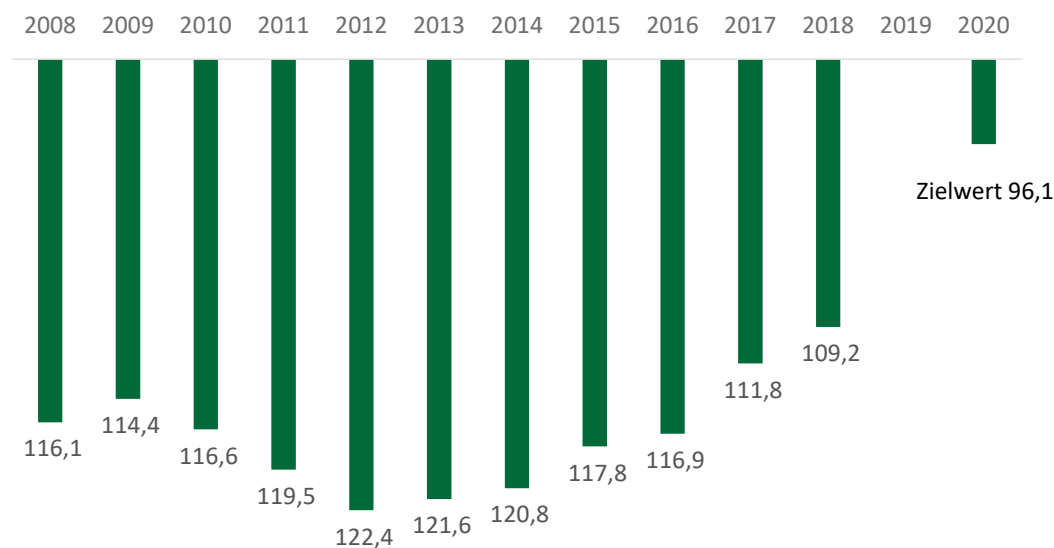
**03** Trotz des Europa-2020-Ziels der Verringerung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um 20 Millionen<sup>35</sup> gegenüber dem Vorkrisenniveau von 2008 waren laut dem AROPE-Indikator im Jahr 2018 in der EU-27 noch immer 109 Millionen Menschen bzw. fast ein Viertel (22 %) der Bevölkerung bedroht, wobei ein geringer Fortschritt (6,9 Millionen Menschen sind dem Risiko nicht länger ausgesetzt) verzeichnet wurde<sup>36</sup>. Die Finanzkrise führte im Zeitraum 2009-2012 zu einer erheblichen Verschlechterung des Leitindikators für Armut (AROPE); gefolgt von einer allmählichen Verbesserung bis 2018 (siehe *Abbildung 1*).

---

Zeitraum 2008-2017 gesunken (Griechenland und Zypern) oder nahezu gleich geblieben (Spanien und Italien).

- <sup>32</sup> Menschen, die in einem Haushalt leben, dessen verfügbares Äquivalenzeinkommen nach Sozialtransfers unterhalb von 60 % des nationalen Medians liegt. Dieser Schwellenwert ist üblich und entspricht einem Einkommensniveau, das für ein menschenwürdiges Leben als erforderlich erachtet wird.
- <sup>33</sup> Menschen, die für mindestens drei der neun folgenden Ausgaben nicht aufkommen können: Hypotheken- oder Mietschulden oder Rechnungen für Versorgungsleistungen; angemessene Beheizung der Wohnung; unerwartete Ausgaben; regelmäßige fleisch- oder eiweißhaltige Mahlzeiten; Urlaubsreisen; Fernseher; Waschmaschine; Auto; Telefon. Im Jahr 2017 aktualisierte die EU diese Liste und erweiterte sie um sieben weitere Ausgaben: Ersetzen von abgetragenen Kleidungsstücken und abgewohnten Möbeln; Besitz von zwei Paar Schuhen; einen kleinen Betrag für den persönlichen Gebrauch; regelmäßige Freizeittätigkeiten; einmal im Monat ausgehen für einen Drink/zum Essen; Internetanschluss. Das Fehlen einer Waschmaschine, eines Fernsehers und eines Telefons wurde aus der überarbeiteten Liste gestrichen, da dies keine geeignete Messgröße für Deprivation darstelle.
- <sup>34</sup> Personen zwischen 0 und 59 Jahren, die in Haushalten leben, in denen die Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (ohne Studierende unter 25 Jahren) im vorangegangenen Jahr weniger als 20 % ihres Arbeitspotenzials ausgeschöpft haben.
- <sup>35</sup> Zusätzlich zu dem Ziel für 2020 und im Rahmen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung haben sich die EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Armut in allen ihren Formen bis 2030 zu halbieren.
- <sup>36</sup> Wegen fehlender Vergleichsdaten für 2008 wurde Kroatien bei den Berechnungen nicht berücksichtigt (1,1 Millionen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen im Jahr 2017).

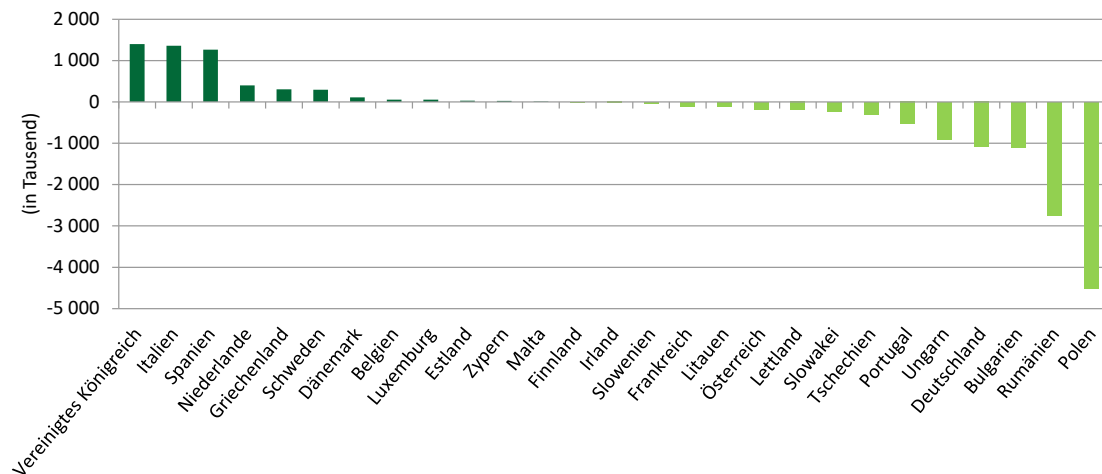
### Abbildung 1 – AROPE-Indikator – Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen, EU-27 (in Millionen), 2008-2018



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten, Stand: Januar 2020.

**04** Trotz der allgemeinen Verbesserungen beim zusammengesetzten Indikator unterscheiden sich die Fortschritte zwischen den Mitgliedstaaten und insbesondere zwischen jenen, in denen besonders große Teile der Bevölkerung von Armut bedroht sind, erheblich. **Abbildung 2** zeigt die kumulierte Differenz der Anzahl der Menschen in den Mitgliedstaaten, die als von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht gelten (in Tausend) (2008 gegenüber 2018). Insgesamt erhöhte sich die Anzahl dieser Menschen in diesem Zeitraum in 12 von 27 Mitgliedstaaten.

## Abbildung 2 – Veränderung der Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen (in Tausend), EU-27, 2018 gegenüber 2008



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten, Stand: Januar 2020.

**05** Darüber hinaus lassen sich sogar bei einigen Teilindikatoren Unterschiede zwischen den Ländern feststellen, die aus einem bloßen Vergleich der Armutsgefährdungsquoten nicht ersichtlich sind. Beispielsweise war im Jahr 2018 erhebliche materielle Deprivation in einigen Mitgliedstaaten praktisch nicht vorhanden, wohingegen in anderen Staaten rund ein Fünftel der Bevölkerung davon betroffen war (siehe [Tabelle 2](#)).

