

Das Europäische Semester

Das „Europäische Semester“ wurde gemeinsam mit der Strategie „Europa 2020“ als Governance-Mechanismus eingeführt. Es bezeichnet ein Bündel an Prozessen, die mit dem Ziel der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und Schuldenstände oder makroökonomischer Ungleichgewichte von der Europäischen Kommission orchestriert werden und in auf die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten maßgeschneiderten Berichten, Empfehlungen und zu einem kleineren Teil auch in sanktionierten Vorgaben münden. Damit erhielt die Kommission ein Instrument, um die politischen Vorgänge innerhalb der Mitgliedsstaaten zu bewerten und Zielvorgaben für innerstaatliche Reformen zu definieren. Gemeinsam mit dem sogenannten „nationalen Semester“, das zur Umsetzung der Zielvorgaben dient, stellt das Europäische Semester einen jährlichen Zyklus dar.

Auf der Basis politischer Leitlinien, die zu Beginn des Semester-Prozesses durch den Europäischen Rat, in dem die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten zusammentreffen, festgelegt werden, erarbeitet die Kommission jährlich Länderberichte und länderspezifische Empfehlungen. Im Falle der Feststellung eines übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichts kann die Kommission zusätzlich auch Sanktionen gegen den betroffenen Mitgliedsstaat erlassen.

Eine Besonderheit des Europäischen Semesters sind die davon erfassten Politikbereiche, die weit über die in den EU-Verträgen festgelegten Kompetenzen der EU-Institutionen hinausgehen. Davon betroffen sind auch unmittelbare wie mittelbare Agenden der österreichischen Sozialversicherung, darunter die nationale Pensions-, Gesundheits-, Pflege- und Armutspolitik.

Kritisiert wird unter anderem die Fokussierung der Analyse auf den Faktor Kosteneffizienz, weil dabei etwa Versorgungsziele vernachlässigt werden.¹ Auch droht der im Selbstverständnis der österreichischen Sozialversicherung liegende Solidaritätsgedanke zu kurz zu kommen. Zwar wurde im Länderbericht von 2018 erstmals die europäische Säule sozialer Rechte

als Beurteilungskriterium der EU-Mitgliedsstaaten mitberücksichtigt. Ob sich die fiskalpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Union mit humanistischen Grundwerten im Sinne der Unionsbürger in Einklang bringen lassen oder ob es sich dabei um ein „sozialpolitisches Feigenblatt“ handelt, werden erst die Entwicklungen der nächsten Jahre zeigen.

Geschichte des Europäischen Semesters

Der Gründungshistorie der EU als Nachfolgerin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entsprechend, nimmt das finanz- und wirtschaftspolitische Regelwerk im Vergleich zu anderen Politikbereichen einen hohen Stellenwert ein. Dies ist auch einer der prominentesten Kritikpunkte an der Union. Nichtsdestotrotz verlief die Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Vergangenheit nicht immer reibungslos – vielmehr wurden schon einige Steuerungsinstrumente vorgeschlagen, zum Teil eingeführt und einige davon auch wieder verworfen.

Als erster Meilenstein zu einer EU-weiten Wirtschafts- und Finanzpolitik gilt der 1993 in Kraft getretene Maastricht-Vertrag.² Neben Aspekten der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Abkommen über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit wurde die EU als übergeordneter Verbund für die Europäischen Gemeinschaften und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gegründet. Insbesondere Letzteres stellte den größten Schritt der wirtschaftlichen europäischen Integration seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften im Jahr 1957 dar.

Im Jahr 1997 folgte der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der vor der Einführung des Euro als Buchgeld im Jahr 1999 die daran teilnehmenden Länder an eine moderate Neuverschuldung binden und dem mit der Verschuldung einhergehenden Anstieg der Inflation vorbeugen sollte.³ Konkret verpflichteten sich die Euroländer dazu, die Höhe des jährlichen Haushaltsdefizites auf



Mag. Marcel Jira ist in der Abteilung Leistungs-, Versicherungs- und Beitragswesen im Hauptverband tätig und war der erste nationale Experte in der Europavertretung der österreichischen Sozialversicherung in Brüssel.

¹ Vgl. Hacker, Sozialplan ohne Risiko, Zeit Online, 17.11.2017.

² Rat der Europäischen Gemeinschaft/Kommission der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 191.

