

Das Europäische Semester

Die Einflussnahme der Europäischen Kommission auf nationale Reformpolitik zwischen Governance und Konsultation

Mag. Marcel Jira

30. Jänner 2018

Inhalt

Executive Summary	3
1 Einführung.....	4
2 Die Geschichte der Finanz- und Wirtschaftspolitik der EU.....	5
2.1 Einleitung	5
2.2 Der Maastricht-Vertrag	6
2.3 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt.....	7
2.4 Die Lissabon-Strategie	7
2.5 Vertrag über eine Verfassung für Europa	8
2.6 Europa 2020 und das Europäische Semester	10
2.7 Europäische Säule sozialer Rechte.....	10
2.8 Andere jüngere Entwicklungen.....	11
3 Die Struktur des Europäischen Semesters	12
4 Der Länderbericht (CR) und Länderspezifische Empfehlungen (CSR)	15
4.1 Einleitung	15
4.2 Der Länderbericht (CR)	15
4.3 Wirtschaftslage und -aussichten.....	16
4.4 Fortschritte bei den länderspezifischen Empfehlungen.....	17
4.5 Reformprioritäten	19
4.5.1 Pensionspolitik	19
4.5.2 Gesundheitspolitik.....	20
4.5.3 Pflegepolitik.....	21
4.5.4 Armutspolitik	21
5 Effektivität der Länderberichte (CR) und Länderspezifischen Empfehlungen (CSR).....	22
5.1 Einleitung	22
5.2 Wirkungsmechanismen des Europäischen Semesters	22
5.3 Empirische Befunde zur Effektivität und Relevanz des Europäischen Semesters ..	24
6 Meinungen zum Europäischen Semester	25
6.1 Einleitung	25
6.2 Europäische Kommission	26
6.3 Wirtschaftskammer Österreich	27
6.4 Arbeiterkammer Österreich	28
7 Fazit	29
8 Quellenverzeichnis	31

Executive Summary

Gemeinsam mit der Strategie Europa 2020 wurde das Europäische Semester als Governance Mechanismus eingeführt. Die Europäische Kommission erhielt damit ein Instrument, um die politischen Vorgänge innerhalb der Mitgliedsstaaten zu bewerten und Zielvorgaben für innerstaatliche Reformen zu definieren.

Die wichtigsten zu diesem Zweck herangezogenen Instrumente sind (1) die Definition von politischen Leitlinien durch den Europäischen Rat, (2) die jährliche Ausarbeitung von Länderberichten („Country Reports“, CRs) und (3) die ebenfalls jährliche Veröffentlichung von länderspezifischen Empfehlungen („Country Specific Recommendations“, CSR). Im Falle der Feststellung eines (4) übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichts kann die Kommission auch Sanktionen gegen den betroffenen Mitgliedsstaat erlassen.

Das Fehlen anderer Sanktionsmechanismen macht die Kategorisierung des Europäischen Semesters zwischen einem reinen Governance-Instrument und einem (unverbindlichen) Konsultationmechanismus schwierig. Doch obwohl die meisten Elemente des Europäischen Semesters lediglich Empfehlungscharakter haben, geht die Tragweite der davon erfassten Politikbereiche weit über die in den EU-Verträgen festgelegten Kompetenzen der EU-Institutionen hinaus. Unter anderem werden etwa auch die Pensions-, Gesundheits-, Pflege und Armutspolitik der Mitgliedsstaaten analysiert.

Kritisiert wird das Europäische Semester unter anderem für dessen Beurteilungskriterien, die sich bislang primär auf die finanzielle Nachhaltigkeit der jeweiligen Landespolitik beschränken. Andere politische Ziele, wie etwa Versorgungseffizienz, sozialer Schutz bzw. soziale Gerechtigkeit oder Naturschutz spielen derzeit eine untergeordnete Rolle. Um diesem Missverhältnis entgegenzutreten, soll ab dem im Februar 2018 veröffentlichten CR die Europäische Säule sozialer Rechte in die Beurteilung der EU-Mitgliedsstaaten einfließen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist der für den Semesterprozess in der EU-Kommission aber auch in vielen Institutionen der Mitgliedsstaaten (etwa in den Ministerien, den Interessensvertretungen und bei anderen sozialpartnerschaftlichen Organisationen) betriebene Aufwand, der in einem ungünstigen Verhältnis zum tatsächlichen Einfluss des Europäischen Semesters auf die Politik der Mitgliedsstaaten steht. Tatsächlich werden, je nach Schätzung, nur zwischen 29 % und 40 % der CSRs umgesetzt. Um ihren Einfluss zu vergrößern, will die EU-Kommission zukünftig primär auf positive Anreize setzen. Beispielsweise soll die Umsetzung von Kommissionsempfehlungen mit den Mitteln aus diversen EU-Fonds gefördert werden.

Mehrere im Rahmen des Europäischen Semesters analysierte Politikbereiche betreffen unmittelbar die Agenden der österreichischen Sozialversicherung. Die derzeitige Fokussierung der Analyse auf den Faktor Kosteneffizienz vernachlässigt die Versorgungsziele und den Solidaritätscharakter die im Selbstverständnis der österreichischen Sozialversicherung liegen. Gerade deshalb ist ein regelmäßiges Screening der im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlichten Publikationen sowie eine nachhaltige Interessensvertretung gegenüber der Europäischen Kommission für die Sozialversicherung unerlässlich.

1 Einführung

Das Europäische Semester ist ein 2011 im Zuge der Strategie Europa 2020 geschaffener Rahmen, mit dem Ziel, die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) zu koordinieren. Die mit dem Mechanismus verbundenen Ziele sind in erster Line die Sicherung der nationalen Haushaltsdisziplin sowie eine leistungsfähige Wirtschaft. Damit wird versucht, auf Politikbereiche, die jedenfalls zu großen Teilen nicht oder nur sehr eingeschränkt in die den EU-Institutionen in den Verträgen zugestandenen Kompetenzen fallen (also eigentlich in der direkten Verantwortung der EU-Staaten liegen) Einfluss zu nehmen. Bei der Koordinierung nimmt die Europäische Kommission die zentrale Rolle ein.

Zur Erreichung der Ziele wurde das Europäische Semester als eine Reihe von sich im Jahreszyklus wiederholenden und miteinander verbundenen Konsultationselementen entwickelt. Die wichtigsten Aspekte dabei sind

- die Vorstellung der Prioritäten und Leitlinien für das Folgejahr,
- die Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik aller EU-Länder im Rahmen von Berichten,
- die länderspezifischen wirtschafts- und haushaltspolitischen Empfehlungen und
- die den EU-Staaten obliegende Umsetzung der Empfehlungen.

Festzuhalten ist, dass die Umsetzung bzw. Nicht-Umsetzung der Empfehlungen bis dato an keinerlei positive oder negative Konsequenzen gebunden ist. Aus diesem Grund wird das Europäische Semester gelegentlich als zahnloser Tiger bezeichnet, was sich in einer relativ niedrigen Umsetzungsquote der Empfehlungen widerspiegelt¹.

Daneben wird das europäische Semester inhaltlich für seine „neoliberale Schlagseite“ kritisiert². Auch werden ihm demokratiepolitisch strukturelle Mängel – etwa, dass das Europäische Parlament im Zuge der Erstellung nur ein Anhörungsrecht hat – attestiert³.

Im Rahmen dieser Arbeit wird das Europäische Semester analysiert, wobei der Fokus auf

- das Instrumentarium der Landesberichte („Country Reports“, CR) und der länderspezifischen Empfehlungen („Country Specific Recommendations“, CSR)
- mit Gesundheits- und Sozialpolitik, insbesondere im Zusammenhang mit der Sozialversicherung verknüpfte Aspekte und
- den österreichischen Kontext

gelegt wird.

Um die historischen Zusammenhänge der Entwicklung des Europäischen Semesters zu beleuchten, bietet Abschnitt 2 einen Überblick über die Geschichte der Koordination von

¹ vgl. *Mussler*, Wirtschaftspolitik: Staaten pfeifen auf Brüsseler Empfehlungen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2014.

² *Arbeiterkammer Österreich*, Europäisches Semester - [www.arbeiterkammer.at](https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/europaeischeunion/Europaeisches_Semester.html), 2016 <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/europaeischeunion/Europaeisches_Semester.html>.

³ *Arbeiterkammer Österreich*, Europäisches Semester - [www.arbeiterkammer.at](https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/europaeischeunion/Europaeisches_Semester.html), 2016 <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/europaeischeunion/Europaeisches_Semester.html>.

Wirtschafts- und Finanzpolitik innerhalb der EU. Auch die Implementierung von sozialpolitischen Agenden wird darin behandelt. In Abschnitt 3 werden alle Instrumente erklärt, die im Rahmen des Europäischen Semesters zur Anwendung kommen. Abschnitt 4 dient der detaillierten Analyse zweier dieser Instrumente, nämlich des CR und der CSR. Auf dieser Basis wird in Abschnitt 5 auf die Relevanz der CSR für die Sozial- und Gesundheitspolitik insbesondere aus der Perspektive der Österreichischen Sozialversicherung eingegangen. In Abschnitt 6 wird das Europäische Semester an kritischen Anmerkungen aus wissenschaftlichen Quellen und anderen Medien gemessen, um in Abschnitt 0 dessen Gehalt und Bedeutung einzuschätzen.

2 Die Geschichte der Finanz- und Wirtschaftspolitik der EU

2.1 Einleitung

1958 wurde als Vorläufer der heutigen EU die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet. Eine diesem Umstand entsprechend hohe Stellung nimmt das finanz- und wirtschaftspolitische Regelwerk der EU im Vergleich zu anderen Politikbereichen auch heute noch ein. Häufig wird die EU dafür kritisiert, dass sie in erster Linie eine wirtschaftliche Union sei und andere Aspekte, wie die Sozialpolitik, auf der Strecke bleiben würden⁴.

Doch selbst die Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik verlief in der EU nicht immer reibungslos, weshalb im Laufe ihrer Geschichte mehrere Steuerungsinstrumente vorgeschlagen, zum Teil eingeführt und manchmal auch wieder verworfen wurden. Die Lissabon-Strategie (Abschnitt 2.4) sowie der (nur teilweise wirtschafts- und finanzpolitische) Vorschlag eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (Abschnitt 2.5) waren zwei aufeinanderfolgende klare Fehlschläge für die BefürworterInnen einer stärkeren politischen Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten.

Unter diesen Rahmenbedingungen verfasste Manuel Barroso, der damalige Präsident der Europäischen Kommission das Vorwort zum Vorschlag zur „Strategie Europa 2020“ (Abschnitt 2.6), dem Nachfolgeprojekt für die Lissabon-Strategie. Kritisch hielt er darin fest:

„Wie die weltweiten Folgen der Finanzkrise gezeigt haben, verändert sich die wirtschaftliche Wirklichkeit schneller als die politische. Wir können nicht umhin anzuerkennen, dass die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung auch nach einer entschlosseneren und kohärenteren Antwort der Politik verlangt.

[...]

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

⁴ Hacker, Sozialplan ohne Risiko, ZEIT Online, 17.11.2017.

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.

[...]

Die Kommission schlägt fünf messbare Leitziele für die EU-Ebene vor, die bis 2020 verwirklicht und in nationale Ziele umgesetzt werden sollen. Es handelt sich um Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Innovation, Klimaschutz und Energie, Bildung und Armutsbekämpfung. Sie geben die Richtung an, auf die wir Kurs nehmen sollten. An ihnen werden wir unseren Erfolg messen.⁵

Barroso wählte diese Worte, um den Rat auf die Strategie Europa 2020 einzuschwören. Gerade weil „die Zeit für entschlossenes und entschiedenes Handeln“ gekommen war und gerade weil die fünf Leitziele messbar sind, wurde Europa 2020 von den Konsultationsinstrumenten im Rahmen des Europäischen Semesters begleitet. Man kann aber nicht umhin, in Barosos Vorwort zu Europa 2020 auch eine Abrechnung mit der jüngeren Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU zu erkennen, deren erfolgreicherer Beginn man mit dem 1992 in Kraft getretenen Maastricht-Vertrag datieren kann.

2.2 Der Maastricht-Vertrag

Als erster Meilenstein zu einer EU-weiten Wirtschafts- und Finanzpolitik gilt der Maastricht-Vertrag⁶. Mit ihm wurden gleichzeitig die EU als übergeordneter Verbund für die Europäischen Gemeinschaften, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJSZ) gegründet. Mit dem Maastricht-Vertrag wurden „die Rechte des Europäischen Parlaments gestärkt und eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) eingeführt. Im Übrigen wurde aus der EWG [Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Anm.] die Europäische Gemeinschaft (EG).“⁷ Insbesondere die Einführung der WWU stellte den größten Schritt der wirtschaftlichen europäischen Integration seit der Gründung der EG im Jahr 1957 dar.