**Tabelle 2 – Große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Teilindikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung im Jahr 2018**

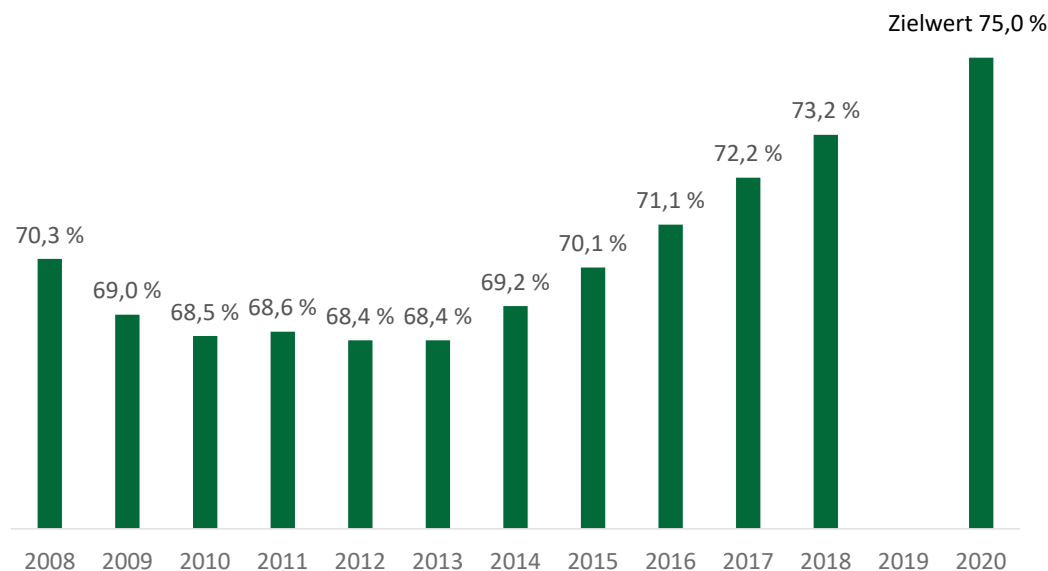
	Höheres Risiko	Geringeres Risiko
Von Einkommensarmut bedrohte Personen nach Sozialtransfers (EU-28: 17,1 %)	23,5 % (Rumänien) 23,3 % (Lettland) 22,9 % (Litauen)	9,6 % (Tschechien) 12 % (Finnland) 12,2 % (Slowakei)
Unter erheblicher materieller Deprivation leidende Personen (EU-28: 5,9 %)	20,9 % (Bulgarien) 16,8 % (Rumänien) 16,7 % (Griechenland)	1,3 % (Luxemburg) 1,6 % (Schweden) 2,4 % (Niederlande)
In Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität lebende Personen (EU-28: 8,8 %)	14,6 % (Griechenland) 13,1 % (Irland) 12,1 % (Belgien)	4,5 % (Tschechien) 5,2 % (Slowakei) 5,2 % (Estland)

Quelle: Eurostat, Daten von Januar 2020.

**06** Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt haben im Bereich der Armut und sozialen Ausgrenzung eine erhebliche Rolle gespielt. Nach einem beträchtlichen Rückgang aufgrund der wirtschaftlichen Rezession (2009-2013) waren 2018 73,2 % der EU-Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren erwerbstätig (gegenüber 70,3 % im Jahr 2008; siehe **Abbildung 3**). Dies war der höchste Anteil seit 2002, wobei der Unterschied zwischen den Geschlechtern erheblich gesunken ist (11,6 % im Jahr 2018 gegenüber 15,1 % im Jahr 2008). Allerdings wurde der Anstieg der Beschäftigungsquote durch die allmähliche Zunahme der Zahl der Teilzeitarbeitsplätze positiv beeinflusst (18,5 % im Jahr 2018 gegenüber 16,8 % im Jahr 2008)<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tesem100&plugin=1>.

**Abbildung 3 – Beschäftigungsquote in der EU-28 (insgesamt in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) im Zeitraum 2008-2018**



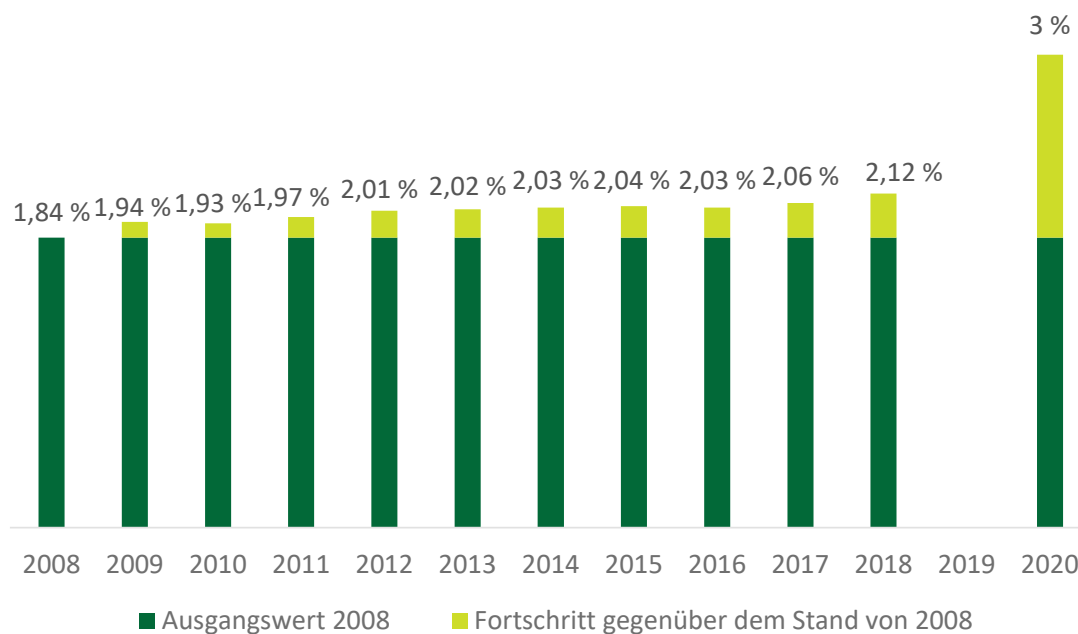
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten, Stand: Januar 2020.

**07** Um die soziale Dimension innerhalb der EU weiterzuentwickeln, wurde im November 2017 die europäische Säule sozialer Rechte unterzeichnet, die eine Liste von Grundsätzen in 20 Bereichen umfasst, mit denen der gemeinschaftliche Besitzstand gewährleistet und verbessert werden soll. Ihr Erfolg wird von der Umsetzung und dem Engagement auf nationaler Ebene abhängen. Es ist noch zu früh, um im Rahmen dieser Prüfung feststellen zu können, ob dies zu einer Verbesserung der diesbezüglich schwachen Bilanz des Europäischen Semesters führen könnte.

### **Wesentliche Fakten und Hindernisse bezüglich der Fortschritte bei den Ausgaben für FuE**

**08** Die FuE-Ausgaben im Verhältnis zum BIP der EU stagnierten in den letzten Jahren bei knapp über 2 %, und das Ziel von 3 % wird aller Voraussicht nach nicht erreicht (siehe [Abbildung 4](#)).

**Abbildung 4 – Bruttoinlandsaufwendungen für FuE in der EU-28 (in Prozent des BIP), 2008-2018**



*Hinweis:* Daten für 2018 größtenteils vorläufig.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten, Stand: Januar 2020.

**09** Was Forschung und Entwicklung anbelangt, stellte der Hof fest, dass diesem Bereich in den länderspezifischen Empfehlungen für Mitgliedstaaten, die ein schwaches oder sogar negatives Wachstum bei ihren FuE-Ausgaben aufwiesen, nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde (siehe [Tabelle 3](#)).