³ Die zugrundeliegenden Rechtsakte sind die Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Wachstums- und Stabilitätspakt, 17.6.1997, die Verordnung (EG) Nr. 1466/97, 7.7.1997 und die Verordnung (EG) Nr. 1467/97, 7.7.1997.

drei Prozent und die Gesamtverschuldung auf 60 Prozent des BIP zu beschränken. Bei Überschreitung dieser Grenzen kann der „Rat für Wirtschaft und Finanzen“ (EU-Finanzministerrat) ein Verfahren mit diversen Sanktionsmöglichkeiten gegen das betroffene Land einleiten.

Als nächster Schritt in der wirtschaftspolitischen Geschichte der Europäischen Union ist die im Jahr 2000 beschlossene Lissabon-Strategie zu nennen.⁴ Darin definierte der Europäische Rat eine Reihe von Zielen, die innerhalb von zehn Jahren umgesetzt werden sollten. Konkret wollte man die Produktivität und Innovationsgeschwindigkeit der EU erhöhen, um den wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu schaffen, wobei man sich insbesondere mit Japan und (noch mehr) den USA messen wollte. Auch die soziale Sicherheit stand im Fokus der Lissabon-Strategie. Dies erfolgte in erster Linie durch Beschäftigungsprogramme und Maßnahmen, die den sozialen Zusammenhalt der Mitgliedsstaaten fördern sollten.

Schon bei einem Zwischenbericht im Jahr 2005 musste der Europäische Rat aber feststellen, dass sich der Wachstumsabstand zu den USA zwischenzeitlich vergrößert hatte. Im Schlussbericht der EU-Kommission im Jahr 2010 konnte schließlich das Scheitern der Lissabon-Strategie nicht verborgen werden – das deutliche Verfehlen der angestrebten Ziele konnte lediglich mit dem Hinweis auf die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten und die sich durch die Weltwirtschaftskrise verschärfenden wirtschaftlichen Bedingungen kommentiert werden.⁵

Ebenso gescheitert waren die im selben Zeitraum gestarteten Kampagnen zu einer gemeinsamen „Verfassung für Europa“. Nachdem der Entwurf über den Verfassungsvertrag im Oktober 2004 in Rom bereits feierlich von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet worden war, scheiterte dessen Ratifizierung schließlich in den Parlamenten einiger Nationalstaaten. Dem gingen Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 voraus, bei denen die europäische Verfassung mit deutlichen Mehrheiten (Frankreich: 56 Prozent, Niederlande: 62 Prozent) abgelehnt wurde. Speziell in Frankreich griffen diverse Gruppen die mangelnde soziale Ausrichtung des Verfassungsentwurfs an; Man kritisierte, dass sich der Vertrag in erster Linie an einem (neoliberalen) Wirtschaftsverständnis orientiere, nicht aber am Ausmaß sozialer Gerechtigkeit und an sozialem Schutz. Vor dem Hintergrund dieser beiden gescheiterten „Leuchtturmprojekte“ und unter dem Eindruck der drastischen Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise entstand die Strategie „Europa 2020“, die wie die Lis-

abon-Strategie auf zehn Jahre ausgelegt ist und neben mehreren umwelt-, bildungs-, sozial- und (am markantesten vertreten) wirtschaftspolitischen Zielsetzungen auch die Einführung des Europäischen Semesters als Kontrollmechanismus für diese Ziele vorsah.⁶ Manuel Barroso, der damalige Präsident der Europäischen Kommission, verfasste das Vorwort zur Strategie Europa 2020 und hielt darin kritisch fest:

„Die Krise ist ein Weckruf. Wir müssen erkennen: ein ‚Weiter so wie bisher‘ würde uns in der neuen Weltordnung schrittweise in die Zweitrangigkeit zurückfallen lassen. Jetzt schlägt die Stunde der Wahrheit für Europa. Jetzt ist die Zeit für entschlossenes und ambitioniertes Handeln.

[...]