Schon damals erkannte man die Sozialpolitik als weiteres wichtiges Politikfeld eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraums, weshalb man dem Maastricht-Vertrag ein „Protokoll über die Sozialpolitik“ beilegte⁸. Dabei handelt es sich um ein Abkommen zwischen elf damaligen Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme von Großbritannien). Das „Sozialprotokoll“ wird als vergleichsweise kleiner Schritt betrachtet, das unter anderem neue Regelungen

- zu sozialpolitischen Gemeinschaftskompetenzen insbesondere zur Setzung arbeitsrechtlicher Mindestnormen,
- zur Förderung des sozialen Dialogs und in dieser Hinsicht einem neuen institutionellen Arrangement innerhalb der EU und

⁵ José Manuel Barroso Mitteilung der Kommission - Europa 2020.

⁶ Rat der Europäischen Gemeinschaft/Kommission der Europäischen Gemeinschaft, ABI C 191.

⁷ Amt für Veröffentlichungen, Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, 15.10.2010 <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3Axy0026>>.

⁸ Schlussakte, Protokoll 14, Europäische Gemeinschaft, Vertrag über die Europäische Union, 1992.

- zur Erleichterung von Entscheidungen (das Sozialabkommen erlaubt statt einstimmiger Beschlüsse in Einzelbereichen qualifizierte Mehrheitsabstimmungen im EU-Rat)

einführte.

2.3 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Im Jahr 1997 entschied man sich, der EU ein weiteres finanzpolitisches Instrument in die Hand zu geben. Unter dem Namen „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ wurden einige bestehende Rechtsakte (Verordnungen und Entschlüsse des Europäischen Rates) zusammengefasst, die im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (also insbesondere den Euro-Raum betreffend) für finanzpolitische Stabilität sorgen sollten⁹.

Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossenen Maßnahmen schränkten den fiskalpolitischen Handlungsraum der Euroländer ein, um somit übermäßig hohe Neuverschuldung und damit einhergehend einen Anstieg der Inflation zu verhindern. Dies ging Hand in Hand mit dem obersten Ziel der europäischen Zentralbank (EZB), die Geldwertstabilität des am 1. Jänner 1999 als Buchgeld eingeführten Euros zu gewährleisten. Konkret verpflichteten sich die Euroländer dazu, die Höhe des jährlichen Haushaltsdefizits auf 3 % und die Gesamtverschuldung auf 60 % des BIP zu beschränken.

Bei außergewöhnlichen Ereignissen (etwa Naturkatastrophen) oder Wirtschaftskrisen, die einen Rückgang des BIP um mindestens 0,75 % bedingen, sieht der Stabilitäts- und Wachstumspakt Ausnahmen von dieser Regelung vor. Andernfalls kann ein Überschreiten der genannten Grenzen mit diversen Sanktionen geahndet werden, die vom „Rat für Wirtschaft und Finanzen“ (EU-Finanzministerrat) durch ein „Verfahren wegen übermäßigen Defizits“ eingeleitet werden. Dem geht eine „Frühwarnung“ der Europäischen Kommission voraus. Folgende Sanktionen können mit qualifizierter Mehrheit (unter Ausschluss des betroffenen Landes) vom EU-Finanzministerrat beschlossen werden:

- Aufforderung an den betroffenen Staat, vor der Ausgabe von Wertpapieren (z.B. Staatsanleihen) zusätzliche Angaben zu veröffentlichen;
- Aufforderung an die Europäische Investitionsbank, die Darlehenspolitik gegenüber dem betroffenen Land zu überprüfen;
- Geldstrafen von 0,2 bis 0,5 % des BIP;
- unverzinsliche Zwangseinlage des betroffenen Landes bis das Defizit korrigiert ist;

Im Rahmen des Paktes wurden auch einige Maßnahmen zur Förderung der politischen Integration Europas getroffen. Diese werden allerdings von Kritikern als „Minimalvariante einer politischen Union“¹⁰ bezeichnet.

2.4 Die Lissabon-Strategie

Die Lissabon-Strategie war ein im Jahr 2000 auf einem Sondertreffen des Europäischen Rates in Lissabon beschlossenes Programm, um innerhalb der EU im Laufe von 10 Jahren

⁹ Konkret waren das Europäische Rat Entschlüsse des Europäischen Rates von Amsterdam über den Wachstums- und Stabilitätspakt, 17.06.1997; Verordnung (EG) Nr . 1466/97, 07.07.1997; Verordnung (EG) Nr . 1467/97, 07.07.1997.

¹⁰ Konow, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion¹ (2002) 19.

(bis 2010) bestimmte wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen¹¹. 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 an Japan und (noch mehr) an den USA messen wollte.

Insbesondere wurde, basierend auf Joseph Schumpeters Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, versucht, Innovationen als Motor für Wirtschaftswachstum zu fördern. Die Lissabon-Strategie betraf aber auch die Bereiche Umweltschutz und Bildungswesen (Stichwort „Wissengesellschaft“) was sie in die inhaltliche Nähe des 1999 beschlossenen Bologna-Prozesses rückt. Der Bereich Bildung war auch im Fokus der Kritik an der Lissabon-Strategie – die Methoden der Koordinierung galten als undemokratisch und intransparent. Es wurde befürchtet, dass die Bildung für kurzfristige wirtschaftliche Ziele instrumentalisiert werden sollte. Da der Bildungsbereich nicht in den EU-Verträgen geregelt ist, mussten die EntscheidungsträgerInnen sich auch den Vorwurf gefallen lassen, mit der Lissabon-Strategie ihre Kompetenzen im Bildungswesen zu überschreiten.

Auch die soziale Sicherheit stand im Fokus der Lissabon-Strategie. Dies wurde in erster Linie durch Beschäftigungsprogramme und Maßnahmen, die die soziale Kohäsion¹² der Mitgliedsstaaten fördern sollten, adressiert.

Insgesamt blieb die Lissabon-Strategie weit hinter den Erwartungen zurück. Bereits bei einer Halbzeitanalyse im Jahr 2005 musste der Europäische Rat feststellen, dass sich der Wachstumsabstand zur USA zwischenzeitlich vergrößert hatte. Man reagierte mit einer Bekräftigung der Wachstumsziele und verabschiedete eine neue sozialpolitische Agenda für den Zeitraum 2006-2010 sowie ein „EU-Programm für Beschäftigung und gesellschaftliche Solidarität“ (auch Progress genannt)¹³. Ebenso war der Vertrag von Lissabon, der 2007 unterzeichnet wurde, Ausdruck des Versuchs, die Ziele (wirtschaftliche wie sozialpolitische) der Lissabon-Strategie doch noch zu erreichen oder sich diesen zumindest anzunähern.

Der Schlussbericht der EU-Kommission zur Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2010 zeigte, dass trotz aller Bemühungen deren Ziele deutlich verfehlt wurden¹⁴. Die Beschäftigungsquote stieg von 2000 bis 2008 zwar von 62 % auf 66 %, angestrebt wurden aber 70 %. Noch deutlicher zeichnete sich das Scheitern beim Anteil der Investitionen für Forschung und Entwicklung ab, wo man eine Steigerung von 1,82 % auf 3 % veranschlagte, allerdings nur 1,9 % erreichte. Einschränkend wird in der Bewertung häufig hinzugefügt, dass im Beobachtungszeitraum neue Mitgliedsstaaten aufgenommen und die Eurozone erweitert wurde. Auch die Weltwirtschaftskrise erhöhte ab 2007 die Arbeitslosigkeit, was die angestrebten Ziele konterkarierte. Dennoch wird vor diesem Hintergrund die allgemeine Stimmung, in der José Manuel Barroso das Nachfolgeprogramm der Lissabon-Strategie, die Strategie Europa 2020, präsentieren musste (vgl. Abschnitt 2.6) besser nachvollziehbar.

2.5 Vertrag über eine Verfassung für Europa

Mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) legte ein eigens für diesen Zweck gegründeter „Europäischer Konvent“ im Jahr 2004 einen Entwurf für eine weitreichende

¹¹ *Europäischer Rat*, Lissabon-Strategie, 24.03.2000.

¹² In diesem Zusammenhang ist damit der soziale Zusammenhalt gemeint

¹³ *Europäisches Parlament*, Sozial- und Beschäftigungspolitik: Allgemeine Grundsätze, 2017, 3.

¹⁴ *Europäische Kommission*, Bewertung der Lissabon-Strategie, 02.02.2010.

Reform des politischen Systems Europas vor. Der Vertrag sollte mehrere Grundlagenverträge (etwa EG-, Euratom und EU-Vertrag) ablösen und der EU eine einheitliche Rechtspersönlichkeit geben. Ziel war es auch, das institutionelle Gefüge der EU zu ändern (man sprach von einer „Demokratisierung“) und ihr zusätzliche Kompetenzen einräumen. Durch die Einschränkung der Vetomöglichkeiten einzelner Mitgliedsstaaten sollte die EU auch handlungsfähiger werden, wobei gleichzeitig die Rechte des Europäischen Parlaments ausgeweitet werden sollten.

Änderungen waren auch im Zusammenhang mit der Europäischen Kommission geplant. Einerseits sollte ihr Initiativrecht in der Gesetzgebung gestärkt werden, indem jene Fälle, in denen der Europäische Rat Gesetzesvorschläge machen durfte, eingeschränkt werden würden. Andererseits sollte die Größe der Kommission auf zwei Drittel der Mitgliedsstaaten (statt einE KommissarIn pro Mitgliedsland) reduziert werden. Die Zusammensetzung sollte nach einem nicht eindeutig definierten Rotationsprinzip erfolgen, das auf demografischen, geografischen und finanziellen Unterschieden aufbauen würde¹⁵.

Nachdem der Entwurf über den Verfassungsvertrag im Oktober 2004 in Rom bereits feierlich von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde, scheiterte die Ratifizierung des Vertrags schließlich in den Parlamenten einiger Nationalstaaten. Dem gingen die Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 zuvor, bei denen die Europäische Verfassung mit deutlichen Mehrheiten (Frankreich: 56 %, Niederlande: 62 %) abgelehnt wurde.

Die Ursachen für das Scheitern des Vertrags lagen teilweise bereits im Prozess der Ausarbeitung. Vielfach wurde die Länge und Komplexität des Verfassungstextes (160.000 Wörter – die US-amerikanische Verfassung hat etwa nur 4.600 Wörter) kritisiert. Auch, dass nicht alle Mitgliedsstaaten Referenden abhielten und andere demokratiepolitische Mängel bei der Ausarbeitung wurden angesprochen. Konservative warfen der Verfassung den fehlenden Gottesbezug vor, während im linken politischen Spektrum kritisiert wurde, dass eine weitere Chance vertan wurde, das Demokratiedefizit der Europäischen Union¹⁶ zu überwinden.

Insbesondere wurde, speziell in Frankreich, auch die mangelnde soziale Ausrichtung des Verfassungsentwurfs angegriffen und kritisiert, dass sich die Europäische Union laut diesem Vertrag in erster Linie an einem (neoliberalen) Wirtschaftsverständnis messe, nicht aber am Ausmaß sozialer Gerechtigkeit und sozialem Schutz. Auch die Charta der Grundrechte, die Teil der Verfassung sein sollte, ging linken KritikerInnen nicht weit genug, unter anderem weil

¹⁵ Es sollte also eine Ausgewogenheit zwischen nördlichen und südlichen, reichen und armen sowie kleinen und großen Ländern hergestellt werden, was vermutlich Länder mit vielen Alleinstellungsmerkmalen (etwa ein reiches großes Land im Norden) begünstigt hätte.

¹⁶ Unter Demokratiedefizit wird einerseits ein strukturelles Problem verstanden, weil die Organe der EU weitreichende und für die EU-BürgerInnen verbindliche Entscheidungen treffen, ohne dass diese Organe nach dem demokratischen Elementargrundsatz „one man one vote“ bestellt sind. Andererseits ist auch ein institutionelles Demokratiedefizit gemeint, weil die politische Partizipation der UnionsbürgerInnen laut den KritikerInnen nicht hinreichend gewährleistet ist. Dieselben Kritikpunkte wurden auch in Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon geäußert (vgl. z.B. *Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und der Vertrag von Lissabon, 2008.*).

die darin enthaltenen sozialen Rechte nur als Grundsätze zu verstehen waren, diese aber nicht einklagbar gewesen wären¹⁷.