**Tabelle 3 – Mitgliedstaaten, an die trotz negativer oder geringer Fortschritte in diesem Bereich keine länderspezifischen Empfehlungen zu Forschung und Entwicklung gerichtet wurden, 2016-2017**

MS	Länderspezifische Empfehlungen 2016			Länderspezifische Empfehlungen 2017		
	FuE-Ausgaben (in % des BIP) im Jahr 2015	MS, deren Fortschritte bei der Verwirklichung ihres 2020-Ziels im Jahr 2015 unter 50 % lagen	Länderspezifische Empfehlung oder Teilbereich einer länderspezifischen Empfehlung zu FuE im Jahr 2016	FuE-Ausgaben (in % des BIP) im Jahr 2016	MS, deren Fortschritte bei der Verwirklichung ihres 2020-Ziels im Jahr 2016 unter 50 % lagen	Länderspezifische Empfehlung oder Teilbereich einer länderspezifischen Empfehlung zu FuE im Jahr 2017
AT	3,05	40,3 %	KEINE	3,09	43,7 %	KEINE
BG	0,96	48,6 %	KEINE	0,78	31,4 %	KEINE
DK	2,96	82,6 %	Anreize für eine Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Universitäten	2,87	43,5 %	KEINE
FI	2,90 %	Negativ	Förderung von Unternehmertum und Investitionen, um das Wachstum der Produktion mit hoher Wertschöpfung voranzubringen	2,75	Negativ	KEINE
HR	0,84	Negativ	KEINE	0,84	Negativ	KEINE
HU	1,36	46,3 %	KEINE	1,21	28,0 %	KEINE
IT	1,34	48,6 %	KEINE	1,29	35,1 %	KEINE
LT	1,04	22,5 %	Förderung der Einführung und Verbreitung neuer Technologien; Koordinierung der Innovationspolitik	0,74	Negativ	KEINE
LU	1,27	Negativ	Beseitigung von Investitions- und Innovationshemmnissen, die die wirtschaftliche Entwicklung im Unternehmensdienstleistungssektor bremsen	1,24	Negativ	Vorantreiben der Diversifizierung der Wirtschaft, unter anderem durch die Beseitigung von Investitions- und Innovationshemmnissen
LV	0,63	5,4 %	Konsolidierung der Forschungsinstitute und Schaffung von Anreizen für private Innovationsinvestitionen	0,44	Negativ	KEINE
MT	0,77	16,3 %	KEINE	0,61	5,4 %	KEINE
PL	1,00	36,4 %	KEINE	0,97	33,6 %	KEINE
PT	1,24	Negativ	Anreize für die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen	1,27	Negativ	KEINE
RO	0,49	Negativ	KEINE	0,48	Negativ	KEINE
SE	3,27	Negativ	KEINE	3,25	Negativ	KEINE
SI	2,20	41,6 %	KEINE	2,00	27,0 %	KEINE
SK	1,18	97,3 %	KEINE	0,79	44,6 %	KEINE
	Im Jahr 2016 schlug die Kommission für 10 der 15 Mitgliedstaaten mit negativer oder niedriger Umsetzungsquote (<50 %) des nationalen Ziels für 2020 keine länderspezifischen Empfehlungen mit direktem FuE-Bezug vor			Im Jahr 2017 schlug die Kommission für 16 der 17 Mitgliedstaaten mit negativer oder niedriger Umsetzungsquote (<50 %) des nationalen Ziels für 2020 keine länderspezifischen Empfehlungen mit direktem FuE-Bezug vor		

*Hinweis:* Der Hof konnte keine Berechnungen für Tschechien und das Vereinigte Königreich anstellen, da beide Länder kein klares Ziel für 2020 festgelegt hatten. Darüber hinaus war Griechenland

aufgrund der drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme (2010, 2012 und 2015) vom Europäischen Semester ausgenommen.

*Hinweis:* Daten des Jahres 2016 für Irland und das Vereinigte Königreich.

*Quelle:* Eurostat für FuE-Daten; Datenbank CESAR der Kommission für die Klassifikation der länderspezifischen Empfehlungen.

**10** Darüber hinaus bestehen bei den FuE-Ausgaben weiterhin große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten (2017: von 0,50 % des BIP in Rumänien bis zu 3,33 % in Schweden). Die Unterschiede bei den FuE-Investitionen – vor allem die Unternehmensinvestitionen in FuE fallen in den nördlichen und westlichen EU-Mitgliedstaaten höher aus – sind im Allgemeinen ein Ausdruck der unterschiedlichen industriellen Strukturen, Wissensintensität und Forschungskapazitäten.

# Abkürzungen und Akronyme

**BEPG:** Grundzüge der Wirtschaftspolitik (*Broad Economic Policy Guidelines*)

**CESAR:** Überwachungsdatenbank der Kommission für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen

**CPR:** Dachverordnung (*Common Provisions Regulation*)

**CR:** Länderbericht

**(D)JER:** (Entwurf des) Gemeinsamen Beschäftigungsberichts (*(Draft) Joint Employment Report*)

**EG:** Beschäftigungspolitische Leitlinien (*Employment Guidelines*)

**ESI-Fonds:** Europäische Struktur- und Investitionsfonds

**Europa 2020:** EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung

**FuE:** Forschung und Entwicklung

**GD:** Generaldirektion

**IDR:** Eingehende Überprüfung (*In-Depth Review*)

**IG:** Integrierte Leitlinien (bestehend aus den BEPG und den beschäftigungspolitischen Leitlinien)

**JWB:** Jahreswachstumsbericht

**MIP:** Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (*Macroeconomic Imbalances Procedure*)

**NRP:** Nationales Reformprogramm

**SKP:** Stabilitäts-/Konvergenzprogramm

**SWD:** Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (*Staff Working Document*)

**SWP:** Stabilitäts- und Wachstumspakt

**VÜD:** Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

**WMB:** Warnmechanismusbericht

# Glossar

**Beschäftigungspolitische Leitlinien (EG):** gemeinsame Prioritäten und Ziele für die Beschäftigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten, die vom Rat auf Vorschlag der Kommission formuliert werden und auch im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehen sind. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik bilden zusammen die integrierten Leitlinien.

**Eingehende Überprüfung (IDR):** von der Kommission erstelltes Analysedokument, mit dem im Rahmen des MIP ermittelt und bewertet werden soll, wie gravierend makroökonomische Ungleichgewichte sind. Seit 2015 sind die IDR Teil der im Rahmen des Europäischen Semesters erstellten Länderberichte.

**Grundzüge der Wirtschaftspolitik (BEPG):** gemeinsame Prioritäten und Ziele für die Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten, die vom Rat auf Vorschlag der Kommission angenommen werden. Sie sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehen. Die BEPG sollten sich mit makroökonomischen und strukturpolitischen Maßnahmen, sowohl für die gesamte EU als auch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten, befassen.

**Länderspezifische Empfehlungen:** politische Leitlinien, die jährlich von der Kommission formuliert werden und den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe zur Wahrung solider öffentlicher Finanzen bieten sollen. Im Rahmen des Europäischen Semesters legt die Kommission dem Rat die länderspezifischen Empfehlungen im Juli zur Billigung vor.

**Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR):** Siebenjahresrahmen, der den Haushalt der EU regelt. Er wird in einer einstimmig angenommenen Verordnung des Rates mit Zustimmung des Europäischen Parlaments festgelegt. Im Finanzrahmen sind die Höchstbeträge für die jährlichen Ausgaben für allgemeine Politikbereiche ("Rubriken") und die allgemeinen jährlichen Obergrenzen der Mittel für Zahlungen und der Mittel für Verpflichtungen festgelegt.

**Spill-over-Effekte:** die möglichen Auswirkungen eines oder mehrerer Ereignisse in einem Land auf die Volkswirtschaften anderer Länder. Obwohl es auch positive Spill-over-Effekte gibt, bezeichnet der Begriff gemeinhin die negativen Auswirkungen eines Ereignisses in einem Land auf andere Teile der Welt.

**Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP):** für alle Mitgliedstaaten der EU verbindliche Vereinbarung aus dem Jahr 1997, die 2005 und 2011 novelliert wurde, über die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht zur Tragfähigkeit der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten in erster Linie dadurch, dass öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand in einem akzeptablen Rahmen gehalten werden.

**Stabilitätsprogramm (oder Konvergenzprogramm):** jährlich von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (oder Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets) erstellte Dokumente, in denen dargelegt wird, mit welchen Strategien und Maßnahmen der jeweilige Mitgliedstaat beabsichtigt, eine nachhaltige Haushaltspolitik zu gewährleisten, eine Haushaltslage beizubehalten, bei der das mittelfristige Haushaltsziel erreicht oder übertroffen wird, oder einen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu verfolgen, während gleichzeitig angemessene Anstrengungen zum Schuldenabbau unternommen werden, um die Schuldenregel und den im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 60 % des BIP einzuhalten.