Um aber in Zukunft nachhaltig wirtschaften zu können, müssen wir über die kurzfristigen Aufgaben hinausdenken. Europa muss wieder auf Kurs kommen und dann auf dem richtigen Kurs bleiben. Das ist das Anliegen von Europa 2020. Es geht um mehr Arbeitsplätze und mehr Lebensqualität. Das Papier zeigt Wege auf, wie Europa ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum verwirklichen, neue Arbeitsplätze schaffen und unseren Gesellschaften Orientierung vermitteln kann.“⁷

Für das Scheitern der vorangegangenen EU-Initiativen erklärte man in Brüssel primär gegenläufige Interessen der Mitgliedsstaaten als verantwortlich. Das Europäische Semester sollte als Governance-Instrument die Umsetzung der „Europa 2020“-Ziele in den Mitgliedsstaaten gewährleisten. Dabei wollte man rigoros auch jene Politikbereiche in das Europäische Semester einbeziehen, die nach den EU-Verträgen ganz klar in die Länderkompetenzen fallen und von EU-Regulierungen weitgehend ausgenommen sind. Dies stieß erwartungsgemäß auf Widerstand bei den Mitgliedsstaaten, weshalb die von der Kommission im Semester-Prozess ausgearbeiteten Länderempfehlungen schließlich rein empfehlenden Charakter bekamen.

Die Struktur des Europäischen Semesters

Das Europäische Semester zielt darauf ab, die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der EU-Mitgliedsstaaten aufeinander abzustimmen, und besteht aus mehreren, sich jährlich wiederholenden und miteinander verbundenen Konsultationselementen⁸ (siehe Abbildung).

Der Anstoß eines Semester-Zyklus erfolgt im Zeitraum von November bis Dezember, wenn die Europäische Kommission einen Jahreswachstumsbericht („Annual Growth Survey“) und einen Warnmechanis-

Die Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der EU verlief nicht immer reibungslos – schon einige Steuerungsinstrumente wurden wieder verworfen.

⁴ Europäischer Rat, Lissabon-Strategie, 24.3.2000.

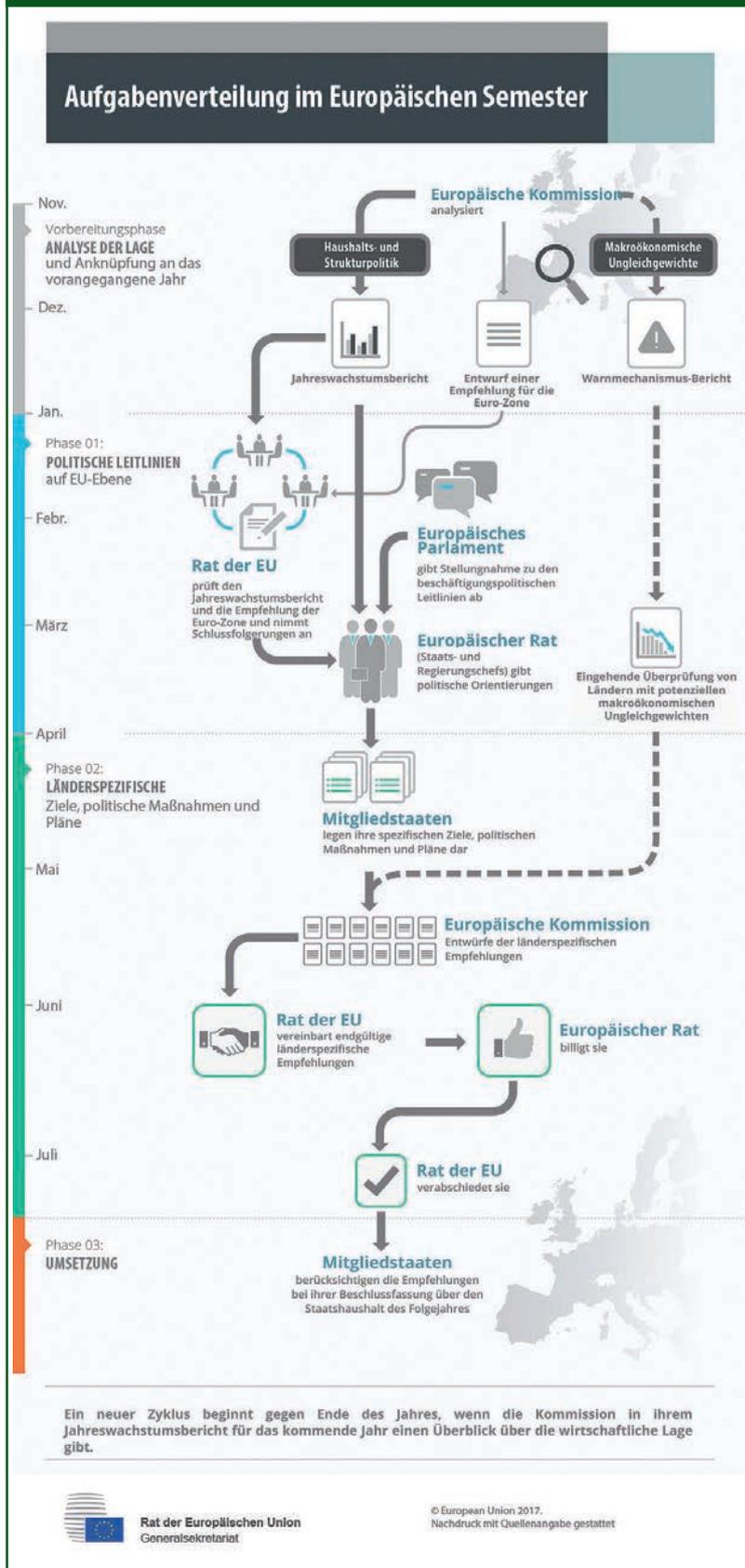
⁵ Europäische Kommission, Bewertung der Lissabon-Strategie, 2.2.2010.