Nach dem Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa setzte in der EU ein Reflexionsprozess ein. Teile der Verfassung fanden sich im 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon wieder und sind so Bestandteil des Gemeinschaftsrechts geworden.

2.6 Europa 2020 und das Europäische Semester

Vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 ihren Anfang nahm und bis heute einen großen Schatten auf die wirtschaftliche Situation der EU und ihre Mitgliedsstaaten wirft, wurde im Jahr 2010 die auf die folgenden zehn Jahre ausgelegte „Strategie Europa 2020“ von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und im selben Jahr vom Europäischen Rat verabschiedet¹⁸. Die wichtigsten Ziele der Strategie sind:

- die Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf mindestens 75 %,
- die Erhöhung der Investitionen in Forschung und Entwicklung auf mindestens 3 % des BIP,
- die Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20 % im Vergleich zu 1990,
- die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien auf 20 %,
- die Steigerung der Energieeffizienz um 20 %,
- die Reduzierung des Anteils der SchulabbrecherInnen auf höchstens 10 % sowie die Steigerung der HochschulabsolventInnen im Alter von 30-34 Jahren auf mindestens 40 % und
- die Reduzierung des Anteils von Personen, die unter der jeweiligen nationalen Armutsgrenze leben um 25 % (20 Mio. Menschen).

2.7 Europäische Säule sozialer Rechte

Im März 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Pläne für die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR). „Zweck der europäischen Säule sozialer Rechte ist die Bereitstellung neuer und wirksamerer Rechte für Bürgerinnen und Bürger“¹⁹. Beim Sozialgipfel am 17.11.2017 in Göteborg wurde die Säule schließlich vom Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission proklamiert. In 3 Kategorien werden im Rahmen dieses Programms 20 Grundsätze präsentiert, die für alle Menschen in Europa gelten sollen. Diese lauten

1. Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang
 - 1.1. Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen
 - 1.2. Gleichstellung der Geschlechter
 - 1.3. Chancengleichheit (bezogen auf Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung)
 - 1.4. Aktive Unterstützung für Beschäftigung

¹⁷ Die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtscharta wurde erst mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 verwirklicht, vgl. *Europäisches Parlament Informationsbüro in Deutschland*, Die Grundrechtecharta, 18.07.2017 <<http://www.europarl.europa.eu/germany/de/die-eu-und-ihre-stimme/grundrechtecharta>>..

¹⁸ Mitteilung der Kommission - Europa 2020.

¹⁹ *Europäische Kommission*, Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt, 04.04.2017 <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de>.

2. Faire Arbeitsbedingungen
 - 2.1. Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung
 - 2.2. Löhne und Gehälter
 - 2.3. Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz
 - 2.4. Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten (Sozialpartnerschaft)
 - 2.5. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben
 - 2.6. Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz
3. Sozialschutz und soziale Inklusion
 - 3.1. Betreuung und Unterstützung von Kindern
 - 3.2. Sozialschutz
 - 3.3. Leistungen bei Arbeitslosigkeit
 - 3.4. Mindesteinkommen
 - 3.5. Alterseinkünfte und Ruhegehälter
 - 3.6. Gesundheitsversorgung
 - 3.7. Inklusion von Menschen mit Behinderungen
 - 3.8. Langzeitpflege
 - 3.9. Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose
 - 3.10. Zugang zu essenziellen Dienstleistungen

Als Begleitinitiative zur ESSR wurde ein sogenanntes „Social Scoreboard“ eingerichtet, in Rahmen dessen über zwölf Bereichen Ratings für die ESSR-Grundsätze erstellt werden. Die somit erreichte Quantifizierbarkeit sozialer Ziele soll ab dem im Februar 2018 veröffentlichten CR in das Europäische Semester einfließen und damit einen Ausgleich zur primär fiskalpolitischen Ausrichtung der Berichte und Empfehlungen erzielen.

KritikerInnen befürchten durch einen Beschluss der ESSR eine (weitere) Kompetenzverschiebung zu Gunsten der EU-Kommission. Tatsächlich kann die EU die in diesem Rahmen beschlossenen Normen aber nicht durchsetzen, weil ihr davor die notwendigen Kompetenzen fehlen. Offen ist derzeit auch noch, wie sich die ESSR in das Ökosystem bestehender Konsultationsinstrumente (etwa jene des Europäischen Semesters), die primär auf ökonomische und fiskalische Benchmarks abzielen, einbetten lässt²⁰. Aus mehreren Wortmeldungen von EU-Spitzen ging bereits hervor, dass Teile der ESSR in das Europäische Semester eingebettet werden sollen. Konkret wurde man in diesem Zusammenhang aber noch nicht.

2.8 Andere jüngere Entwicklungen

Im Jahr 2011 wurden die Zielsetzungen der Strategie Europa 2020 mit dem sogenannten Sixpack unterstrichen. Damit wurde in sechs Rechtsakten der Stabilitäts- und Wachstumspakt überarbeitet und ein neues Überwachungsverfahren zur Verhinderung übermäßiger Defizite (Haushaltspolitik) und makroökonomischer Ungleichgewichte (wie hohe Leistungsbilanzdefizite, -überschüsse, unangemessene Privatverschuldung oder Immobilienblasen) eingeführt.

Wie zuvor die Lissabon-Strategie hat die Europäische Kommission auch die Strategie Europa 2020, zusätzlich zum Governance-Mechanismus des Europäischen Semesters, im

²⁰ *European Association for the Defense of Human Rights*, Commission launches a public consultation on the European Pillar of Social Rights: words, only fine words?, 2016.

Jahr 2014 einer Evaluierung unterzogen²¹. Abermals musste festgestellt werden, dass viele der gesteckten Ziele bis 2020 voraussichtlich nicht erreichbar sind. Ausnahmen bilden die Treibhausgasemissionen, sowie die Bildungsziele, die weitgehend als erreichbar gelten. Alarmierend ist hingegen, dass die Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind entgegen der Zielsetzung von Europa 2020, von 2009 bis 2012 auf 124 Millionen Menschen gestiegen ist (Steigerung um 10 Millionen Personen)²².

3 Die Struktur des Europäischen Semesters

„Das ‚Europäische Semester‘ ist ein Zyklus, in dessen Verlauf die EU-Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und Fiskalpolitik aufeinander abstimmen.“²³ Es besteht aus mehreren, sich jährlich wiederholenden und miteinander verbundenen Konsultations-Elementen. Die Abfolge der einzelnen Bestandteile des Europäischen Semesters wird in der folgenden Grafik dargestellt. Der Anstoß eines Zyklus des Europäischen Semesters erfolgt von November bis Dezember eines jeden Jahres. In diesem Zeitraum legt die Kommission einen Jahreswachstumsbericht (Annual Growth Survey) und einen Warnmechanismus-Bericht (Alert Mechanism Report) für das folgende Jahr vor²⁴. Ersterer dient der Erläuterung der politischen Prioritäten der EU für das kommende Jahr, wobei die Mitgliedsstaaten dazu angehalten sind, diese bei der Festlegung ihrer Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Im Warnmechanismus-Bericht (auch Frühwarnbericht) werden gesamtwirtschaftliche Entwicklungen in einzelnen EU-Mitgliedsstaaten erörtert. Auf Basis dieses Berichts kann die EU-Kommission gegebenenfalls den Beschluss fassen, im Rahmen eines „Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ (Excessive Imbalance Procedure) eine eingehende Analyse makroökonomischer Ungleichgewichte in einzelnen Mitgliedsstaaten durchzuführen. Manifestiert sich für die Kommission der Eindruck eines Ungleichgewichts, muss der betroffene Mitgliedsstaat einen „Corrective Action Plan“ sowie regelmäßige Fortschrittsberichte vorlegen. Im äußersten Fall sind finanzielle Strafzahlungen in der Höhe von 0,1 % des BIP vorgesehen. Im Jahr 2016 wurde für Österreich ein Frühwarnbericht erstellt, in dem festgestellt wurde, dass kein makroökonomisches Ungleichgewicht vorliegt. Für den Euro-Raum wird darüber hinaus ein Entwurf für Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik erstellt.

Auch im November reist das jeweils zuständige Komitee der Europäischen Kommission im Rahmen sogenannter „Missions“ in die Mitgliedsstaaten um Gespräche mit VertreterInnen von Ministerien, sozialpartnerschaftlicher Organisationen sowie anderer flexibel ausgewählter Institutionen zu führen. Zweck der Reise ist ein Informationsaustausch mit nationalen ExpertInnen in Hinblick auf den nächstjährigen CR.

Danach, im Jänner und Februar berät der Rat der Europäischen Union über den Jahreswachstumsbericht, formuliert übergreifende politische Leitlinien und verabschiedet Schlussfolgerungen dazu. Auch das Europäische Parlament befasst sich mit dem

²¹ *Europäische Kommission*, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 19.03.2014.

²² *Europäische Kommission*, Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 05.03.2014.

²³ *Rat der Europäischen Union*, Europäisches Semester - Consilium, <<http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/>>.

²⁴ *Rat der Europäischen Union*, Ablauf des Europäischen Semesters - Consilium, <<http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/how-european-semester-works/>>.

Jahreswachstumsbericht und hat eine Stellungnahme zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien abzugeben. Davon abgesehen ist das Parlament über den wirtschaftspolitischen Dialog einbezogen und kann den Präsidenten/die Präsidentin des Rates, die Kommission und auch den Präsidenten/die Präsidentin des Europäischen Rates sowie der Euro-Gruppe zu einer Aussprache einladen.

Im März werden die Länderberichte (auch landes- bzw. länderspezifische Berichte, englisch Country Reports CR) veröffentlicht. Diese enthalten gegebenenfalls die bereits erwähnten Analysen von möglichen makroökonomischen Ungleichgewichten. Auf Basis dieser Analysen kann die Kommission auch Empfehlungen zur Korrektur der Ungleichgewichte ausarbeiten.

Ebenfalls im März gibt der Europäische Rat auf Basis der Analysen und Schlussfolgerungen des Rates der EU politische Leitlinien vor – diese sollten von den Mitgliedsstaaten bei der Ausarbeitung der nationalen Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme bzw. bei nationalen Reformprogrammen zu berücksichtigen werden, woran allerdings keine unmittelbaren Sanktionen geknüpft sind.

Im April müssen die Mitgliedsstaaten ihre mittelfristige Haushaltsstrategie in den Stabilitäts- oder Konvergenzprogrammen erläutern. Weiters ist von jedem Mitglied ein nationales Reformprogramm zu erstellen, welches die geplanten Strukturreformen, insbesondere zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, darlegt. Diese Papiere werden im Mai von der Europäischen Kommission bewertet, die in diesem Monat auch einen Entwurf für die länderspezifischen Empfehlungen (CSR) vorzulegen hat. Dieser wird von den „Country Leaders“ des Generalsekretariats der Europäischen Kommission koordiniert und zwischen den anderen Generaldirektionen der Europäischen Kommission (jedenfalls aber unter intensiver Einbindung der Generaldirektionen für Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN), Beschäftigung (DG EMPL) und Wachstum (DG GROW), die gemeinsam mit dem Generalsekretariat die sogenannte Core Group im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester bilden) erarbeitet.

Bei der Auswahl von CSRs lässt sich die Kommission von bisher über das jeweilige Mitgliedsland veröffentlichten Statistiken und anderen Publikationen leiten, wobei versucht wird darin jene Aspekte zu betonen, in denen das größte Aufholpotenzial besteht. Trotz aller gegenläufigen Bemühungen sind die CSRs nicht durchgehend objektivierbar – in einigen Fällen legen die abgegebenen CSRs einen politisch-ideologischen Hintergrund nahe. Während knapp nach der Einführung des Europäischen Semesters die CSRs noch längere Listen mit zehn und mehr Empfehlungen darstellten, versucht man in den letzten Jahren die CSRs kurz zu halten und – je nach der aktuellen Situation im jeweiligen Mitgliedsstaat drei bis fünf Empfehlungen auszusprechen.

Die CSRs werden im Juni vom Rat der Europäischen Union diskutiert und finalisiert. Die Endfassung muss vom Europäischen Rat (in dem die Regierungschefs/-chefinnen der Mitgliedsstaaten zusammentreffen) abgenommen werden, bevor der Rat der Europäischen Union (das Gesetzgebungsorgan der EU, in welchem die MinisterInnen der Mitgliedsstaaten vertreten sind) im Juli die Endfassung der CSRs beschließt.