**Strategie Europa 2020:** im Jahr 2010 für einen Zeitraum von 10 Jahren bis 2020 eingeführte Strategie der Union für Wachstum und Beschäftigung. Sie verfolgt drei Prioritäten, nämlich intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, wobei jede Priorität in eines oder mehrere Ziele (insgesamt acht) und fünf Kernbereiche (Beschäftigung; Forschung und Entwicklung; Klimaschutz und Energie; Bildung; Armut und soziale Ausgrenzung) untergliedert ist. Darüber hinaus umfasst die Strategie sieben thematische Leitinitiativen.

**Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP):** Überwachungsmechanismus, mit dem das Entstehen potenziell schädlicher makroökonomischer Ungleichgewichte, die die wirtschaftliche Stabilität in einem bestimmten Mitgliedstaat, im Euro-Währungsgebiet oder in der EU insgesamt beeinträchtigen könnten, erkannt, verhindert und bekämpft werden soll. Das Verfahren ist seit 2012 Teil des Europäischen Semesters.

**Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD):** korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), die festlegt, wie Staaten handeln sollen, wenn ihre Staatsverschuldung oder das Haushaltsdefizit gemäß Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union als übermäßig eingestuft wird.

**Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG):** bei der von der internationalen Gemeinschaft im September 2015 angenommenen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung handelt es sich um ein Instrument zur Reaktion auf globale Trends und Herausforderungen. Herzstück der Agenda 2030 sind die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) und zugehörigen Zielvorgaben, die bis 2030 erreicht werden sollen. Damit verfügt die internationale Gemeinschaft über einen ehrgeizigen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit aller Länder bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen. Zum ersten Mal gelten die Ziele für nachhaltige Entwicklung gleichermaßen für alle Länder und die EU ist entschlossen, sie umzusetzen.

## **ABSCHLIEßENDE ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

### **„DAS EUROPÄISCHE SEMESTER – LÄNDERSPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN SPRECHEN WICHTIGE ASPEKTE AN, MÜSSEN ABER BESSER UMGESETZT WERDEN“**

#### **ZUSAMMENFASSUNG**

Das Europäische Semester (im Folgenden „Semester“) wurde im Rahmen der Reaktion der Europäischen Union (EU) auf die Wirtschafts- und Finanzkrise ins Leben gerufen, die Europa vor zehn Jahren getroffen hat. Seitdem haben die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten das Semester über den Rat kontinuierlich weiterentwickelt, um in koordinierter Weise sozioökonomische Fragen, unter anderem in Bezug auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit sowie das Unternehmensumfeld, sowie die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte umfassenderer Herausforderungen im Zusammenhang mit Klima, Energie und Nachhaltigkeit anzugehen.

Das Semester soll reaktionsfähig bleiben und entwickelt sich in Umfang und Schwerpunkt beständig weiter.

Der plötzliche Ausbruch der COVID-19-Pandemie (im Folgenden „Krise“) mit ihren verheerenden Folgen ist ein Schock, der alle Mitgliedstaaten erschüttert hat. Die Krise hat immense kurzfristige Schäden mit langfristigen Auswirkungen verursacht. Um dieser Krise zu begegnen, ist ein konzertiertes Vorgehen unerlässlich. Die Kommission hat auf die aktuelle gesundheitliche, soziale und wirtschaftliche Krise reagiert und ihren Ansatz auf sie zugeschnitten, ohne dabei den Aufbau nach der Krise aus den Augen zu verlieren. Das Semester erweist sich als unschätzbar wertvoll, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass den Schäden für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt mit koordinierten Maßnahmen der EU sowie mit konkreten Reaktionen der Mitgliedstaaten begegnet wird. Die Kommission und der Rat haben sich darauf geeinigt, die im Rahmen der Vorschriften vorgesehene Flexibilität auszuschöpfen, um den Regierungen zu ermöglichen, zum einen die Wirtschaftstätigkeit zu unterstützen und zum anderen ein soziales Sicherheitsnetz für die Bürgerinnen und Bürger der EU einzurichten. Die länderspezifischen Empfehlungen für 2020 befassen sich mit den gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen der unmittelbaren Krise sowie mit den strukturellen Herausforderungen, die es in der Aufbauphase anzugehen gilt. In der Phase nach der Krise werden die Kommission und die Mitgliedstaaten noch enger zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass Reformen aufeinander abgestimmt und besser umgesetzt werden.

Der Europäische Rechnungshof (im Folgenden „Hof“) hat festgestellt, dass es bei der Umsetzung von 30 % der länderspezifischen Empfehlungen im Zeitraum 2011-2018 „begrenzte Fortschritte“ oder „keine Fortschritte“ gab. Aktualisierte Daten über den Stand der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im Zeitraum 2011-2019 zeigen, dass die Mitgliedstaaten 22 % der länderspezifischen Empfehlungen substanziell oder vollständig umgesetzt haben, dass bei 46 % zumindest „einige Fortschritte“ zu verzeichnen waren und dass es bei der Umsetzung der verbleibenden 32 % der länderspezifischen Empfehlungen „begrenzte Fortschritte“ oder „keine Fortschritte“ gab. Dass bei beinahe 70 % zumindest „einige Fortschritte“ bei der Umsetzung erzielt wurden, spricht für den Erfolg des Europäischen Semesters. Dies ist ein Beleg für die strenge Überwachung der Reformen durch die Kommission, rechtfertigt aber auch die laufenden Bemühungen der Kommission, die Umsetzung weiter zu verbessern. Die Kommission arbeitet zudem daran, i) die Analyse zur Nachhaltigkeit in den Semesterdokumenten zu vertiefen, ii) die Verknüpfung zwischen der Verwendung von EU-Mitteln und den Semesterempfehlungen weiter zu stärken, iii) das Reformhilfeprogramm zu integrieren und iv) ihre qualitative Bewertung der Folgemaßnahmen zu den länderspezifischen Empfehlungen weiterzuentwickeln.

Im Gefolge der Krise, die in allen Mitgliedstaaten sehr ähnliche Probleme mit sich gebracht hat, wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Reformagenda noch weiter voranzubringen.

Der Hof hat festgestellt, dass zwar sechs der acht in der Strategie Europa 2020 festgelegten Ziele voraussichtlich vollständig erfüllt werden, dass es aber bei den Zielen im Bereich Armut sowie Forschung und Entwicklung nur langsam voranging.

Die Kommission nimmt die Bekämpfung von Armut sehr ernst. Durch die Integration der europäischen Säule der sozialen Rechte und des sozialpolitischen Scoreboard in das Europäische Semester hat sie soziale Fragen stärker in den Fokus gerückt. In ihrem jährlich erscheinenden Bericht mit dem Titel *Employment and Social Developments of Europe* beobachtet sie ferner Entwicklungen und Faktoren als Einflussgrößen für die Armut. Im Laufe der Jahre wurde eine große Anzahl länderspezifischer Empfehlungen ausgesprochen, die sich auf die Bereiche Beschäftigung, Qualifizierung, Erwachsenenbildung, Kinderbetreuung und Integration der arbeitsmarktfremsten Personen beziehen. Sie alle tragen zur Armutsbekämpfung bei.

Im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) kamen einige Mitgliedstaaten schneller als andere voran. Deutschland und Dänemark haben die nationalen Ziele vor 2020 erreicht. Auf EU-Ebene haben sich die Aufwendungen für FuE von 1,81 % im Jahr 2000 auf 2,19 % im Jahr 2018 erhöht. Obwohl die EU ihre Ziele im Hinblick auf FuE-Investitionen insgesamt nicht erfüllt hat, hat das 3%-Ziel eine deutliche mobilisierende Wirkung gezeigt. Der Anstieg der öffentlichen FuE-Ausgaben und die Erhöhung der öffentlichen Unterstützung für FuE-Tätigkeiten von Unternehmen in den Jahren der starken Haushaltskonsolidierung nach der Krise von 2008 wären ohne eine politische Fokussierung auf die Rolle, die der Bereich FuE für das Wirtschaftswachstum spielt, nicht zustande gekommen.