⁶ Mitteilung der Kommission – Europa 2020.

⁷ José Manuel Barroso, Mitteilung der Kommission – Europa 2020.

⁸ Rat der Europäischen Union, Europäisches Semester – Consilium, <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/>.

Abbildung: Ablauf des Europäischen Semesters
(Quelle: Europäische Kommission 2017)



mus-Bericht („Alert Mechanism Report“) für das folgende Jahr vorlegt.⁹ Auf Basis des Letzteren kann die EU-Kommission ein „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ („Excessive Imbalance Procedure“) durchführen. Im Jahr 2016 sprach man Österreich eine derartige Warnung aus, in weiterer Folge wurde aber festgestellt, dass kein makroökonomisches Ungleichgewicht vorliegt.

Ebenfalls im November reist das jeweils zuständige Komitee der Europäischen Kommission im Rahmen der sogenannten „Mission“ in die Mitgliedsstaaten, um Gespräche mit Vertretern von Ministerien, sozialpartnerschaftlichen Organisationen sowie anderer, anlassbezogen ausgewählten Institutionen zu führen. Zweck der Reise ist ein Informationsaustausch mit nationalen Experten im Hinblick auf den nächstjährigen Länderbericht. Im Jahr 2016 wurden etwa auch mit Vertretern der Sozialversicherung Gespräche geführt.

Danach, im Jänner und Februar, berät der Rat der Europäischen Union (das Gesetzgebungsorgan der EU, in dem die Minister der Mitgliedsstaaten vertreten sind) über den Jahreswachstumsbericht, formuliert übergreifende politische Leitlinien und verabschiedet Schlussfolgerungen dazu. Das Europäische Parlament hat eine Stellungnahme zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien abzugeben.

Im März werden die Länderberichte („Country Reports“) veröffentlicht. Diese enthalten eine Reihe von Analysen, darunter gegebenenfalls auch jene zu möglichen makroökonomischen Ungleichgewichten. Auf Basis dieser Analysen kann die Kommission auch Empfehlungen zur Korrektur der Ungleichgewichte ausarbeiten. Etwa zeitgleich gibt der Europäische Rat auf Basis der Analysen und Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union politische Leitlinien vor. Diese sollten von den Mitgliedsstaaten bei der Ausarbeitung der nationalen Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme bzw. bei nationalen Reformprogrammen berücksichtigt werden, woran allerdings keine unmittelbaren Sanktionen geknüpft sind.

Die Mitgliedsstaaten müssen im April ihre mittelfristigen Haushaltsstrategien an die Europäische Kommission übermitteln. Darin sind die geplanten Strukturreformen, insbesondere zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, darzulegen. Die Kommission hat diese Papiere im Mai zu bewerten. Im selben Monat wird auch der erste Entwurf für die länderspezifischen Empfehlungen („Country Specific Recommendations – CSRs“) herausgegeben. Dieser wird von den „Country Leaders“ des Generalsekretariats der Europäischen Kommission koordiniert und von den anderen Generaldirektionen der Europäischen Kommission erarbeitet. Intensiv eingebunden sind die Generaldirektionen für Wirtschaft und Finan-

⁹ Rat der Europäischen Union, Ablauf des Europäischen Semesters – Consilium, <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.

zen (DG ECFIN), Beschäftigung (DG EMPL) und Wachstum (DG GROW).