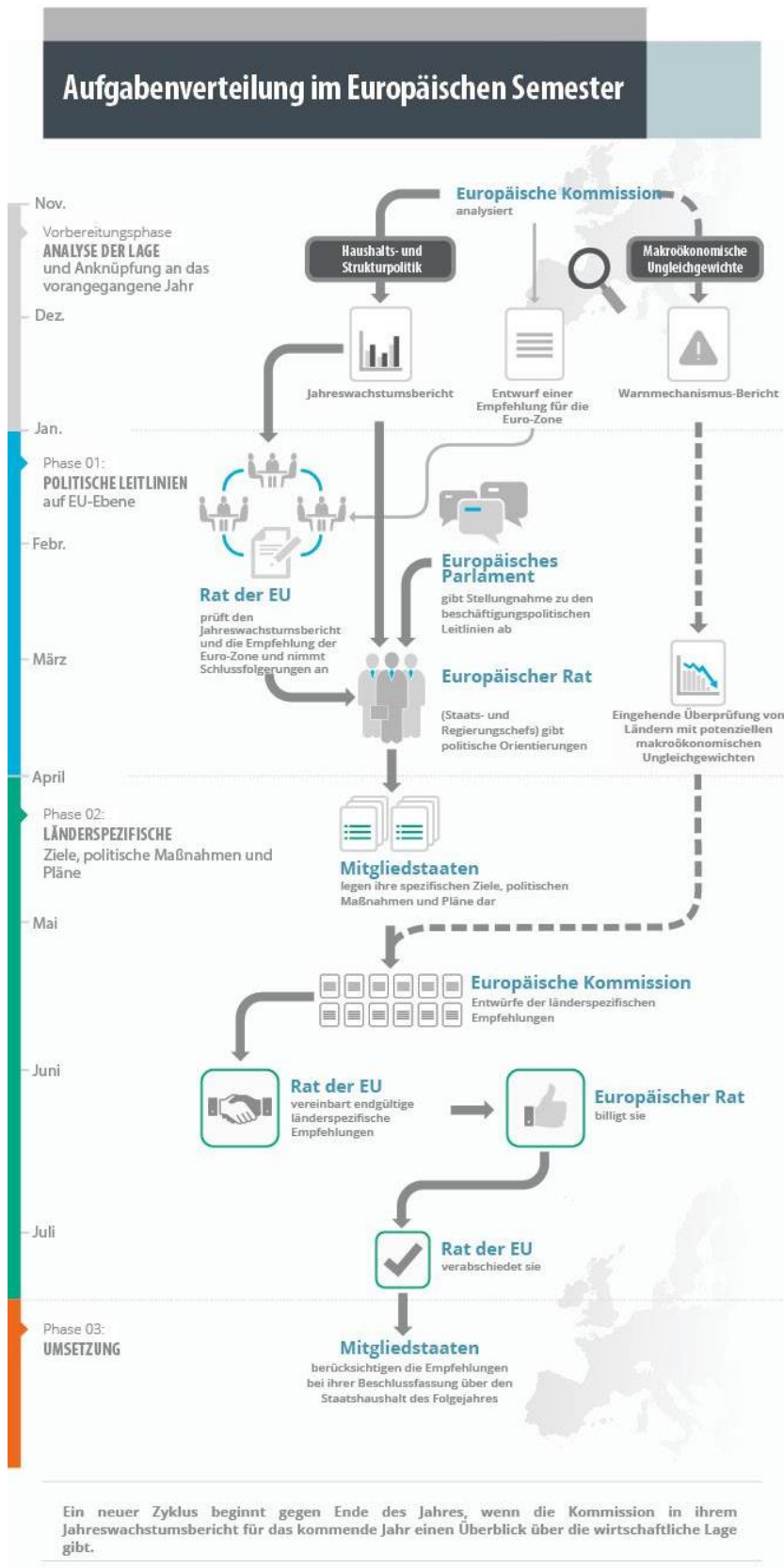


Abbildung 1 Ablauf des Europäischen Semesters, Quelle: Europäische Kommission 2017

In der zweiten Jahreshälfte, die gelegentlich auch als „nationales Semester“ bezeichnet wird, sind die Mitgliedsstaaten am Zug. Diese sind dazu angehalten, die CSRs 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 Europäische Semester von Neuem beginnen kann.

4 Der Länderbericht (CR) und Länderspezifische Empfehlungen (CSR)

4.1 Einleitung

Wie in Abschnitt 3 dargelegt, setzt sich das europäische Semester aus einer Reihe unterschiedlicher, größtenteils aufeinander aufbauender Konsultationsmechanismen zusammen. Dieser Abschnitt ist jenen beiden Kernelementen gewidmet, die einerseits regelmäßig für alle Länder durchgeführt werden²⁵ und andererseits den maßgeblichsten Einfluss auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik der betroffenen Länder nehmen bzw. nehmen sollen, nämlich der Länderbericht (CR) und die Länderspezifischen Empfehlungen (CSR).

In jährlichen Intervallen werden diese beiden Dokumente mehr oder weniger maßgeschneidert für jeden Mitgliedsstaat erstellt und veröffentlicht. Eine Auseinandersetzung der jeweiligen EntscheidungsträgerInnen mit dem Inhalt des Berichts bzw. mit der Ausrichtung der Empfehlungen ist unumgänglich, wenn die wirtschafts- und finanzpolitischen VerantwortungsträgerInnen die unangenehme Frage, warum man nicht bereits früher tätig wurde – etwa bei einem allenfalls folgenden Defizitverfahren – vermeiden wollen.

In der folgenden Analyse wird der Schwerpunkt auf den österreichischen Kontext gelegt, wobei im speziellen auf Aspekte zur Gesundheits- und Sozialpolitik, insbesondere im Zusammenhang mit der Sozialversicherung eingegangen wird.

In diesem Zusammenhang sei auch auf Abschnitt 6.2 verwiesen. Dort findet sich die Einschätzung eines/einer VertreterIn des damit befassten Generalsekretariats der Europäischen Kommission zum Ablauf des Europäischen Semesters, dessen Wirkungsweise sowie der Zusammenarbeit mit wesentlichen österreichischen Institutionen.

4.2 Der Länderbericht (CR)

Der Länderbericht, der im Jahr 2017 für Österreich 65 Seiten umfasst, gliedert sich in drei große Abschnitte. Es sind dies (1) eine Einschätzung der Wirtschaftslage und -aussichten des jeweiligen Landes, (2) die Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Vorjahres sowie (3) die identifizierten Reformprioritäten. Der dritte Abschnitt ist seinerseits in fünf Unterkapitel aufgeteilt, nämlich (3.1) Öffentliche Finanzen und Besteuerung, (3.2) Finanzsektor, (3.3) Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik, (3.4.) Investitionen und (3.5) Sektorbezogene Politik.

²⁵ Im Unterschied zu dem Procedere im Zusammenhang mit makroökonomischen Ungleichgewichten und Defizitverfahren, die nur für in dieser Hinsicht gefährdete Länder durchgeführt werden.

Im Anhang des Berichts findet sich eine Übersichtstabelle, in der die länderspezifischen Empfehlungen des Vorjahres mit der Überschrift „Verpflichtungen“ nochmals aufgezählt und deren Umsetzung in einer zweiten Spalte mit dem Titel „Zusammenfassende Bewertung“ beurteilt wird. Weiters findet sich im Anhang ein MIP-Scoreboard²⁶ (vgl. Abbildung 2) sowie einige standardisierte Tabellen.

4.3 Wirtschaftslage und -aussichten

Im ersten Kapitel des Länderberichts über Österreich aus dem Jahr 2017 über die Wirtschaftslage und –aussichten findet sich ein Abschnitt über die soziale Entwicklung des Landes. Hier wird festgehalten, dass der Gini-Index Österreichs mit 0,27 die niedrigste Ungleichverteilung der Einkommen innerhalb der EU ausweist²⁷. Dies geht im geringen Umfang auf das Konto der Umverteilung durch Steuern (von 0,50 auf 0,48), hauptsächlich aber auf die soziale Umverteilung (von 0,48 auf 0,27) zurück. Die reichsten 20 % der Haushalte verfügen über ein viermal höheres Einkommen als die ärmsten 20 % der Haushalte. Paradoxiertweise dreht sich dieses Bild bei der Betrachtung der Nettovermögen (Gesamtvermögen minus Gesamtverbindlichkeiten), wo Österreich zu den Ländern mit der höchsten Ungleichverteilung zählt. Andere Maßzahlen, wie das zurückgehende reale Pro-Kopf-Einkommen der Haushalte im Zeitraum 2007 bis 2015 und der Anstieg der (gering bezahlten) Teilzeitbeschäftigung zeigen, dass auch der österreichische Arbeitsmarkt durch die Wirtschaftskrise des Jahres 2008 bzw. der folgenden Jahre gezeichnet ist.

Die EU-Kommission attestiert Österreich eine beständig gute soziale Lage – mit 18,3 % der Bevölkerung, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, zählt Österreich zu den besten dieser Kategorie in der EU²⁸. Bemängelt wird in diesem Zusammenhang aber, dass bestimmte demografische Gruppen, etwa Frauen im Alter ab 65 Jahren oder Kinder von im Ausland geborenen Eltern den Gefahren von Armut und sozialer Ausgrenzung deutlich stärker ausgesetzt sind (auch über dem EU-Schnitt) als andere.

Im Gesundheitswesen stellt die Kommission eine hohe Verfügbarkeit und Qualität der Versorgung fest. Allerdings gibt Österreich im Vergleich zu anderen Ländern der EU „einen relativ hohen Anteil des BIP für das Gesundheitswesen aus“²⁹. Kritisiert wird der „große, kostspielige Spitalssektor, der gemeinsam mit der projizierten Alterung der Bevölkerung die langfristige Tragfähigkeit des Systems gefährdet“³⁰.

²⁶ MIP steht für macroeconomic imbalance procedure, vgl. Europäische Kommission Scoreboard, 03.10.2016 <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macro-economic-imbalance-procedure/scoreboard_en>.

²⁷ Europäische Kommission, Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017, 6.

²⁸ Europäische Kommission, Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017, 6.

²⁹ Europäische Kommission, Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017, 10.

³⁰ Europäische Kommission, Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017, 10.

ANHANG B

MIP-Scoreboard

Tabelle B.1: MIP-Scoreboard für Österreich

			Schwellenwerte	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Externe Ungleichgewichte und Wettbewerbs- fähigkeit	Leistungsbilanz (in % des BIP)	3-Jahres-Durchschnitt	-4%/6%	3,3	2,4	2,0	1,7	1,9	2,1
	Nettoauslandsvermögensstatus (in % des BIP)		-35%	-5,2	-1,9	-3,2	1,3	2,2	2,9
	Realer effektiver Wechselkurs - 42 Handelspartner, HVPI- Deflator	3-Jahres-Veränderung in %	±5% & ±11%	-2,0	-1,9	-4,7	0,7	1,9	1,8
	Exportmarktanteil in % an den weltweiten Exporten	5-Jahres-Veränderung in %	-6%	-12,3	-12,1	-21,1	-17,8	-16,3	-9,6
	Nominale Lohnstückkosten (2010=100)	3-Jahres-Veränderung in %	9% & 12%	8,9	5,9	3,7	6,3	7,7	6,1
	Deflationierte Wohnimmobilienpreise (% Jahresvergleich)		6%	4,4be	3,0	4,8	2,9	1,4	3,5
Interne Ungleichgewichte	Private Kreditströme (konsolidiert, % des BIP)		14%	0,3	3,0	1,3	0,7	0,9	2,1
	Schulden des privaten Sektors (konsolidiert, % des BIP)		133%	132,9	130,1	129,2	128,0	126,2	126,4
	Gesamtstaatlicher Schuldenstand (% des BIP)		60%	82,8	82,6	82,0	81,3	84,4	85,5
	Arbeitslosenquote	3-Jahres-Durchschnitt	10%	4,7	4,9	4,8	5,0	5,3	5,6
	Verbindlichkeiten des Finanzsektors insgesamt (% Jahresvergleich)		16.5%	-1,9	1,5	0,4	-3,2	-1,1	0,6
	Erwerbsquote, % der Gesamtbevölkerung im Alter 15- 64 (3-Jahres-Veränderung in Pp.)		-0.2%	0,9	0,7	0,8	1,1	0,8	0,4
Neue Beschäftigungs- indikatoren	Langzeitarbeitslosenquote, % der Erwerbsbevölkerung im Alter 15-74 (3-Jahres-Veränderung in Pp.)		0,5%	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,3	0,5
	Jugendarbeitslosenquote, % der Erwerbsbevölkerung im Alter 15-24 (3-Jahres-Veränderung in Pp.)		2%	0,1	0,4	-1,3	0,2	1,4	1,2

b: Zeitreihenbruch. e: Schätzung.