Angesichts der aktuellen Krise betont die Kommission, dass die Mitgliedstaaten an beiden Fronten tätig werden, d. h. im Bereich Armutsbekämpfung sowie im Bereich Forschung und Innovation als Prioritäten für eine Aufbaustrategie.

Der Hof hat bemerkt, dass die Kommission den Mitgliedstaaten kein schriftliches Feedback zu den nationalen Reformprogrammen (NRP) gab. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein gezielter Dialog mit den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten wirksamer ist als ein allgemeines schriftliches Feedback zu dem jeweiligen NRP. Bei festgestellten Lücken setzt sich die Kommission mit den Behörden in Verbindung, um die fehlenden Informationen anzufordern. Auch greift die Kommission auf andere Quellen zurück (z. B. Erkundungsmissionen, bilaterale Gespräche mit den Mitgliedstaaten, Beauftragte für das Europäische Semester), um sich ein vollständiges und ausgewogenes Bild zu verschaffen.

Das Europäische Semester ist eine starke Partnerschaft zwischen der Kommission, dem Rat und den Mitgliedstaaten. Beim Wirtschaftsdialo g ist zudem das Europäische Parlament ein wichtiger Teilnehmer. Die Prioritäten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union werden auf die Durchführung von Strukturreformen ausgerichtet, wobei gleichzeitig in eine grüne und nachhaltige Zukunft investiert wird. Die Kommission weist ferner auf die Tatsache hin, dass die Empfehlungen vom Europäischen Rat gebilligt und vom Rat nach eingehender Prüfung durch seine verschiedenen Ausschüsse angenommen werden.

Die Kommission hat die verschiedenen Bemerkungen und die daraus resultierenden Empfehlungen des Hofes geprüft. Auch wenn die Kommission für potenzielle Verbesserungen des Semesters empfänglich ist, stimmt sie der Aussage, dass der Schwerpunkt im Semester nicht stark genug auf die Bereiche Soziales und Forschung gelegt wurde, nicht zu.

## EINLEITUNG

### **Ziffern 01 bis 08 – Das Europäische Semester**

Die Kommission ermittelt die größten Herausforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten anhand einer evidenzbasierten Analyse, die in den Länderberichten dargelegt wird. Diese Berichte werden veröffentlicht und öffentlich zugänglich gemacht. Das Semester entwickelt sich im Laufe der Zeit weiter und geht über den anfänglichen Schwerpunkt auf haushaltspolitische, beschäftigungsbezogene und soziale Aspekte hinaus. Sein Schwerpunkt erstreckt sich mittlerweile auch auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, soweit sie in den rechtlichen Grundlagen des Semesters enthalten sind. Eine solche Analyse wurde bereits in den Länderberichten aus dem Jahr 2020 vorgelegt. Die Krise hat gewisse unmittelbare gesundheitliche, soziale und wirtschaftliche Erfordernisse aufgezeigt, die angegangen werden müssen. Ungeachtet dessen wird Nachhaltigkeit im Hinblick auf den Aufbau nach der Krise zu einem zentralen Thema des Semesters werden und alle Investitionen leiten. Europa hat die einmalige Chance, seine Fähigkeiten, seine Tätigkeiten im Bereich Forschung und Innovation sowie seine Infrastrukturen auszubauen, um ein Wirtschaftsmodell zu fördern, das auf ökologischer Nachhaltigkeit und Klimaneutralität basiert.

Die Kommission ist bereit, sich an der Erörterung möglicher politischer Lösungen sowie an der Bereitstellung technischer Hilfe auf Antrag zu beteiligen. Die Kommission überlässt es den Mitgliedstaaten, zu entscheiden, welche politischen Maßnahmen am besten geeignet sind, um die festgelegten Prioritäten in Angriff zu nehmen. Angesichts des kurzen Jahreszyklus und der Möglichkeit, notwendige Reformen in aufeinanderfolgenden Jahren zu wiederholen, wurde ein Eingreifen in einen Politikbereich, der als Vorrecht der Mitgliedstaaten betrachtet wird, bisher nicht für notwendig erachtet. Hilfe bei der Durchführung von Reformen wurde über die von der Kommission im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) durchgeführten Programme bereitgestellt, und technische Hilfe wurde von der Generaldirektion Unterstützung von Strukturreformen (GD REFORM) geleistet.

Der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ist ein Instrument, das vom Semester getrennt ist. Es wird derzeit diskutiert, die Rechtsstaatlichkeit durch die Einführung eines neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

### **Ziffern 09 bis 19 – Für das Europäische Semester sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig**

In der Tat hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass während des gesamten Semesters ein regelmäßiger Dialog und Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten stattfindet.

## BEMERKUNGEN

**Ziffern 21 bis 31 und Ziffer 59 – Zwei der acht in der Strategie Europa 2020 festgelegten Ziele werden voraussichtlich nicht erreicht. Die Kommission formulierte zu wenige Empfehlungen zu Fragen der Armutsbekämpfung und Forschung in bestimmten Mitgliedstaaten. Weitere Aspekte wie Rechtsstaatlichkeit.**

Die Kommission weist darauf hin, dass das Erreichen der Ziele in den Bereichen Beschäftigung und Bildung eine Vorstufe für das Erreichen eines niedrigeren Armutsniveaus und eines höheren Forschungs- und Entwicklungsniveaus ist. Neustrukturierungen und Reformen nach der Finanzkrise konzentrierten sich auf den Finanzsektor und auf die drängenden Probleme der Jugendarbeitslosigkeit und des vorzeitigen Schulabbruchs. Dies erwies sich als wirksam, da rekordverdächtige Beschäftigungsraten und eine Verringerung der Schulabbrecherquote erzielt werden konnten, was sich auch auf die Armutsbekämpfung auswirkte.

Die Kommission nimmt die Bekämpfung von Armut sehr ernst. In ihrem Instrument REACT-EU, das im Rahmen des Europäischen Aufbauplans eingerichtet wurde, schlug die Kommission vor, dass die zusätzlichen Mittel für den Europäischen Sozialfonds vorrangig u. a. für Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt werden sollten. Der Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027, geändert durch den Vorschlag für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), enthält die Anforderung, dass jeder Mitgliedstaat 5 % der ihm aus dem ESF+ zugewiesenen Mittel für Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut bereitstellen muss. Diese Mittel werden auch einen direkten Beitrag leisten zur Umsetzung des künftigen politischen Instruments „Europäische Kindergarantie“, das die Kommission 2021 vorschlagen wird.

Durch die Integration der europäischen Säule der sozialen Rechte und des sozialpolitischen Scoreboard in das Europäische Semester hat die Kommission soziale Fragen stärker in den Fokus gerückt. Die Kommission betont, dass Empfehlungen nicht „automatisch“ an Mitgliedstaaten ausgegeben werden, die eine Verschlechterung eines Indikators erfahren haben. Die Kommission berücksichtigt die sozialen Entwicklungen, die laufenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie die Fortschritte bei einschlägigen Reformen. Ferner wurde im Laufe der Jahre eine große Anzahl länderspezifischer Empfehlungen ausgesprochen, die sich auf die Bereiche Beschäftigung, Qualifizierung, Erwachsenenbildung, Kinderbetreuung und Integration der arbeitsmarktnähesten Personen beziehen. Sie alle tragen zur Armutsbekämpfung bei. In der Folge wurden seit dem Höhepunkt der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2012 erhebliche Fortschritte bei der Armutsbekämpfung erzielt. So konnte etwa der Anteil der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, deutlich unter das Vorkrisenniveau gesenkt werden. Im Jahr 2018 waren 110 Millionen Menschen in der EU-28 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht – 13,9 Millionen weniger im Vergleich zum Höchststand von 2012 und 7,5 Millionen weniger als vor der Krise (2008). Darüber hinaus zeigen die für acht Mitgliedstaaten (Österreich, Bulgarien, Dänemark, Lettland, Ungarn, Polen, Rumänien und Finnland) für 2019 verfügbaren Zahlen einen weiteren Rückgang der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung.