Schließlich werden die Länderempfehlungen im Juni vom Rat der Europäischen Union diskutiert und finalisiert. Die Endfassung muss vom Europäischen Rat abgenommen werden, bevor der Rat der Europäischen Union im Juli die Endfassung der CSRs beschließt.

In der zweiten Jahreshälfte, die gelegentlich auch als „nationales Semester“ bezeichnet wird, sind die Mitgliedsstaaten am Zug. Diese sind dazu angehalten, die Länderempfehlungen bei der Haushaltsplanung für das folgende Jahr umzusetzen. Bis Mitte Oktober sind die entsprechenden nationalen Haushaltsentwürfe der Kommission und der Euro-Gruppe vorzulegen, damit auf deren Basis wieder ein Jahreswachstumsbericht, ein Warnmechanismus-Bericht und ein Entwurf einer Empfehlung für die Euro-Gruppe erarbeitet werden und das Semester von Neuem beginnen kann.

Der Länderbericht und die länderspezifischen Empfehlungen

Wie bereits dargelegt, setzt sich das Europäische Semester aus einer Reihe unterschiedlicher, größtenteils aufeinander aufbauender Konsultationsmechanismen zusammen. Die zwei maßgeblichsten Instrumente des Europäischen Semesters sind der Länderbericht und die länderspezifischen Empfehlungen, die in jährlichen Intervallen erstellt werden.

Im Länderbericht 2018 für Österreich wird die positive wirtschaftliche Entwicklung Österreichs gelobt.¹⁰ Diese wird als gute Grundlage dafür angesehen, aufgeschobene Reformen anzupacken. Im Bereich der Sozialpolitik sind dies insbesondere die mittel- und langfristig hohen Pensions- und Gesundheitsausgaben, zeigt sich die Europäische Kommission überzeugt.

Im Bereich der Pensionen plädiert die Kommission für eine Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters, da diese ein größeres Sparpotenzial birgt als die reine Annäherung des faktischen an das gesetzliche Pensionsantrittsalter. Für die zu hohen Gesundheitsausgaben ist gemäß den Ausführungen im Länderbericht ein überdimensionierter Spitalssektor verantwortlich, der seinerseits auf eine zersplitterte Finanzierungs- und Organisationsstruktur im Gesundheitswesen zurückzuführen ist. Die Kommission schlägt als Gegenmaßnahme eine Reform der Primärversorgung vor.

Soziale Indikatoren in Österreich werden – auch im erstmals im Rahmen des Länderberichts zur Anwendung gebrachten „Social Scoreboard“ – positiv bewertet. Kritisch sieht die Europäische Kommission hingegen die starke Belastung des Faktors Arbeit, was sie primär auf die hohen Sozialversicherungsbeiträge zurückführt.



© Sven Hoppe - Fotolia.com

Außerdem wird im Länderbericht davon ausgegangen, dass die Zusammenlegung der Krankenversicherungsträger ein Potenzial für Effizienzgewinne birgt. Argumentiert wird das mit dem Umstand, dass die Kosten für die Verwaltung der Gesundheitsversorgung in Österreich mit 0,4 Prozent des BIP höher als im EU-Schnitt liegen würden.

In den Mitte Mai 2018 veröffentlichten länderspezifischen Empfehlungen wird Österreich geraten, Reformen im Gesundheits-, Langzeitpflege- sowie im Pensionssystem umzusetzen, das gesetzliche Pensionsantrittsalter (speziell jenes der Frauen) anzuheben und den Zugang zu Frühpensionierungen zu erschweren.¹¹ Weiters sollen die öffentlichen Dienstleistungen, unter anderem durch eine Angleichung der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten, effizienter gemacht werden. All diese Maßnahmen sollen primär der Erreichung des Haushaltsziels des Jahres 2019 dienen. Darüber hinaus wird in den länderspezifischen Empfehlungen der Arbeitsmarkt angesprochen. Hier soll speziell der Anteil der Geringverdiener durch eine Verlagerung der Steuerlast auf weniger wachstumsschädliche Quellen reduziert werden. Außerdem soll sich, so die Empfehlung des Rates der Europäischen Union, der Abbau regulierungsbedingter Hürden positiv auf mehrere Wachstumsfaktoren auswirken.