Anmerkung: Hervorgehoben sind Werte, bei denen die im Warnmechanismus-Bericht der Kommission festgelegten Schwellen über- oder unterschritten werden. Im Falle des realen effektiven Wechselkurses und der Lohnstückkosten beziehen sich die ersten Schwellen auf die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets.

Quelle: Europäische Kommission, Eurostat und Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (für den realen effektiven Wechselkurs), und Internationaler Währungsfonds.

Abbildung 2 MIP-Scoreboard (Quelle: Europäische Kommission 2017a, 56)

4.4 Fortschritte bei den länderspezifischen Empfehlungen

Im Jahr 2016 wurde Österreich im Frühwarnbericht der Kommission erwähnt, weshalb man die Volkswirtschaft des Landes einer vertieften Überprüfung unterzog. In diesem Rahmen wurden keine makroökonomischen Ungleichgewichte festgestellt. Österreich wurden im Jahr

2016 aber drei länderspezifische Empfehlungen für eine noch prosperierendere Wirtschaft erteilt. Diese lauten wie folgt.

„[Der Rat] EMPFIEHLT, dass Österreich 2016 und 2017

1. sicherstellt, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel in den Jahren 2016 und 2017 nicht über die aufgrund der Budgetauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms 2015 zugestandene Abweichung hinausgeht und zu diesem Zweck 2017 eine jährliche Budgetanpassung von 0,3 % des BIP erreicht, es sei denn, das mittelfristige Haushaltsziel kann mit geringerem Aufwand eingehalten werden; die Tragfähigkeit des Gesundheitssystems gewährleistet und ebenso jene des Pensionssystems, indem das gesetzliche Pensionsantrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt wird; die budgetären Beziehungen und Zuständigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen vereinfacht, rationalisiert und strafft;

2. die Erwerbsbeteiligung von Frauen verbessert; Maßnahmen trifft, um die Bildungsergebnisse benachteiligter junger Menschen, insbesondere jener mit Migrationshintergrund, zu verbessern;

3. im Dienstleistungsbereich administrative und regulatorische Hürden für Investitionen abbaut, etwa restriktive Zulassungsanforderungen und Einschränkungen hinsichtlich der Rechtsform und der Beteiligungsverhältnisse sowie Hindernisse für die Gründung interdisziplinärer Unternehmen.³¹

Im zweiten Abschnitt des Länderberichts für Österreich werden die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen bewertet, wobei hier nur auf die aus sozial- und gesundheitspolitischer Perspektive relevanten Aspekte der Bewertung eingegangen wird.

In Bezug auf das Pensionssystem honoriert die EU-Kommission, dass Österreich das tatsächliche Pensionsantrittsalter mit den 2014 in Kraft getretenen Reformen hinsichtlich des Zugangs zu Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspensionen erhöhen konnte. Kritisiert wird allerdings, dass – trotz mehrfacher entsprechender Empfehlungen – die Angleichung des Regelpensionsalters bei Männern und Frauen nicht vorgezogen wurde und das Pensionsantrittsalter nach wie vor nicht an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt ist. Laut der Bewertungsskala in Anhang A des Berichts werden für den Bereich der Tragfähigkeit des Gesundheitssystems „begrenzte Fortschritte“, in Bezug auf die Koppelung des Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung „keine Fortschritte“ attestiert. Letzteres wird damit begründet, dass die österreichische Regierung auch keine Maßnahmen in dieser Hinsicht plant.

Einige Fortschritte werden Österreich im Hinblick auf die Tragfähigkeit des Gesundheitssystems zugestanden. Positiv hervorgehoben werden das Finanzausgleichsgesetz 2017, mit dem strengere Ausgabenziele festgelegt wurden sowie die Schaffung der Möglichkeit für Primärversorgungszentren, die den ambulanten Sektor stärken sollen. Kritisiert wird allerdings die nach wie vor hohe Komplexität der Organisations- und Finanzierungsstruktur des Gesundheitssektors.

³¹ Rat der Europäischen Union, Empfehlungen des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2016, 12.07.2016.

Über die Entwicklung der Beiträge ist auch die zweite Empfehlung des Rates (die Erwerbsbeteiligung von Frauen und benachteiligter junger Menschen betreffend) für die Sozialversicherung relevant. Auch hier werden Österreich einige Fortschritte bescheinigt, wenngleich der übermäßig hohe Teilzeitanteil unter weiblichen Beschäftigten, das geschlechtsspezifische Lohn- und Pensionsgefälle und fehlende Kinderbetreuung- und Langzeitpflegeangebote festgestellt wurden.

Bei der dritten Empfehlung wurden in Österreich nur begrenzte Fortschritte ausgemacht. Insbesondere, dass keine Maßnahmen zur „Beseitigung von Hindernissen für die Gründung interdisziplinärer Unternehmen“³² – hier wird wohl auf die durch die Gewerbeordnung geregelten Gewerbe Bezug genommen – getroffen wurden, wird moniert.

4.5 Reformprioritäten

Das dritte und letzte Kapitel des Länderberichts befasst sich mit Österreichs Reformprioritäten. Mehrere Unterabschnitte beschreiben hier unterschiedliche Aspekte der öffentlichen Verwaltung. Aus sozial- und gesundheitspolitischer Sicht sind insbesondere 3.1.3. Ausgaben im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung, 3.1.4. Pensionen, 3.1.5. Gesundheitswesen, 3.1.6. Langzeitpflege, wie auch 3.3.2. Sozialpolitik von Bedeutung.

4.5.1 Pensionspolitik

Zum ersten der genannten Punkte (Ausgaben im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung) äußert sich die Kommission dahingehend, dass die prognostizierbare Bevölkerungsalterung sich in Form eines „mittleren Risikos“ für die mittel- und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken wird. Diese ermöglicht keinen ausreichend guten strukturellen Primärsaldo³³ um bis 2031 die Schuldenquote auf 60 % des BIP zu senken. Neben den demografischen Gründen wird auch der „derzeit ungünstige Schuldenstand“³⁴ als Ursache dafür angeführt.

Die Analyse der Pensionspolitik fußt einerseits auf dem kommissionseigenen Ageing Report 2015 (Prognosezeitraum 2013-2060) und auf dem Budgetbericht 2017 sowie dem Strategiebericht 2017-2020 des österreichischen Finanzministeriums³⁵. Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Staatsausgaben für Pensionen in Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Staaten bereits jetzt relativ hoch sind. Aufgrund der rasch alternden Bevölkerung wird zusätzlich mit einer signifikanten Steigerung der Pensionsausgaben um 0,5 Prozentpunkte des BIP gerechnet, während im EU-Durchschnitt die Pensionsausgaben um 0,2 Prozentpunkte zurückgehen. Das Finanzministerium rechnet mit einer Zunahme der Zuschüsse aus dem Staatsbudget zur Pensionsversicherung um 30,3 % bis 2020 (von 10,2 Mrd. € auf 13,3 Mrd. €). Hierbei ist anzumerken, dass die Beamtenpensionen in dieser Zahl nicht berücksichtigt wurden. Bei den Beamtenpensionen (einschließlich der Ausgaben für Langzeitpflege) wird mit einer Steigerung von 15,6 % gerechnet (von 9 Mrd. € auf 10,4 Mrd. €).

³² Europäische Kommission, Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017, 15.

³³ Der strukturelle Primärsaldo bezeichnet die um konjunkturelle Effekte bereinigte Differenz zwischen Staatseinnahmen und –ausgaben, ohne Berücksichtigung bestehender Schulden oder deren Rückzahlung.

³⁴ Europäische Kommission, Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017, 20.

³⁵ Europäische Kommission, The 2015 Ageing Report, 2015; Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2017, 10.2016; Bundesministerium für Finanzen, Strategiebericht 2017-2020, 04.2016.

Als Ursachen für diese Entwicklung werden die steigende Lebenserwartung, das niedrige tatsächliche Pensionsantrittsalter und die anhaltend niedrigen Geburtenraten (die eine sinkende Anzahl potenzieller ArbeitnehmerInnen nach 2025 mit sich bringt) ausgemacht. Aufgrund dieser demografischen Faktoren werden auch ein Rückgang des Wirtschaftswachstums und eine sich ändernde Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben befürchtet. Positiv wird die Steigerung des Pensionsantrittsalters durch die Reformen bei der Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits- bzw. Erwerbsunfähigkeitspension auf durchschnittlich 60 Jahre und 3 Monate beurteilt, wenngleich festgestellt wird, dass dieser Wert im EU-Vergleich nach wie vor relativ niedrig ist.

In Bezug auf die Geschlechterunterschiede werden insbesondere das niedrige Frauenpensionsantrittsalter, aber auch die „weniger angemessenen Pensionen“ für Frauen, die auf die niedrigere Erwerbsbeteiligung und die geschlechterspezifischen Lohnunterschiede zurückgeführt werden, kritisiert.

4.5.2 Gesundheitspolitik

Im Gesundheitssystem werden ähnliche Probleme wie im Pensionssystem erwartet: die mit 7,9 % des BIP bereits jetzt im EU-Vergleich hohen Kosten des Gesundheitswesens (Durchschnitt 7,2 %) werden – so wird prognostiziert – bis 2060 um 1,3 Prozentpunkte des BIP steigen – 0,4 Prozentpunkte mehr als für andere EU-Länder durchschnittlich erwartet. Auch diese Prognose schätzt die Kommission langfristig als Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ein. Das obwohl die Ziele der Gesundheitsreform 2013 und des Finanzausgleichsgesetzes 2017 bislang eingehalten wurden und der Anstieg der Gesundheitsausgaben 3,6 % nicht überschritten hat – die gesetzten Maßnahmen werden von der EU-Kommission als zu wenig ehrgeizig eingeschätzt.

Im Länderbericht wurde (wie zuletzt auch in der Effizienzstudie der CSR festgehalten³⁶) festgestellt, dass Österreich unter jenen Mitgliedsstaaten liegt, die den niedrigsten Anteil ungedeckten Bedarfs an medizinischer Versorgung („unmet needs“) aufweisen (Ursachen für nicht erfolgte Versorgung wären etwa Kosten, Entfernung oder Wartezeiten). Kritisiert werden hingegen „Ineffizienzen und lange Wartezeiten in bestimmten Bereichen“ wie aus einem Stadtrechnungshofsbericht für Wien hervorgeht³⁷. Auch die unterdurchschnittliche Anzahl gesunder Lebensjahre mit 57,8 Jahren für Frauen und 57,6 Jahren für Männer gegenüber dem EU-Schnitt (Frauen: 61,8 Jahre, Männer: 61,4 Jahre) wird angeführt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund einer überdurchschnittlich hohen Lebenserwartung von 84 Jahren für Frauen bzw. 79,1 Jahren für Männer (EU-Schnitt: Frauen: 83,6 Jahre, Männer: 78,1 Jahre) brisant.

Insgesamt wird dem österreichischen Gesundheitswesen ein gutes Zeugnis ausgestellt, das aber durch verhältnismäßig hohe Kosten erreicht wird. Die EU-Kommission schließt daraus auf ungenutzte Effizienzpotenziale. Diese werden vor allem in der schlechten Abstimmung zwischen der stationären und der ambulanten Versorgung identifiziert, was man an der übermäßigen Inanspruchnahme der Krankenhausversorgung beobachten kann. Mit 535 Betten je 100.000 EinwohnerInnen im Jahr 2013 liegt Österreich 50 % über dem EU-Durchschnitt. Gleiches gilt für die Zahl der Spitalsentlassungen stationärer PatientInnen –

³⁶ *London School of Economics and Political Science*, Efficiency Review of Austria's Social Insurance and Healthcare System, 08.2017, 105ff.

³⁷ *Europäische Kommission*, Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017, 22.

auch diese liegt mit 26,6 Personen auf 100.000 EinwohnerInnen mehr als 50 % über dem EU-Schnitt.

Kritisch betrachtet wird auch die finanzielle Struktur des Gesundheitssystems. Insbesondere die Finanzierung öffentlicher Spitäler aus neun Landesgesundheitsfonds, die ihrerseits Mittel von Bund, Ländern, Gemeinden und den Sozialversicherungsträgern beziehen, sei derartig komplex, dass nach Meinung der Kommission eine Kontrolle – insbesondere eine Kostenkontrolle – durch einzelne Akteure nicht möglich ist. Diese Struktur würde zudem die Anreize zu Kostenreduzierung und Effizienzsteigerung im Spitalsbereich reduzieren.