Die Höhe der Ausgaben für Forschung und Entwicklung variierte in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr stark, und dies ist, je nach Ausgangspunkt für jedes Land, weiterhin der Fall. Deutschland und Dänemark haben die nationalen Ziele vor 2020 erreicht und konnten ihren Innovationsvorsprung festigen. Andere Mitgliedstaaten kommen langsamer voran, da sie versuchen, Forschung und Innovation sowohl im wissenschaftlichen als auch im geschäftlichen Umfeld zu verallgemeinern.

Die Einschätzung des Hofes, dass die Kommission zu wenige Empfehlungen zu Fragen der Armutsbekämpfung und Forschung in bestimmten Mitgliedstaaten formulierte, steht im Widerspruch zu seiner Feststellung, dass die Kommission in einer Reihe länderspezifischer Empfehlungen die Armutsbekämpfung durch Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung, Qualifizierung, lebenslanges Lernen, Kinderbetreuung und Integration zuvor marginalisierter Menschen in den Arbeitsmarkt anregte. Ferner würdigt der Hof die Arbeit in Bezug auf die europäische Säule der sozialen Rechte und die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung. Dies zeigt, dass sich die Kommission auf die Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der Armut konzentriert: Zugang zu Arbeitsmärkten, Qualifikationen und Kinderbetreuung. Im Zuge der aktuellen Krise legt die Kommission einen starken Schwerpunkt auf Einkommenshilfen und direkte Maßnahmen zur Armutsbekämpfung. Dies zeigt sich bereits in den länderspezifischen Empfehlungen für 2020. Mit ihren an den Rat gerichteten Empfehlungen für 2020 bemüht sich die Kommission auch um Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung sowie darum, dass die Chancen genutzt werden, die mit der Ökologisierung der Wirtschaft und Europas Verpflichtung zur Klimaneutralität verbunden sind.

Bei der Analyse des jeweiligen Unternehmensumfelds der Mitgliedstaaten berücksichtigt die Kommission andere Aspekte, soweit ein makroökonomischer Zusammenhang besteht. Im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des zentralen Wertes der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

wird die Kommission jedes Jahr einen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit mit mitgliedstaatspezifischen Kapiteln veröffentlichen.

### **Ziffern 34 bis 40 und Ziffern 58 bis 61 – Die von der Kommission durchgeführten mehrjährigen Bewertungen der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten**

Der Hof hat bemerkt, dass die Quote der von den Mitgliedstaaten vollständig oder substanziell umgesetzten länderspezifischen Empfehlungen gering und die Überwachung durch die Kommission nicht immer vollständig ist.

Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten zusammen, um ihre Bilanz der vollständigen oder substanziellen Umsetzung zu verbessern. Die Tatsache, dass seit Beginn des Europäischen Semesters 2011 bei der Umsetzung von mehr als zwei Drittel der länderspezifischen Empfehlungen zumindest „einige Fortschritte“ erzielt wurden, bestätigt, dass wichtige Reformen durchgeführt werden, auch wenn dies möglicherweise länger dauert. Einige Reformen stoßen auf starken Widerstand aus Politik und Gesellschaft, selbst wenn die Regierung ihr Engagement unter Beweis stellt.

Im Laufe der Jahre haben die Mitgliedstaaten die meisten Fortschritte in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, Insolvenzrahmen, Kündigungsschutzrecht und aktive Arbeitsmarktpolitik erzielt, was die Priorität widerspiegelt, die der Stabilisierung des Finanzsektors in Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise eingeräumt wurde, die entschlossenes politisches Handeln erforderte. In gleicher Weise spiegeln die Maßnahmen zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen mit unbefristeten Verträgen und zur Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentierung die solide Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen wider. Die Empfehlungen zu Haushaltspolitik und Haushaltsführung wurden ebenfalls in starkem Maße umgesetzt, um die öffentlichen Finanzen nach der Finanzkrise auf eine solide Grundlage zu stellen.

Auch die Tatsache, dass Ungleichgewichte in den letzten Jahren schrittweise weniger geworden sind bzw. behoben wurden, ist an sich schon ein Zeugnis für die erfolgreiche Umsetzung von Reformen.

Die Kommission führt in jedem Semesterzyklus jeweils zweimal eine jährliche und eine mehrjährige Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen durch. Die Bewertungsmethode und die Zuweisung von Umsetzkategorien durch die Kommission haben sich im Laufe der Zeit verbessert und sind sehr streng, sodass der Druck zur Fortsetzung und zum Abschluss der Reformen auf den Mitgliedstaat aufrechterhalten wird. Um die Analyse zu erleichtern und den Vergleich der Fortschritte im Zeitverlauf einfach zu gestalten, verwendet die Kommission einen synthetischen Indikator zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen.

Im Falle einer anhaltend unzulänglichen Umsetzung arbeitet die Kommission aktiv mit den Mitgliedstaaten zusammen, um sicherzustellen, dass die ermittelten politischen Herausforderungen und Prioritäten angemessen angegangen werden. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass weitere Empfehlungen des Rates und spezifische Maßnahmen einem konstruktiven Dialog bei der Suche nach einer Lösung förderlich sind. Stattdessen vertritt sie die Auffassung, dass dies am besten dadurch erreicht werden kann, dass die verfügbaren EU-Mittel auf die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen ausgerichtet werden. Die Mittel der Kohäsionspolitik wurden auf das Semester abgestimmt, während die GD REFORM technische Hilfe für die Mitgliedstaaten leistet. Die neu vorgeschlagene Aufbau- und Resilienzfazilität (mit einer Mittelausstattung in Höhe von 561 Mrd. EUR) wird vollständig auf semesterbezogene politische Reformen ausgerichtet werden.

Um die Rate der vollständigen oder substanziellen Umsetzung zu erhöhen, berät sich die Kommission enger mit den Mitgliedstaaten, bietet über einen speziellen Dienst Reformhilfe und sorgt für eine bessere Verknüpfung von EU-Mitteln und Reformen.

Was die CESAR-Datenbank für Bewertungen der länderspezifischen Empfehlungen betrifft, so wird ihre Funktionalität kontinuierlich verbessert. Bei CESAR handelt sich um ein internes Arbeitsinstrument, das seit Dezember 2019 gemeinsam mit den Mitgliedstaaten genutzt wird.

### **Ziffern 41 bis 44 – Verknüpfung von EU-Haushalt und Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen**

Dem Hof zufolge besteht eine „unzureichende Verknüpfung von Ausgaben aus dem EU-Haushalt und Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen“. Die Kommission kann jedoch bestätigen, dass allen einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen bei der Programmierung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF-Fonds) 2014-2020 Rechnung getragen wurde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in der laufenden Programmperiode (aufgrund der n+3-Regel) potenziell über einen Zeitraum von zehn Jahren umgesetzt werden. Selbstverständlich braucht es eine noch längere Zeit, bis sich die Outputs und Ergebnisse der Investitionen einstellen, und daher bedarf es im Hinblick auf die Beurteilung der Wirksamkeit dieses Aktionsbereichs und der Förderung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen einer langfristigen Perspektive. Die „Studie“, auf die sich der Hof bezieht, bestätigt die Verknüpfungen zwischen den ESIF-Programmplanungsdokumenten (den Partnerschaftsvereinbarungen und den operationellen Programmen) und den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters. Der Umstand, dass die Verknüpfungen „recht grob und allgemein gehalten“ sind, ergibt sich aus dem allgemeinen Charakter der Partnerschaftsvereinbarungen, bei denen es sich um „Rahmen“-Programmplanungsdokumenten handelt, die nicht für spezifische Umsetzungsanforderungen bestimmt sind.

Gemäß der Dachverordnung müssen bei der Beschließung von Interventionen in den Programmplanungsdokumenten unter anderem die entsprechenden länderspezifischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Die Partnerschaftsvereinbarungen und die operationellen Programme sind strategische Dokumente für die Umsetzung der ESI-Fonds über einen Zeitraum von sieben Jahren und nicht ausschließlich für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen bestimmt. Dennoch wird in den Länderberichten seit 2016 regelmäßig über den Beitrag des EU-Haushalts zur Bewältigung struktureller Herausforderungen berichtet. Darüber hinaus wurden die Synergien zwischen dem Semester und der Verwendung von EU-Mitteln im Laufe der Jahre erheblich verstärkt, und es wird davon ausgegangen, dass sie sich im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen fortsetzen. Für den Zeitraum 2021-2027 hat die Kommission vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten festlegen sollten, wie entsprechende länderspezifische Empfehlungen bei der Vorbereitung der Programmplanungsdokumente berücksichtigt werden. Während des Programmplanungszeitraums 2021-2027 sollten die Mitgliedstaaten dem Überwachungsausschuss und der Kommission regelmäßig den Fortschritt bei der Durchführung der Programme zur Förderung der länderspezifischen Empfehlungen mitteilen. Bei der Halbzeitüberprüfung sollten die Mitgliedstaaten unter anderem erwägen, ob Änderungen an den Programmen notwendig sind, um die seit Beginn des Programmplanungszeitraums angenommenen oder geänderten entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen.