Die Effektivität des Europäischen Semesters

Das Europäische Semester betrifft hauptsächlich Themengebiete, die klar in die nationalen Kompetenzen der Mitgliedsstaaten fallen. Obwohl seine Architektur auf ein Governance-Instrument hinweist, hat die Europäische Kommission nur stark beschränkte Möglichkeiten, die propagierten Maßnahmen unmittelbar durchzusetzen. Der reale Einfluss des Europäischen Semesters auf die Politik der Mitgliedsstaaten liegt zwischen einer unverbindlichen Policy-Empfehlung und einer konkret formulierten Erwartung durch eine hierarchisch übergeordnete Instanz. Es handelt sich um ein „weiches Instrument“, das gelegentlich für die im Ver-

Die EU-Kommission lobt soziale Indikatoren in Österreich, fordert aber gleichzeitig, die Kosten im Gesundheits- Langzeitpflege und Pensionssystem zu senken.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission, Länderbericht Österreich 2018, 7.3.2018.

¹¹ Vgl. Europäische Kommission, Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2018, 23.5.2018.

Für ein Governance-Instrument mangelt es dem Europäischen Semester an Durchsetzungskraft – durch die Verbreitung und Wiederholung von Normen kann die Europäische Kommission aber die öffentliche Debatte beeinflussen.

hältnis zum Aufwand mangelnde Durchsetzungskraft kritisiert wird. Die dabei zum Tragen kommenden Mechanismen gehen dennoch über die einfache Überzeugungskraft guter Argumente hinaus und sollten nicht unterschätzt werden.

Der einfachste Erklärungsansatz für die Wirkungsweise des Europäischen Semesters ist die Tendenz nationaler Regierungen, drohenden Sanktionen vorzubeugen. Um Verfahren, die etwa bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht oder einem übermäßigen Defizit drohen würden (diese Sanktionen wurden mit der Einführung des Europäischen Semesters aufgewertet), nehmen sie die Länderempfehlungen ernster, als die unmittelbaren Konsequenzen einer Nichtbeachtung das nahelegen würden. Den Mitgliedsstaaten bleibt aber immerhin die Möglichkeit, vom Vorschlag der EU-Kommission abweichende Lösungsansätze zu suchen, solange diese ebenfalls geeignet sind, die Zielvorgaben zu erreichen.¹²

Andere Autoren sehen die Wirkmechanismen des Europäischen Semesters als permanenten politischen Verhandlungsprozess, der, je nach der wirtschaftlichen Ausgangssituation, auch hierarchische Züge annehmen kann.¹³ Die objektivierbare Überschreitung makroökonomischer Schwellenwerte stellt nur einen groben Richtwert dar und führt bei wirtschaftlich unabhängigen Ländern nicht unbedingt zu einer verschärften Vorgehensweise der Kommission. Hingegen schlug z. B. beim in den letzten Jahren wirtschaftlich schwankenden Griechenland das Pendel in die andere Richtung aus: Als Bedingung für diverse Hilfestellungen wurden hier von der Europäischen Kommission eine Vielzahl von im Europäischen Semester beschriebenen Maßnahmen durchgesetzt, die nationalstaatliche Zuständigkeit in diesen Fragen war nebensächlich.

Einige Beobachtungen beschreiben das Verhältnis zwischen der Kommission und den nationalen Regierungen im Rahmen des Europäischen Semesters sogar noch ausgeprägter als inoffiziellen Verhandlungsprozess, in dem sich die Mitgliedsstaaten für Reformen im Sinne der Semester-Empfehlungen sonstigen wirt-

schaftlichen und politischen Spielraum erkaufen. Dies, so wird attestiert, zeigt sich auch daran, dass der Fortschritt eines Mitgliedsstaats im Länderbericht auf Basis der durchgeführten Reformen bewertet wird, anstatt auf die Ergebnisse der Reformen abzielen. Den Mitgliedsländern wird, so die These, damit die Möglichkeit eingeräumt, ihren guten Willen zu demonstrieren.¹⁴ Ein ebenfalls häufig angeführter Mechanismus zur Beschreibung der Wirkungsweise des Europäischen Semesters ist Gruppendruck. Ein permanentes „naming and shaming“ soll es den Mitgliedsstaaten der EU erschweren, die Zielvorgaben der Kommission zu ignorieren.¹⁵ Die Effektivität der „peer pressure“ ist aber fraglich – einerseits, weil die Mitgliedsländer nicht zuletzt aus strategischen Gründen die direkte Konfrontation mit anderen EU-Mitgliedern scheuen, und andererseits, weil die nationalen Behörden gar nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, sich derart intensiv mit den Empfehlungen für andere Mitgliedsstaaten auseinanderzusetzen.