Positiv bewertet wird das im Finanzausgleichsgesetz 2017 festgeschriebene Abrechnungssystem, das für Krankenanstalten keinen Unterschied mehr zwischen stationären Fällen und den Spitalsambulanzen macht. Anreize, eigentlich ambulant zu behandelnde Fälle stationär aufzunehmen, fallen dadurch weg. Ebenfalls befürwortet werden die Maßnahmen, die für die Schaffung und den Ausbau interdisziplinärer Primärversorgungszentren gesetzt wurden.

In der Analyse des österreichischen Gesundheitswesens wurden auch die Vergabeverfahren des Spitalssektors analysiert. Dabei kommt die Kommission zur Ansicht, dass die öffentlichen und kirchlichen Spitäler kaum auf EU-weite Ausschreibungen zurückgreifen. Selbst wenn EU-weit ausgeschrieben wurde, ging bei einer großen Anzahl nur ein einziges Angebot ein (etwa bei 41 % der Ausschreibungen zu bildgebenden Geräten im medizinischen Bereich von 2012 bis 2015)³⁸. Dies wird als Zeichen für mangelnden Wettbewerb und damit auch für zu hohe Kosten in der Anschaffung solcher Geräte gewertet. Ein weiterer Mangel in der Vergabepraxis wird in der fehlenden Aggregation verortet: würden Spitäler ihre Anschaffungen zusammen planen, könnten sie – etwa durch gemeinsame Sachverständigengutachten – Kosten sparen. Zuletzt wird in diesem Zusammenhang auch kritisiert, dass bei 54 % der Ausschreibungen durch Spitäler von 2012 bis 2015 der Preis als einziges Vergabekriterium herangezogen wurde.

4.5.3 Pflegepolitik

Die Ausführungen der Kommission zur Langzeitpflege stoßen ins selbe Horn. Zwar sind die Langzeitpflegekosten in Österreich mit 1,4 % des BIP im Jahr 2013 derzeit im EU-Durchschnitt. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft wird allerdings bis 2060 mit einem empfindlichen Anstieg auf 2,7 % des BIP gerechnet. Im EU-Schnitt wird demgegenüber nur mit einem Anstieg um 1,1 Prozentpunkte – also 0,2 Prozentpunkte weniger – gerechnet.

4.5.4 Armutspolitik

Ein gutes Zeugnis bekommt die österreichische Sozialpolitik ausgestellt. Der Anteil von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen ist mit 18,3 % unter den niedrigsten der EU und zuletzt sogar rückläufig. Kritisiert werden der Gender-Gap bei Bezahlung, Arbeitszeit und Dauer des Erwerbslebens sowie die bereits erwähnte Gefahr von Altersarmut – speziell bei Frauen. Eine weitere gefährdete Gruppe sind Kinder von im Ausland geborenen Eltern und Langzeitarbeitslose. Bei Ersteren liegt die Armutsquote bei 34,6 %, 1,4 Prozentpunkte über dem EU-Schnitt.

³⁸ Europäische Kommission, Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017, 24.

5 Effektivität der Länderberichte (CR) und Länderspezifischen Empfehlungen (CSR)

5.1 Einleitung

Das Europäische Semester betrifft hauptsächlich Themengebiete, die klar in die nationalen Kompetenzen der Mitgliedsstaaten fallen. Die Bedeutung der CR und CSR sollte dennoch nicht unterschätzt werden.

Die Architektur des Europäischen Semesters weist auf ein Governance-Instrument hin. Im Design des Europäischen Semesters (vgl. Abschnitt 3) ist die mittelbare Beeinflussung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten durchaus vorgesehen. Mit den CSR bekommt jeder Mitgliedsstaat ganz konkrete Handlungsempfehlungen, deren Umsetzung im CR des Folgejahres bewertet wird. Indem die Länder der EU-Kommission ihre nationalen Reformprogramme bzw. Budgetpläne im Rahmen des Europäischen Semesters präsentieren, wurde ein weiterer Kontrollmechanismus geschaffen, der eine Umsetzung der Empfehlungen im Europäischen Semester begünstigen soll.

Tatsächlich sind aber im Regelfall (das heißt, sofern das jeweilige Land die durch EU-Verträge geregelten Budget- und Wirtschaftsziele erreicht) keinerlei unmittelbare Konsequenzen verbunden. Die bei der Einführung der Strategie Europa 2020 herrschenden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die unter anderem von der noch deutlich spürbaren Weltfinanzmarktkrise geprägt waren, hätten ein stärkeres Durchgriffsrecht der Kommission auf die Mitgliedsstaaten nicht zugelassen. Das weist eher auf ein klassisches Konsultationswerkzeug hin.

Auch heute versucht man in Brüssel, den Eindruck eines „Diktats aus Brüssel“ gar nicht erst entstehen zu lassen und damit dem wachsenden Zuspruch für Anti-EU-Parteien in den Mitgliedsstaaten nicht Vorschub zu leisten³⁹. So setzte die EU-Kommission aufgrund des ungünstigen Zeitpunkts angesichts der bevorstehenden Parlamentswahlen im Mai 2016 die im Europäischen Semester vorgesehenen Sanktionen aufgrund eines übermäßigen Defizits in Spanien aus.

5.2 Wirkungsmechanismen des Europäischen Semesters

Der reale Einfluss des Europäischen Semesters auf die Politik der Mitgliedsstaaten liegt zwischen jenem 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 Verhältnis zum Aufwand mangelnde Durchsetzungskraft kritisiert wird (vgl. Abschnitt 5.3). Die dabei zum Tragen kommenden Mechanismen gehen jedenfalls über die reine Überzeugungskraft guter Argumente hinaus, sind davon abgesehen aber nicht einfach nachzuvollziehen.

Ein Erklärungsansatz dafür ist die Tendenz nationaler Regierungen, drohenden Sanktionen vorbeugen wollen. Um Verfahren, die etwa bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht oder einem übermäßigen Defizit drohen würden (diese Sanktionen wurden auch mit der Einführung des Europäischen Semesters aufgewertet), nehmen sie die CSRs ernster, als die (nicht existenten) unmittelbaren Konsequenzen einer Nichtbeachtung das nahelegen

³⁹ *Begg*, Fiscal and Other Rules in EU Economic Governance: Helpful, Largely Irrelevant or Unenforceable?, National Institute Economic Review 2017, R3–R13.

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. Die Funktionsweise wird allgemein in De Búrca/Keohane/Sabel (2014) beschrieben⁴⁰.

Dunlop und Radaelli beschreiben den Wirkmechanismus des Europäischen Semesters etwa als permanenten politischen Verhandlungsprozess, der je nach der Ausgangssituation des Mitgliedsstaats (gegenübergestellt werden hier Frankreich und Griechenland) auch hierarchische Züge annehmen kann⁴¹. Diese Betrachtungsweise steht im Gegensatz zu kausalen Erklärungsmustern, bei denen die Überschreitung von Schwellenwerten die Vorgehensweise der Europäischen Kommission triggern würde.

Andere Beobachtungen gehen noch einen Schritt weiter und stellen fest, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten sich inhärent auf einen inoffiziellen Verhandlungsprozess geeinigt haben, und die Mitgliedsstaaten im Austausch für sonstigen ökonomischen Spielraum Reformen im Sinne der Semester-Empfehlungen durchführen. Dies, so wird attestiert, zeigt sich auch daran, dass in den CRs die CSRs auf Basis der umgesetzten Reformen bewertet werden, anstatt auf die Ergebnisse der Reformen abzielen; den Mitgliedsländern wird damit die Möglichkeit eingeräumt, ihren guten Willen zu demonstrieren⁴².

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 – selbst wenn sie gar nicht in den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der EU-Organe fallen⁴³. 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 Wirkung internationaler Finanzmärkte. Die von der Europäischen Kommission im CR attestierte Performance kann in weiterer Folge zu einer Abwertung von Staatsanleihen führen – ein Vorgang, den die Mitgliedsstaaten vermeiden wollen⁴⁴. Indirekt kann über diesen Wirkmechanismus auch medialer Druck – unter Umständen sogar Gruppendruck aus anderen EU-Staaten aufgebaut werden⁴⁵.

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.

⁴⁰ De Búrca/Keohane/Sabel, *Global Experimentalist Governance*, *British Journal of Political Science* 2014, 477–486.

⁴¹ Dunlop/Radaelli, *Policy learning in the Eurozone crisis: modes, power and functionality*, *Policy Sciences* 2016, 107–124.

⁴² Deroose/Griesse, *Implementing economic reforms are EU Member States responding to European Semester recommendations?* October 2014. (ECFIN economic brief, Issue 37, October 2014 2014).

⁴³ Gern/Jannsen/Kooths, *Economic policy coordination in the euro area under the European Semester*, 10.11.2015.

⁴⁴ Kelemen, *Law, Fiscal Federalism, and Austerity*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2015, 379.

⁴⁵ Zeitlin, *Socializing the European Semester?: economic governance and social policy coordination in Europe 2020* (Reports / Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2014:7 2014).

Gemeint ist damit etwa die finanzielle Unterstützung von EU-Staaten bei Strukturreformen aus Mitteln des Europäischen Struktur- und Investmentfonds⁴⁶.

Zuletzt finden in der Auseinandersetzung der Mitgliedsstaaten mit der EU (konkret mit den VertreterInnen und Publikationen der Europäischen Kommission) auch verschiedene Lernmechanismen statt, die zu einer „freiwilligen Anpassung“ der nationalen Reformen an die CSR führt⁴⁷. Die für dieses Argument herangezogenen Modelle gehen davon aus, dass InteressensvertreterInnen das Ihnen zur Verfügung stehende Wissen nutzen, um Ihre eigenen politischen Ziele zu verfolgen. Die Veröffentlichungen der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters werden Teil dieses Wissens und die politischen AkteurInnen nutzen die darin enthaltenen Argumente, sofern dies opportun ist.

Durch die stetige Wiederholung von Konzepten und Normen findet darüber hinaus noch ein zweiter Adaptionsprozess statt, bei dem nach und nach die Zielvorstellungen der Europäischen Kommissionen auch im nationalen Kontext übernommen werden⁴⁸. Als Beispiel dafür könnte die Einhaltung der Maastricht-Regeln genannt werden – die letztendlich willkürlich gewählten Grenzen für die Gesamt- und Neuverschuldung von EU-Mitgliedsstaaten wird gelegentlich beinahe einem „Naturgesetz“ gleichgestellt.

Die letzten beiden Absätze legen nahe, dass es entgegen der eingangs getätigten Aussage womöglich doch hauptsächlich die Qualität der Argumente ist, die die Überzeugungskraft des Europäischen Semesters ausmachen. Trotz der Vielfalt der hier angebotenen Erklärungsmuster bleibt der genaue Einfluss des Europäischen Semesters auf die politischen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten letztendlich aber vage – was genau dazu führt, dass zumindest ein Teil der Empfehlungen umgesetzt wird, bleibt ungeklärt⁴⁹.

5.3 Empirische Befunde zur Effektivität und Relevanz des Europäischen Semesters

Entsprechend dieser komplexen Wirkungsweise fallen auch die empirischen Befunde zum Europäischen Semester als Einflussfaktor auf die nationalen Wirtschaftspolitiken differenziert aus. Die Meinungen reichen von einer versteckten Kontrollstruktur die durch das Europäische Semester ausgeübt wird und die den nationalen Akteuren nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Umsetzung politischer Ziele überlassen⁵⁰ bis zu dem positiveren Eindruck, dass die Mitgliedsstaaten nach wie vor ein ausreichendes Maß an Flexibilität haben⁵¹.

Teilweise wurde versucht, die Umsetzung von CSR-Zielen in Prozentanteil auszudrücken. Deroose und Griesse kommen bei ihren, im Auftrag der Kommission durchgeführten

⁴⁶ Louvaris Fasois, The Subtle Mechanisms of Europeanization: The European Semester and its Effects on the Social and Employment Policies of Belgium, 05.2017.

⁴⁷ Louvaris Fasois, The Subtle Mechanisms of Europeanization: The European Semester and its Effects on the Social and Employment Policies of Belgium, 05.2017.

⁴⁸ Louvaris Fasois, The Subtle Mechanisms of Europeanization: The European Semester and its Effects on the Social and Employment Policies of Belgium, 05.2017.

⁴⁹ Schindler, The Country-Specific Recommendations as a tool of European Economic Governance – Implications for Trade Unions organising in Health Care, Elderly and Child Care, 10.04.2014.

⁵⁰ Radaelli/Dunlop, Learning in the European Union: theoretical lenses and meta-theory, Journal of European Public Policy 2013, 923–940.