Am 27. Mai 2020 hat die Kommission einen Vorschlag zum Aufbauinstrument der Europäischen Union „Next Generation EU“ vorgelegt. Die erste Säule und das Kernstück des Aufbauplans wird eine neue Aufbau- und Resilienzfazilität. Die Fazilität baut auf dem Reformumsetzungsinstrument auf und ersetzt das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, das kürzlich mit den Mitgesetzgebern erörtert wurde.

Überdies legte die Kommission einen Vorschlag für eine eigenständige Verordnung zur Schaffung des Instruments für technische Unterstützung vor, mit der das bestehende Programm zur Unterstützung der Strukturreform (*Structural Reform Support Programme, SRSP*) fortgeführt wird.

## **Ziffern 45 bis 52 – Angleichung von länderspezifischen Empfehlungen an die Priorisierung von Reformen**

Die zusammengesetzten länderspezifischen Empfehlungen, auf die sich der Hof bezieht, haben alle ein gemeinsames Thema, nämlich Haushaltspolitik, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Unternehmensumfeld und Investitionen. Die Komponenten der Empfehlungen beziehen sich auf verschiedene Politikbereiche, auf die die Mitgliedstaaten durch ihre verschiedenen Ministerien und Verwaltungsbehörden innerhalb eines ähnlichen Zeitrahmens reagieren sollen. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass die Bewältigung einer spezifischen sozioökonomischen Herausforderung politische Maßnahmen in verschiedenen Bereichen erfordert. Was die Priorisierung der Reformen betrifft, so spiegeln die von der Kommission vorgeschlagenen Empfehlungen die Ansichten der Kommission betreffend die vorrangig durchzuführenden Maßnahmen wider.

Der Prozess im Rat stellt sicher, dass die Empfehlungen vor ihrer Fertigstellung zwischen den Mitgliedstaaten diskutiert werden. Letztendlich ist es der Rat, der die Empfehlungen annimmt. Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt auf dem kontinuierlichen Dialog mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern, um Prioritäten und konkrete Reformen zu ermitteln. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Mechanismen gewährleisten, dass die schließlich angenommenen Empfehlungen umsetzbar sind. Die Kommission ist sich selbstverständlich bewusst, dass einige Reformen länger brauchen als andere, und hat daher eine mehrjährige Bewertung der Umsetzungsfortschritte entwickelt.

Was die Bezugnahme auf die Empfehlungen zu den integrierten Leitlinien betrifft, so gibt es bereits beträchtliche Verweise in den Empfehlungsdokumenten, und weder die Mitgliedstaaten noch die Kommission haben einen Bedarf für noch mehr Verweise angemeldet. In Bezug auf den Wortlaut und die Begründung der Empfehlungen sei darauf hingewiesen, dass jede Empfehlung über einen unterstützenden Erwägungsgrund sowie eine unterstützende Analyse im Länderbericht verfügt. Angesichts der umfangreichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission gibt es keine Zweideutigkeit der Botschaften.

## **Ziffern 53 bis 56: Einbeziehung nationaler Interessenträger und Bewertung der nationalen Reformprogramme**

Die Kommission verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie mit den Interessenträgern zusammenarbeiten, sowie sie es selbst auch während der Erkundungsmissionen tut. Darüber hinaus findet während der Programmierung der Fonds ein regelmäßiger Austausch zwischen der Kommission und den lokalen Gebietskörperschaften statt. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sind gut in die Programmierungs- und Umsetzungszyklen der kohäsionspolitischen Fonds integriert. Die Kommission hat vorgeschlagen, dies für die Programmperiode 2021-2027 beizubehalten.

Bei den nationalen Reformprogrammen bestätigt die Kommission die inhaltliche Konsistenz, greift aber nicht in die nationale Tradition der Dokumentation und Formate ein. Die nationalen Reformprogramme sind für die Mitgliedstaaten zu einem sehr wichtigen Instrument geworden, wenn es darum geht, die interministerielle und interregionale Koordinierung im Reformprozess zu erleichtern. Die Vorschläge der Kommission für Empfehlungen des Rates zu den nationalen Reformprogrammen und die Stellungnahmen zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen der Mitgliedstaaten sind an sich der dokumentierte Nachweis für die Bewertung der Programme durch die Kommission. Die Bewertung ist explizit in einem standardisierten Erwägungsgrund im Rechtstext der länderspezifischen Empfehlung dokumentiert. Darüber hinaus werden die in den Programmen enthaltenen Informationen bei der Aktualisierung der Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt, die in der einleitenden Mitteilung von Mai, die Teil des

veröffentlichten Semesterpakets ist, beschrieben ist. Die Vorschläge zu den länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigen inhaltlich auch die von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen gemeldeten Maßnahmen. Die Kommission bewertet die Übereinstimmung mit der Vorlage und konzentriert sich auf die wichtigsten Reformverpflichtungen sowie auf die Bestätigung der eigenen Informationsbeschaffung der Kommission aus anderen Quellen.

Im Hinblick auf die CESAR-Datenbank sind die internen Verfahren der Kommission so gestaltet, dass alle relevanten Generaldirektionen in CESAR zur Gesamtbewertung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Kommission beitragen können. Als lebendiges Instrument, das beständig weiterentwickelt wird, um den Bewertungs- und Überwachungsprozess weiter zu verbessern, werden in CESAR neue Funktionalitäten entwickelt, um besser sicherzustellen, dass alle einschlägigen Generaldirektionen ihre Bewertung in der Datenbank dokumentieren.

Die Kommission stimmt der Aussage, dass sich die Überwachung aufgrund der häufigen Umordnung von Teilbereichen der länderspezifischen Empfehlungen im Zeitverlauf schwierig gestaltet, nicht zu. Die Bewertung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erfolgt zuerst für jeden einzelnen Unterabschnitt und dann durch Aggregation für die gesamte Empfehlung. Um die Analyse zu erleichtern und den Vergleich der Fortschritte im Zeitverlauf einfach zu gestalten, verwendet die Kommission einen synthetischen Indikator zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen. In CESAR wurden einige Anpassungen vorgenommen, um die Empfehlungen in den einzelnen Politikbereichen über einen bestimmten Zeitraum besser nachvollziehen zu können.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

59. Die Kommission stimmt weder der Schlussfolgerung des Hofes zu, dass die Armutsbekämpfung zu wenig im Mittelpunkt steht, noch dass es ein Ungleichgewicht bei der Mischung der länderspezifischen Empfehlungen gibt.

Um Fragen der Rechtsstaatlichkeit besondere Aufmerksamkeit zu widmen, wurde ein neuer Rechtsstaatlichkeitsmechanismus eingerichtet. Bei der Behandlung dieser Fragen im Rahmen des Semesters wird sich auf Fälle konzentriert, die klare makroökonomische Auswirkungen haben.

### **Empfehlung 1 – Stärkerer Fokus auf die Bereiche Soziales und Forschung im Rahmen des Europäischen Semesters**

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an und wird die sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Krise umfassend berücksichtigen. Die Kommission setzt sich dafür ein, Menschen aus der Armut zu befreien, indem sie die Ursachen der Armut angeht.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung nur teilweise an, da sie sich nicht verpflichten kann, länderspezifische Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten zu richten, deren Fortschritte unzureichend sind. Im Lichte des neuen europäischen Grünen Deals und des digitalen Übergangs wird davon ausgegangen, dass dem Bereich Forschung und Innovation eine bedeutende Rolle im Europäischen Semester sowie dabei zukommt, die europäische Wirtschaft wettbewerbsfähig und klimaneutral zu gestalten.