Nicht zu unterschätzen ist auch die Rolle internationaler Finanzmärkte. Die von der Europäischen Kommission attestierte Performance kann in weiterer Folge zu einer Abwertung von Staatsanleihen führen – ein Umstand, den die Mitgliedsstaaten vermeiden wollen.¹⁶ Indirekt kann über diesen Wirkmechanismus auch medialer Druck und, da durch die Währungsunion von einer Abwertung auch die anderen EU-Mitgliedsstaaten betroffen sind, unter Umständen auch der bereits angeführte Gruppendruck aus anderen EU-Staaten aufgebaut werden.¹⁷

Erwähnung findet in der Literatur auch ein von der EU-Kommission zuletzt sehr offen formulierter Ansatz, die Umsetzung von Reformen mit positiven Anreizen zu verknüpfen. Gemeint ist damit etwa die finanzielle Unterstützung von EU-Staaten bei Struktur- und Investitionsfonds.¹⁸

Zuletzt finden in der Auseinandersetzung mit EU-Positionen in den Mitgliedsstaaten auch verschiedene Lernmechanismen statt, die zu einer „freiwilligen An-

12 Vgl. De Búrca/Keohane/Sabel, *Global Experimentalist Governance*, *British Journal of Political Science* 2014, 477–486.

13 Vgl. Dunlop/Radaelli, *Policy learning in the Eurozone crisis: modes, power and functionality*, *Policy Sciences* 2016, 107–124.

14 Vgl. Deroose/Griesse, *Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations?*, *ECFIN Economic Brief*, Issue 37, October 2014.

15 Vgl. Gern/Jannsen/Kooths, *Economic policy coordination in the euro area under the European Semester*, 10.11.2015. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542678/IPOL_IDA\(2015\)542678_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542678/IPOL_IDA(2015)542678_EN.pdf);

16 Vgl. Kelemen, *Law, Fiscal Federalism and Austerity*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2015, 379.

17 Vgl. Zeitlin/Vanhercke, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, *Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS)* 2014, 7.

18 Vgl. Louvaris Fasois, *The Subtle Mechanisms of Europeanization: The European Semester and its Effects on the Social and Employment Policies of Belgium*; *Conference Paper der Fifteenth Biennial Conference of the European Union Studies Association (EUSA) in Miami, Florida, May 4–6 2017*; <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/312>



passung“ nationaler Reformen führen. Die für dieses Argument herangezogenen Modelle gehen davon aus, dass Interessensvertreter das ihnen zur Verfügung stehende Wissen nutzen, um ihre eigenen politischen Ziele zu verfolgen. Die Kommission kann somit ihre Publikationen im Rahmen des Europäischen Semesters nutzen, um politisch opportune Argumente zu verbreiten. Diese werden dann – so die Theorie – von politischen Akteuren aufgegriffen und fließen in die nationalen Debatten und in weiterer Folge auch in die durchzuführenden Reformen ein.¹⁹

Ein weiterer Lern- und Adaptionsprozess findet durch die stetige Wiederholung von Konzepten und Normen statt. Demnach führt die ständige mediale Präsenz der Kommissionsposition mit der Zeit zu einer kognitiven Assimilation, bei der die Zielvorstellungen der Europäischen Kommission auch im nationalen Kontext übernommen werden.

Das Europäische Semester aus Sicht der österreichischen Sozialversicherung

Nach dem Scheitern der EU-Verfassung vom Jahr 2004 und der fehlgeschlagenen Lissabon-Strategie befand sich die gemeinsame europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik in einer ernstzunehmenden Krise. In einer Art „Flucht nach vorne“ gestattete man der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters die routinemäßige Beschäftigung mit nahezu allen nennenswerten Politikbereichen der Mitgliedsländer.

Entsprechend kompliziert ist die Klassifizierung des Europäischen Semesters: Mit den periodisch erstellten Zielvorgaben, Berichten, Policy-Empfehlungen und der Bewertung der Umsetzung der Empfehlungen ist das Konzept klar auf einen Governance-Mechanismus ausgerichtet. Aufgrund der Tatsache, dass die (Nicht-)Berücksichtigung der vorgeschlagenen Maßnahmen aber an keine unmittelbaren Sanktionen geknüpft ist, bleibt der Umsetzungsgrad der Semester-Empfehlungen verhältnismäßig gering – Schätzungen zufolge werden zwischen 29 und 40 Prozent der Länderempfehlungen umgesetzt. Dieser Umstand lässt das Europäische Semester eher als unverbindlichen Konsultations- denn als verbindlichen Governance-Mechanismus erscheinen.

Aus Sicht der österreichischen Sozialversicherung kann man die derzeitige Unverbindlichkeit der im Rahmen des Europäischen Semesters vorgeschlagenen Maßnahmen begrüßen, da einige davon nicht ohne eine substanzielle Verschlechterung der Versorgungssituation der Versicherten möglich wären. Als Beispiel hierfür sei etwa der Abschnitt über die österreichische Pensionspolitik angeführt: Der prognostizierte Anstieg der Pensionsausgaben um 0,5 Prozentpunkte bis zum

Jahr 2070 wird im Länderbericht als Indikator dafür herangezogen, dass die Nachhaltigkeit der österreichischen Haushaltspolitik gefährdet sei. Dass im für diese Prognose herangezogenen „Ageing Report“ der Anteil der Personen im pensionsfähigen Alter (65+) um 11,9 Prozentpunkte steigt, eine Senkung der Pensionskosten also nicht ohne negative Auswirkungen für die Pensionsbezieher/-innen bleiben würde, ist für die Analyse der EU-Kommission irrelevant.

Auch im Bereich der Gesundheitspolitik muss die Analyse der Kommission in einigen Bereichen als zu oberflächlich bezeichnet werden. Die Kosten für die Steuerung und Verwaltung der Gesundheitsversorgung in Höhe von 0,4 Prozent des BIP im Jahr 2014 werden von der Europäischen Kommission als vergleichsweise hoch eingestuft. Als Gegenmaßnahme wird die geplante Zusammenlegung der Sozialversicherungsträger begrüßt. Dabei übersieht die Kommission, dass die Verwaltungskosten der österreichischen Sozialversicherung gemäß OECD-Daten nur zwei Prozent der gesamten laufenden Gesundheitsausgaben ausmachen und damit deutlich niedriger sind als in vergleichbaren europäischen Ländern wie Deutschland, Luxemburg oder Frankreich.

Mit derartigen Positionierungen verletzt die Europäische Kommission auch die eigenen methodischen Vorgaben, nach denen der Länderbericht strukturelle Probleme neutral, objektiv und nicht wertend aufzeigen soll, ohne jedoch einer inhaltlichen politischen Debatte auf nationaler Ebene vorzugreifen. Gerade in politisch sensiblen Bereichen wie im Gesundheitswesen und bei der sozialen Sicherheit wäre die Einhaltung dieses Grundsatzes aber geboten.

Nicht zuletzt um den (auch durch den Brexit beflügelten) Tendenzen einer „sozialeren Europäischen Union“ zu entsprechen, wurde die europäische Säule sozialer Rechte und das in diesem Rahmen entwickelte Social Scoreboard erstmals in den im Februar erschienenen Länderbericht 2018 aufgenommen. In diesem Benchmark schneidet Österreich sehr gut ab. Der derzeitige Fokus des Europäischen Semesters liegt aber weiterhin auf fiskalpolitischen Analysen – erst die Zukunft wird zeigen, ob das Social Scoreboard ein „sozialpolitisches Feigenblatt“ bleibt.

Kritiker werfen dem Europäischen Semester demokratische Mängel vor, etwa weil das Europäische Parlament darin nur Anhörungsrechte hat. Häufig wird auch bemängelt, dass der gesamte Prozess viele Ressourcen bindet, die sich durch die eingeschränkte Effektivität des Semesters aber nicht legitimieren lassen. Trotz allem ist die Relevanz des Europäischen Semesters für politische Entscheidungen hoch einzuschätzen. Aus strategischer Sicht sind die Publikationen im Rahmen des Europäischen Semesters daher weiterhin genau zu verfolgen.

Der Länderbericht soll strukturelle Probleme neutral, objektiv und nicht wertend aufzeigen – ein Grundsatz der bei der Bewertung des österreichischen Gesundheitssystems verletzt wird.

¹⁹ Ebenda