⁵¹ Bekker, Is there flexibility in the European Semester process?, 2016, 59ff.

Berechnungen immerhin auf einen Wert von 40 %.⁵² Ein weniger optimistisches Bild zeichnen hingegen Darvas und Leandro, die für zwar für die erste Welle des Europäischen Semesters 2011 ebenfalls 40 % der CRs umgesetzt glauben, diesen Wert aber kontinuierlich fallen sahen – bereits im Jahr 2014 betrug er nur noch 29 %⁵³. Die Effektivität des Europäischen Semesters betrachten sie als eingeschränkt.

Ebenso skeptisch gegenüber der Effektivität des Europäischen Semesters sind die Autoren Hallerberg, Marzinotto und Wolff sowie Zuleeg⁵⁴. Letzterer bezeichnet das Europäische Semester als „erweiterten Koordinationsmechanismus“ im Gegensatz zu einem entwickelten Governance Werkzeug. Ein differenziertes Bild wird von Louvaris gezeichnet, der etwa wenig durch das Europäische Semester hervorgerufene Bewegung im Politikfeld der Pensionen sieht, hingegen am Beispiel Belgiens beschreibt, wie stark man sich im Bereich der Besteuerung von Arbeit von der EU-Kommission hat inspirieren lassen⁵⁵.

6 Meinungen zum Europäischen Semester

6.1 Einleitung

Die CRs und CSRs werden von einer ExpertInnenkommission der Europäischen Kommission in Brüssel verfasst. Bereits bei der Erstellung bemüht man sich, relevante nationale Institutionen wie Ministerien und – in den letzten Jahren sogar verstärkt – sozialpartnerschaftliche Organisationen einzubinden. Dies erfolgt etwa über bilaterale Treffen zwischen der Kommission und der jeweiligen Organisation, über schriftliche Fragenkataloge aber auch im Rahmen des nationalen Semesters bei der Umsetzung im Rahmen der nationalen Reformprogramme. Insbesondere in Detailfragen gehen die Meinungen zu den im CR bzw. in den CSR veröffentlichten Positionierungen je nach der von der Organisation vertretenen Interessensgruppe auseinander.

Um ein breites Spektrum an Meinungen einzufangen, wurden bei der Recherche für diesen Abschnitt Gespräche mit VertreterInnen unterschiedlicher Institutionen geführt. Konkret wurden

- Herr Mag. Norbert Templ, der für das Europäische Semester zuständige Experte der Arbeiterkammer Österreich,
- Herr Mag. Markus Stock, Leiter des EU-Büros der Wirtschaftskammer Österreich und
- einE VertreterIn des mit dem Europäischen Semester befassten Generalsekretariats der Europäischen Kommission

zu ihrer Einschätzung des Europäischen Semesters befragt.

⁵² Implementing economic reforms are EU Member States responding to European Semester recommendations? October 2014. (ECFIN economic brief, Issue 37, October 2014 2014).

⁵³ *Darvas/Leandro*, The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester, 11.2015.

⁵⁴ *Hallerberg/Marzinotto/Wolff*, An Assessment of the European Semester, 09.2012; *Zuleeg*, Economic policy coordination in the euro area under the European Semester, 10.11.2015.

⁵⁵ *Louvaris Fasois*, The effects of the European Semester on Belgium's pension reforms and tax-shift away from labour: an empirical study, 06.2016.

6.2 Europäische Kommission

Die Europäische Kommission bewertet die Kooperation im Rahmen des Semester-Prozesses in Österreich grundsätzlich positiv. Die Einbindung der zentralen AkteurInnen aus den Ministerien wie auch aus den sozialpartnerschaftlichen Organisationen funktioniert gut – insbesondere auch im Vergleich zu anderen EU-Staaten. Zur Konsultation anderer österreichischer Institutionen stehen der Europäischen Kommission zwei European Semester Officers bereit, die das ganze Jahr lang in Österreich Kontakte zu relevanten Interessensvertretungen und Forschungseinrichtungen halten und herstellen können (dies ist allerdings keine österreichische Besonderheit sondern in allen EU-Mitgliedsstaaten vorgesehen).

Die im CR getroffenen Aussagen fußen auf den in den einzelnen Generaldirektionen der Europäischen Kommission eigenständig verfassten Kapiteln, die von der Generaldirektion ECFIN und dem Generalsekretariat der Kommission zusammengeführt und ggf. auch überarbeitet werden. Darüber hinaus gibt es regelmäßige Diskussionen der CR in der sogenannten „Core Group“ (GeneraldirektorInnen von GD ECFIN, EMPL, GROW sowie SG), die die Kernaussagen sowie die horizontale Konsistenz überprüfen. Die Analysen der GDs basieren auf allen verfügbaren Daten und Studien, die sich aus Sicht der jeweiligen VerfasserInnen als valide etabliert haben – bspw. Eurostat-Auswertungen, aber auch nationale Datenquellen und Studien sowie internationale Studien. Im Falle widersprüchlicher Quellen führt die Kommission eine eigene Analyse und Bewertung durch; präsentiert im CR, auch aufgrund der Kürze des Berichts, jedoch oft nur ihre eigenen Schlussfolgerungen und Ergebnisse. Jedenfalls vertraut man in der Kommission auf die Qualität der herangezogenen Quellen.

In der Kommission ist man sich bewusst, dass die CSR ein weiches Instrument der Koordinierung darstellen, da bspw. für nicht umgesetzte CSR keine Sanktionen anfallen. Es geht vielmehr darum in den Mitgliedsstaaten, Aufmerksamkeit auf gewisse Problemfelder zu lenken, ggf. einen Umdenkprozess anzustoßen und politischen Druck aufzubauen. Die Kritik, die Europäische Kommission würde sich über das Semester Einfluss auf nicht in ihrem Kompetenzbereich liegende Entscheidungen nehmen, geht aus Kommissionssicht daher ins Leere. Dennoch wird das Europäische Semester als Governance-Instrument verstanden, dessen Einfluss per Definition also über den einer unverbindlichen Konsultation hinausgehen sollte. Neben guten Argumenten und „peer pressure“ versucht die Kommission immer häufiger positive Anreize zur Umsetzung der CSRs zu schaffen. Beispielsweise ist im Fahrplan für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU, European Monetary Union, EMU) die „Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei Strukturreformen“⁵⁶ vorgesehen.

Zur Frage der Ebene, die im Rahmen des CR adressiert werden soll, hielt man fest, dass die Richtlinien zu dieser Kommissions-Publikation vorsehen würden, in erster Linie strukturelle Problembereiche aufzuzeigen (neutral, objektiv und nicht-wertend). Einer innerstaatlichen politischen Debatte über die Lösung dieser Probleme soll grundsätzlich nicht vorgegriffen werden. Die Einhaltung dieser Vorgabe ist mitunter aber eine Gradwanderung.

⁵⁶ *Europäische Kommission*, PRESS RELEASES - Press release - Kommission legt Fahrplan für Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas vor, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_de.htm>.

Die Kommission ist sich darüber bewusst, dass jährlich viele Ressourcen durch das Europäische Semester gebunden werden – nicht nur innerhalb der EU-Strukturen sondern auch in den Mitgliedsstaaten. Vor allem aus diesem Grund wird u.a. eine Ausdehnung des Semester-Intervalls immer wieder andiskutiert. Eine Entscheidung für oder gegen diese Änderung ist derzeit allerdings nicht absehbar.

6.3 Wirtschaftskammer Österreich

In der Wirtschaftskammer begrüßt man das 2011 eingeführte Europäische Semester. Sowohl der Prozess selbst als auch die Auswirkungen auf die politische Debatte werden positiv beurteilt. Auch die Einbindung der Sozialpartner-Institutionen funktioniert gemäß Herrn Mag. Stock in Österreich recht gut. Dies mag aber auch mit der starken Anerkennung von sozialpartnerschaftlicher Organisation innerhalb Österreichs zusammenhängen. In anderen europäischen Ländern, in denen die Sozialpartnerschaft weniger Tradition als in Österreich hat, kommt es – insbesondere für kleinere Interessensverbände, etwa die Vertretungen von Klein- und Mittelbetrieben – mitunter zu Schwierigkeiten, im Rahmen des Europäischen Semesters Gehör zu finden.

Die Wirtschaftskammer erkennt in mehreren für Österreich im Rahmen der CRs aufgezeigten Problemfeldern die eigene Position bestätigt. Beispiele hierfür sind etwa die zu hohen Lohnnebenkosten in Österreich oder der Vorschlag, im Ausland erworbene Fähigkeiten stärker als bisher am Österreichischen Arbeitsmarkt anzuerkennen und damit die Integration von MigrantInnen zu fördern. Auch im Bereich der Digitalisierung erkennt sich die Wirtschaftskammer im CR wieder.

Die Wirtschaftskammer weist aber auch auf Schwierigkeiten hin. So wird auf den aufwändigen Prozess hingewiesen, dessen Ergebnisse dann aber nur begrenzt umgesetzt werden. Gerade bei der Implementierung der Empfehlungen besteht noch Verbesserungs- bzw. Reformpotenzial. Politische Empfehlungen bzw. Warnungen sollten in den Mitgliedstaaten verpflichtend umgesetzt werden. Derzeit werden die Sanktionsmechanismen nicht hinreichend genutzt. Die WKÖ befürwortet in diesem Zusammenhang eine stärkere Verknüpfung zwischen nationalen Reformen und der Verwendung von EU-Mitteln, konkret die Verknüpfung zwischen Europäischem Semester und den finanzpolitischen Instrumenten der EU. Darüberhinaus spricht sich die WKÖ für eine stärkere Demokratisierung des Europäischen Semesters aus.

Durchaus kritisch wird wahrgenommen, dass das Europäische Semester auch ein Instrument ist, mit dem die Europäische Kommission ihren Einflussbereich ausdehnen könnte:

„Eine stärkere Involvierung der Euro-Gruppe in die Diskussionen und die Entscheidungsfindung im Rahmen des Europäischen Semesters wäre sinnvoll. Dies würde den Ermessensspielraum, den sich die Europäische Kommission bei der Auslegung der Fiskalregeln zugesteht, einschränken und ein gewisses Korrektiv darstellen. Auch wäre eine stärkere Rolle des ESM bei der Haushaltsüberwachung sinnvoll, der als unabhängige Stelle auftreten könnte.

Die Stärkung des Dialogs und Informationsaustauschs mit dem Europäischen Parlament und mit den nationalen Parlamenten erscheint sinnvoll, um auch mehr Verständnis auf nationaler Ebene für die Prozesse/Vorgaben des Europäischen Semesters zu schaffen.

Die ohnehin bereits langen und komplexen Beschlussfindungsprozesse sollten aber nicht durch neue Mitspracherechte verwässert werden.

Eine konsequente Einbindung der europäischen als auch nationalen Sozialpartner in das Europäische Semester ist weiterhin erforderlich. Die Nachhaltigkeit von wirtschaftlichen und sozialen Reformen könnte durch konsensuale Lösungen unter Einbeziehung der Sozialpartner erhöht werden.⁵⁷

6.4 Arbeiterkammer Österreich

Auch die Arbeiterkammer sieht die Einrichtung des Europäischen Semesters grundsätzlich positiv und befürwortet den Aspekt eines europäischen Konsultationsmechanismus. Entscheidend ist aus Sicht der Arbeiterkammer allerdings, dass die Empfehlungen der Europäischen Kommission einen unverbindlichen Charakter haben. Trotz einiger durchaus begrüßenswerter Empfehlungen ist die Dominanz neoliberaler Ansätze für die Arbeiterkammer bei vielen Reformvorschlägen unverkennbar.

In einigen Bereichen sieht sich die Arbeiterkammer durch den CR bzw. die CSR bestätigt, wobei hierfür teilweise auch Überzeugungsarbeit – manchmal über mehrere Jahre – notwendig war. Ein Beispiel hierfür ist das steigende Arbeitskräfteangebot (u.a. durch Zuwanderung von Arbeitskräften) als eine der wesentlichen Ursachen für die steigende Arbeitslosigkeit der letzten Jahre. Dieser Aspekt wird von der Arbeiterkammer seit längerem angesprochen, in der öffentlichen Diskussion aber nicht immer berücksichtigt. Die Arbeiterkammer begrüßt daher in diesem Punkt den CR 2017 für Österreich, der diesen Umstand erstmals anerkennt und der Position der Arbeiterkammer damit zu mehr Publizität verhilft.

Ein anderes Beispiel ist die österreichische Steuerreform 2015/2016, die im CR 2016 noch aufgrund von vermeintlich ungünstiger Verteilungseffekte kritisch betrachtet wurde. Im darauffolgenden CR 2017 hingegen wurde die Steuerreform durchwegs positiv und als Vorzeigeprojekt bewertet.

Wichtig ist der Arbeiterkammer auch, dass das Europäische Semester auf der Ebene übergeordneter Politikziele bleibt, statt spezifische Politikmaßnahmen vorzuschlagen. Ein Negativbeispiel dafür ist die Empfehlung zur Koppelung des Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung (in Österreich oft Pensionsautomatik genannt). Diese Empfehlung wird im Gegensatz zur allgemeinen Empfehlung wie der Gewährleistung der Tragfähigkeit des Pensionssystems von der Arbeiterkammer seit Jahren entschieden abgelehnt. Es muss den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, mit welchen konkreten Maßnahmen sie die finanzielle Tragfähigkeit ihrer Pensionssysteme sicherstellen. Hier zeigt die beharrliche Kritik der Arbeiterkammer Wirkung: Im jüngsten Durchlauf des Europäischen Semesters wird die Pensionsautomatik zwar weiterhin im CR angesprochen, aber von einer konkreten Empfehlung für Österreich hat die Kommission diesmal Abstand genommen.

Die Einbindung der Sozialpartnerorganisationen in das Europäische Semester funktioniert laut der Arbeiterkammer mittlerweile recht gut, wobei es weiterhin Verbesserungsbedarf gibt. So sollte der Länderbericht vor dessen Veröffentlichung den Sozialpartnern zur Kommentierung übermittelt werden, damit Missverständnisse ausgeräumt und

⁵⁷ Mandl/Stock, Empfehlungen der Wirtschaftskammer Österreich zur Zukunft Europas, 11.2017, 11.

unterschiedliche Sichtweisen besser berücksichtigt werden können. Grundsätzlichen Reformbedarf sieht die Arbeiterkammer bei der demokratischen Legitimierung des Europäischen Semesters:

„Vorstellbar ist [aus Sicht der Arbeiterkammer] eine demokratisch legitimierte Einigung auf wirtschaftspolitische Schwerpunkte, die Festlegung spezifischer Maßnahmen soll den Mitgliedsstaaten überlassen bleiben. Zudem müssen sämtliche Schritte im Rahmen des Europäischen Semesters vom EU-Parlament beschlossen und einer sozialen Folgenabschätzung unterzogen werden.“⁵⁸

Außerdem verfasst die Arbeiterkammer gemeinsam mit internationalen Wirtschaftsforschungsinstituten den „unabhängigen Jahreswachstumsbericht“ („Independent Annual Growth Survey“)⁵⁹, der sich als Alternative zu den Analysen und Empfehlungen der EU-Kommission versteht.

7 Fazit

Nach der gescheiterten Initiative für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004 und der Lissabon-Strategie, deren Ziele nach ihrem Abschluss 2010 ebenfalls als Fehlschlag betrachtet werden mussten, befand sich die gemeinsame europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik und mit ihr das gesamte „europäische Projekt“ in einer ernstzunehmenden Krise. Offensichtlich bestand ein starker Konflikt zwischen nationalstaatlichen Interessen auf der einen und den Vorgaben durch EU-Verträge und -Institutionen auf der anderen Seite.

Um ihre Legitimität langfristig zu sichern, musste die EU-Kommission diese Interessen entweder (wieder) vereinen, oder den eigenen Einfluss auf die Haushalte der Mitgliedsstaaten ausweiten, um zukünftige europäische Erfolge sicherzustellen oder wenigstens grobe Rückschläge zu verhindern. Keine leichte Aufgabe – die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (beispielsweise die weltweite Finanzkrise) waren denkbar ungünstig und die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht geneigt, die Einflussphären der Europäischen Kommission auf nationale Politikbereiche auszudehnen.

Vor diesem Hintergrund wurde die Strategie Europa 2020 entwickelt, deren integraler Bestandteil das Europäische Semester ist. Die Europäische Kommission bekam damit erstmals ein Instrument in die Hand, dessen Regelwerk auf die routinemäßige Beschäftigung mit nahezu allen nennenswerten Politikbereichen der Mitgliedsländer abzielte – auch jene Politikbereiche, in denen die EU gemäß den zugrundeliegenden Verträgen keinerlei Kompetenzen besitzt.

Den Entstehungsumständen entsprechend komplex 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

⁵⁸ Arbeiterkammer Österreich, Europäisches Semester - www.arbeiterkammer.at, 2016 <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/europaeischeunion/Europaeisches_Semester.html>.

⁵⁹ Vgl. <https://www.iags-project.org/>

verhältnismäßig gering – Schätzungen schwanken zwischen einer Umsetzung von 29 bis 40 % der CSRs (vgl. Abschnitt 5.3). 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 aus heutiger Perspektive nicht ohne eine substantielle 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 2060 wird im CR als Indikator dafür herangezogen, dass die Nachhaltigkeit der österreichischen Haushaltspolitik gefährdet ist. Dass im für diese Prognose herangezogenen Ageing Report⁶⁰ der Anteil der Personen im pensionsfähigen Alter (65+) um 10,7 Prozentpunkte und die Alters-Abhängigkeitsquote von 24 % auf 51 % (die ökonomische Altersabhängigkeitsquote sogar von 27 % auf 62 %) steigt, eine Senkung der Pensionskosten also nicht ohne negative Auswirkungen für die PensionsbezieherInnen bleiben würde, ist für die Analyse der EU-Kommission irrelevant. Ähnliche finanzielle Probleme werden in der Gesundheitspolitik verortet, wenngleich hier zumindest einige Vorschläge gemacht werden, wie die Gesundheitsversorgung ohne erwartete Qualitätseinbußen effizienter gestaltet werden könnte.

Die im Rahmen des Europäischen Semesters herangezogenen Indikatoren sind bisher ausschließlich finanzieller Natur – für ein Instrument der Wirtschafts- und Währungsunion durchaus erwartbar. Andere politische Ziele, wie etwa Versorgungseffizienz, sozialer Schutz bzw. soziale Gerechtigkeit oder Naturschutz werden zwar in den CRs gelegentlich erwähnt, spielen aber für die Bewertung der Mitgliedsstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters derzeit eine untergeordnete Rolle.

Diesem Missverhältnis, das letztendlich zwischen den Zielvorgaben der Europäischen Union und den Lebensrealitäten der BürgerInnen besteht, versucht die Europäische Kommission im Rahmen der (nicht zuletzt durch den Brexit beflügelten) Debatte über eine „sozialere Europäische Union“ entgegenzutreten. Es wurde angekündigt, die Europäische Säule Sozialer Rechte sowie das Social Scoreboard in den Ende Februar 2018 erscheinenden CR 2018 einfließen zu lassen. Gerüchten zufolge gelingt dies bemerkenswert gut.

Eine intensive Auseinandersetzung mit dem neuen Bericht und den im Juli veröffentlichten CSRs ist daher auch den Gremien der österreichischen Sozialversicherung nahezulegen. Dies nicht zuletzt auch, weil die darin getroffenen Einschätzungen und Empfehlungen – wenn schon nicht unmittelbar, dann zumindest über peer pressure und die damit einhergehende Prägung der öffentlichen Meinung – die politische Diskussion beeinflussen werden. Auch die von der Europäischen Kommission in Aussicht gestellten positiven Anreize zur Umsetzung der Semester-Empfehlungen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion werden den Reformdruck in einigen Mitgliedsstaaten erhöhen. Früher oder später könnte dies auch Österreich betreffen.

KritikerInnen werfen dem Europäischen Semester demokratische Mängel vor, etwa weil das Europäische Parlament darin nur Anhörungsrechte hat. Häufig wird auch bemängelt, dass

⁶⁰ Europäische Kommission, The 2015 Ageing Report, 2015, 355ff.

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 höher einzuschätzen, als die ebenfalls regelmäßigen Berichte und Empfehlungen anderer internationaler wirtschaftspolitischer Institutionen wie die Country Reports des IWF oder die Economic Surveys der OECD. Bei aller Kritik kann man sich daher nicht leisten, das Europäische Semester zu ignorieren.

8 Quellenverzeichnis

Amt für Veröffentlichungen, Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, 15.10.2010
<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3Axy0026>>, aufgerufen am 14.07.2017

Arbeiterkammer Österreich, Europäisches Semester - www.arbeiterkammer.at, 2016
<https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/europaeischeunion/Europaeisches_Semester.html>, aufgerufen am 06.07.2017

Begg, Fiscal and Other Rules in EU Economic Governance: Helpful, Largely Irrelevant or Unenforceable?, *National Institute Economic Review* 2017, R3–R13

Bekker, Is there flexibility in the European Semester process?, 2016

Bundesministerium für Finanzen, Strategiebericht 2017-2020, 04.2016

—, Budgetbericht 2017, 10.2016

Darvas/Leandro, The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester, 11.2015

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

Deroose/Griesse, Implementing economic reforms are EU Member States responding to European Semester recommendations? October 2014., European Commission, Brussels 2014

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und der Vertrag von Lissabon, 2008

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

Europäische Gemeinschaft, Vertrag über die Europäische Union, 1992

Europäische Kommission, Bewertung der Lissabon-Strategie, 02.02.2010

—, Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 05.03.2014

—, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 19.03.2014

—, The 2015 Ageing Report, 2015

- , Scoreboard, 03.10.2016 <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure/scoreboard_en>, aufgerufen am 18.09.2017
- , Länderbericht Österreich 2017, 22.02.2017
- , Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt, 04.04.2017 <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de>, aufgerufen am 19.07.2017
- , PRESS RELEASES - Press release - Kommission legt Fahrplan für Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas vor, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_de.htm>, aufgerufen am 08.01.2018
- Europäischer Rat*, Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Wachstums- und Stabilitätspakt, 17.06.1997
- , Verordnung (EG) Nr . 1466/97, 07.07.1997
- , Verordnung (EG) Nr . 1467/97, 07.07.1997
- , Lissabon-Strategie, 24.03.2000
- Europäisches Parlament*, Sozial- und Beschäftigungspolitik: Allgemeine Grundsätze, 2017
- Europäisches Parlament Informationsbüro in Deutschland*, Die Grundrechtecharta, 18.07.2017 <<http://www.europarl.europa.eu/germany/de/die-eu-und-ihre-stimme/grundrechtecharta>>, aufgerufen am 12.10.2017
- European Association for the Defense of Human Rights*, Commission launches a public consultation on the European Pillar of Social Rights: words, only fine words?, 2016
- Gern/Jannsen/Kooths*, Economic policy coordination in the euro area under the European Semester, 10.11.2015
- Hacker*, Sozialplan ohne Risiko, ZEIT Online, 17.11.2017
- Hallerberg/Marzinotto/Wolff*, An Assessment of the European Semester, 09.2012
- Kelemen*, Law, Fiscal Federalism, and Austerity, Indiana Journal of Global Legal Studies 2015, 379
- Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion¹, Nomos, Baden-Baden 2002
- London School of Economics and Political Science*, Efficiency Review of Austria's Social Insurance and Healthcare System, 08.2017
- Louvaris Fasois*, The effects of the European Semester on Belgium's pension reforms and tax-shift away from labour: an empirical study, 06.2016
- , The Subtle Mechanisms of Europeanization: The European Semester and its Effects on the Social and Employment Policies of Belgium, 05.2017

Mandl/Stock, Empfehlungen der Wirtschaftskammer Österreich zur Zukunft Europas, 11.2017

Mussler, Wirtschaftspolitik: Staaten pfeifen auf Brüsseler Empfehlungen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2014

Radaelli/Dunlop, Learning in the European Union: theoretical lenses and meta-theory, Journal of European Public Policy 2013, 923–940

Rat der Europäischen Gemeinschaft/Kommission der Europäischen Gemeinschaft, ABI C 191

Rat der Europäischen Union, Empfehlungen des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2016, 12.07.2016

—, Europäisches Semester - Consilium, <<http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/>>, aufgerufen am 23.06.2017

—, Ablauf des Europäischen Semesters - Consilium, <<http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/how-european-semester-works/>>, aufgerufen am 05.09.2017

—, Europäisches Semester - Consilium, <<http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/>>, aufgerufen am 11.09.2017

Schindler, The Country-Specific Recommendations as a tool of European Economic Governance – Implications for Trade Unions organising in Health Care, Elderly and Child Care, 10.04.2014

Zeitlin, Socializing the European Semester?: economic governance and social policy coordination in Europe 2020, Swedish Institute for European Policy Studies SIEPS, Stockholm 2014

Zuleeg, Economic policy coordination in the euro area under the European Semester, 10.11.2015