### **Empfehlung 2 – Stärkung der Umsetzung und der Überwachung länderspezifischer Empfehlungen**

Buchstabe a: Die Kommission **nimmt diese Empfehlung an** und sorgt jetzt dafür, dass alle Mitglieder der Länderteams ihre Bewertungen der Umsetzung in CESAR aktualisieren. Als lebendiges Instrument, das beständig weiterentwickelt wird, um den Bewertungs- und Überwachungsprozess weiter zu verbessern, werden in CESAR neue Funktionalitäten entwickelt, um besser sicherzustellen, dass alle einschlägigen Generaldirektionen ihre Bewertung in der Datenbank dokumentieren.

Buchstabe b: Die Kommission **nimmt diese Empfehlung teilweise an**. Sie wird dafür sorgen, dass die Informationen betreffend die länderspezifischen Empfehlungen und deren Umsetzungsstand, die bereits über die Länderberichte öffentlich zugänglich sind, auch online zur Verfügung gestellt werden. Dazu müssten die Mitgliedstaaten jedoch erst ihre Zustimmung erteilen.

Buchstabe c: Die Kommission **nimmt diese Empfehlung nicht an**. Die Kommission baut eine kooperative Beziehung mit den Mitgliedstaaten auf, um Herausforderungen gemeinsam zu identifizieren und anzugehen.

In der Tat wendet die Kommission das vom Hof vorgeschlagene Prinzip bereits an, indem sie bei mangelnder Umsetzung die Empfehlungen in den folgenden Semesterrunden wiederholt und erforderlichenfalls präzisiert. Daher wird die Erwägung weiterer Maßnahmen im Rahmen der Verordnung nicht als angemessen erachtet.

### Empfehlung 3 – Stärkung der Verknüpfung von EU-Mitteln und länderspezifischen Empfehlungen

Die Kommission **nimmt diese Empfehlung für den MFR 2021-2027 teilweise an**. Es wurden bereits einige Reformbedingungen in Bezug auf die Programmierung der europäischen Struktur- und Investitionsfond vereinbart. Des Weiteren unterbreitete die Kommission am 27. Mai 2020 einen Vorschlag für eine neue Aufbau- und Resilienzfazilität, die den Mitgliedstaaten umfassende finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bieten soll, um ihnen dabei zu helfen, die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Herausforderungen anzugehen. Die Einrichtung einer solchen Fazilität wird jedoch von den Verhandlungen im Parlament und im Rat abhängen.

### Empfehlung 4 – Bessere Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen

Die Kommission **nimmt diese Empfehlung nur teilweise an**, da sich die einzelnen länderspezifischen Empfehlungen mit einer gemeinsamen politischen Herausforderung befassen. Der Umstand, dass sich die einzelnen länderspezifischen Empfehlungen mit verschiedenen Themen befassen, spiegelt die Tatsache wider, dass die Bewältigung einer spezifischen sozioökonomischen Herausforderung politische Maßnahmen in verschiedenen Bereichen erfordert. Im Rahmen der Strategie Europa 2020 gab es messbare Ziele. Das Hinzufügen weiterer Ziele wird nicht als sinnvoll erachtet. Auch die Vorgabe eines Zeitrahmens wird nicht als praktikabel angesehen, da sich die Kommission bewusst ist, dass Reformen im Zeitverlauf in verschiedenen Phasen durchgeführt werden müssen. Denkbar wäre eine detailliertere qualitative Bewertung der Umsetzungsbemühungen eines Mitgliedstaates. Dies wird bereits anerkannt, wenn die Kommission die Umsetzung bewertet und verschiedene Bewertungskategorien anwendet, z. B. „begrenzte Fortschritte“, „einige Fortschritte“ usw. Die Kommission liefert bereits eine angemessene Begründung für die Empfehlungen in den Länderberichten und den Erwägungsgründen der länderspezifischen Empfehlungen.

### Empfehlung 5 – Bereitstellung einer klaren Bewertung der nationalen Reformprogramme

Buchstabe a: Die Kommission **nimmt diese Empfehlung teilweise an**, vorbehaltlich der Ergebnisse der laufenden Verhandlungen mit den Mitgesetzgebern über den MFR und die Aufbau- und Resilienzfazilität.

Die NRP ergänzen und bestätigen die aus anderen Quellen stammenden Informationen. NRP in ihrer gegenwärtigen Form werden als sehr nützlich für die Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen und als zweckmäßig angesehen. Sie enthalten bereits verschiedene Elemente, wie vom Hof vorgeschlagen. Gleichzeitig wird die Kommission im Rahmen ihrer laufenden Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten untersuchen, welche für beide Seiten nutzbringenden Verbesserungen an den NRP vorgenommen werden können.

Überdies kann mit Blick auf die Vorschläge der Kommission für den MFR 2021-2027 die Struktur der NRP gegebenenfalls entsprechend der vorgeschlagenen Funktion der NRP in Bezug auf die Aufbau- und Resilienzfazilität angepasst werden. Insbesondere werden die Mitgliedstaaten im

Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität in der Lage sein, ihre Aufbau- und Resilienzpläne vorzulegen, die den NRP beigefügt werden.

Buchstabe b: Die Kommission **nimmt diese Empfehlung nicht an.**

NRP spielen eine sehr wichtige Rolle, wenn es darum geht, das Engagement für die Umsetzung von Reformen innerhalb der Mitgliedstaaten, in den eigenen Ministerien und bei den Interessenträgern sicherzustellen. Für die Kommission sind NRP ein nützliches Instrument, um die Informationen, die sie im Rahmen ihrer kontinuierlichen wirtschaftspolitischen Überwachungstätigkeit über diverse andere Kanäle gesammelt hat, zusammenzuführen und zu bestätigen.

Die Bewertung der NRP durch die Kommission spiegelt sich in den vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen und den zugehörigen Erwägungsgründen wider. Es wird die Auffassung vertreten, dass explizite, dedizierte Bewertungen der NRP für die einzelnen Mitgliedstaaten angesichts der Funktion, die den NRP im Kontext des Europäischen Semesters derzeit zukommt, keinen zusätzlichen Nutzen liefern.

# Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes. Herr Brenninkmeijer wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Raphael Debets, dem Leitenden Manager Zacharias Kolias und dem Aufgabenleiter Jacques Sciberras. Zum Prüfungsteam gehörten Georgios Karakatsanis, Marko Mrkalj, Adrian Savin, Albano Martins Dias da Silva, Athanasios Koustoulidis, Giuseppe Diana, Maëlle Bourque, Maria Isabel Quintela, Marion Schiefele und Stefano Sturaro. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.

Infolge der COVID-19-Pandemie und der strikten Ausgangsbeschränkungen konnte kein Foto vom Prüfungsteam bereitgestellt werden.

# Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	19.9.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	31.1.2019
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	30.6.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	20.7.2020

## URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

### Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-2095-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/527404	QJ-AB-19-027-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-2070-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/414471	QJ-AB-19-027-DE-Q

Seit 2010 bildet das Europäische Semester den Rahmen für einen jährlichen Zyklus, in dessen Verlauf die EU-Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und Haushaltspolitik aufeinander abstimmen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission in ihren Länderberichten die jährlichen wirtschaftlichen Fortschritte der Mitgliedstaaten fundiert analysierte, die Strategie Europa 2020 koordinierte, sodass sechs der acht Ziele bis 2020 erreicht werden und dem Rat relevante länderspezifische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten vorschlug. Er gelangte jedoch auch zu dem Ergebnis, dass die länderspezifischen Empfehlungen von den Mitgliedstaaten in geringem Umfang vollständig oder substanziell umgesetzt wurden. Der Hof unterbreitet daher einer Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Wirksamkeit des Europäischen Semesters und der Arbeit der Kommission, damit der Prozess im Einklang mit der Verordnung durchgeführt wird. Dazu sind folgende Schritte erforderlich: stärkerer Fokus auf Bereiche, in denen es langsam vorangeht (wie Armut und Forschung), strengere Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen, engere Koppelung der EU-Förderung an die länderspezifischen Empfehlungen und mehr schriftliches Feedback zu den nationalen Reformprogrammen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors