

Die Makrokoordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters

Das Europäische Semester zielt im Gegensatz zur früheren Lissabon-Strategie auf eine verbesserte Ex-ante-Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der EU-Mitgliedstaaten ab, indem es verschiedene Verfahren zur wirtschaftspolitischen Koordinierung vor allem auf Basis des Art. 121 (und zum Teil auch Art. 126, 136 und 148) AEUV zusammenführt. Dies betrifft insbesondere den präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts und das neue Verfahren zu den Makroungleichgewichten sowie das verstärkte Monitoring der nationalen Fiskalrahmen, etwaiger makrostruktureller Wachstumsengpässe und makrofinanzieller Risiken in den Mitgliedstaaten. Die jährliche Überwachung der Haushalts- und der einzelnen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten, aber auch deren grundsätzliche Ausrichtung, erfolgt nicht mehr getrennt voneinander, sondern gemeinsam bzw. in integrierter Form. Damit soll gewährleistet werden, dass wichtige wirtschaftspolitische Prioritäten auf EU-Ebene gemeinsam erörtert werden und damit die Komplementarität der einzelstaatlichen wirtschaftspolitischen Pläne auf EU-Ebene sichergestellt wird, bevor die diesbezüglichen Beschlüsse auf nationaler Ebene tatsächlich gefasst werden. Die Ergebnisse dieser Erörterungen bzw. Prioritätensetzung sollen sich anschließend in der Willensbildung auf nationaler Ebene und insbesondere in den einzelstaatlichen öffentlichen Haushalten und Strukturreformen widerspiegeln. Das Europäische Semester geht daher in Richtung einer umfassenden länderspezifischen Überwachung mit zum Teil entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten und damit weg vom früheren Ansatz der „Offenen Methode der Koordinierung“. Mit der Umsetzung des „Sixpack“ ab Jänner 2012 wird diese striktere Überwachung sogar noch deutlich intensiviert.

Walpurga Köhler-
Töglhofer,
Peter Part¹

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und die darauf folgende Schuldenkrise haben zum Überdenken der bisherigen wirtschaftspolitischen Steuerungsmethoden in der EU bzw. im Euro-Währungsgebiet geführt, die Unzulänglichkeiten der wirtschaftspolitischen Koordinierung offenkundig werden lassen und eine Reform der sogenannten Governance zum Gebot der Stunde gemacht. Die Gesetzgebungsvorschläge der Europäischen Kommission vom 29. September 2010 und die Arbeit der vom Präsidenten des Europäischen Rates geleiteten Task Force² ebneten den Weg zu einer Neugestaltung der EU-Instrumente zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und damit zur Sicherung einer soliden Fiskalpolitik und zur Verhinde-

rung makroökonomischer Ungleichgewichte.

Kernstück der Neugestaltung ist die verstärkte und integrierte Überwachung der Haushaltspolitik sowie der Makroökonomie und der Strukturpolitik. Dies stellt auch eine deutliche Abkehr vom früher verfolgten Ansatz der „Offenen Methode der Koordinierung“ in der Lissabon-Strategie hin zu einer umfassenden länderspezifischen Überwachung dar. Diese integrierte Überwachung, die mit einem erweiterten Sanktionsarsenal ausgestattet ist, um Fehlentwicklungen (die die Finanzmarkt- und die Preisstabilität im Euro-Währungsgebiet und in der EU in Gefahr bringen könnten) und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit sowie Wachstumsengpässe zu verhindern bzw. früh-

¹ Oesterreichische Nationalbank, Abteilung für volkswirtschaftliche Analysen, walpurga.koehler-toeglhofner@oenb.at; Bundesministerium für Finanzen, peter.part@bmf.gv.at. Die Autoren danken Alfred Katterl und Isabella Lindner für wertvolle Anregungen und Diskussionen. Die in diesem Beitrag von den Autoren zum Ausdruck gebrachte Meinung kann von der Meinung der OeNB und des BMF abweichen.

² Siehe Bericht der Task Force vom März 2010.

Begutachtung:
Alfred Katterl, BMF;
Isabella Lindner,
OeNB

zeitig zu korrigieren, ist Teil des neu implementierten Europäischen Semesters. Der SWP, das Kernstück des europäischen Fiskalrahmens, wird insofern gestärkt, als künftig zusätzlich zum öffentlichen Defizit besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung bzw. auf deren Höhe sowie auf die Dynamik der öffentlichen Ausgaben gelegt werden wird. Zudem haben im Frühjahr 2011 die Länder des Euro-Währungsgebiets, aber auch mehrere weitere EU-Mitgliedstaaten,³ im Rahmen des Euro-Plus-Pakts vereinbart, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Finanzmarktstabilität zu stärken.

Die Reform der EU-Governance umfasst damit mehrere Reformblöcke. Erstens werden mit der Einführung des Europäischen Semesters die wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachungsmaßnahmen der EU zeitlich besser auf die nationalen Haushaltsverfahren abgestimmt und inhaltlich besser verzahnt. Sowohl der präventive als auch der korrektive Arm des SWP sowie das Monitoring der nationalen Fiskalrahmen werden gestärkt. Zweitens wird über die Haushaltsüberwachung hinausgehend eine Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt. Deren Früherkennung auf Basis spezifischer Indikatoren, verbunden mit einem stringenten Überwachungsmechanismus, soll dazu beitragen, das Aufkommen derartiger Ungleichgewichte, insbesondere von nicht tragfähigen Schuldenpositionen im privaten und öffentlichen Sektor, im Finanzsektor und gegenüber Drittstaaten, zu verhindern bzw. zu korrigieren. Drittens zielt die EU-weite Über-

wachung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten darauf ab, tatsächliche Fortschritte in Richtung der in der Europa 2020-Strategie angepeilten Ziele für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Auböck et al. im vorliegenden Heft) zu erreichen. Darüber hinaus wurde mit der Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein permanenter finanzieller „Schutzschirm“ für Länder des Euro-Währungsgebiets ins Leben gerufen.

Die Reformblöcke beinhalten unter anderem sechs Rechtsakte („Sixpack“), von denen sich vier auf haushaltspolitische Aspekte beziehen und eine weitreichende Reform des SWP beinhalten (Holler und Reiss im vorliegenden Heft). Zwei neue Verordnungen (VO) regeln das Verfahren im Fall aufkommender makroökonomischer Ungleichgewichte in der EU und im Euro-Währungsgebiet (Essl und Stiglbauer im vorliegenden Heft). Eine wesentliche Intention der Reform der Steuerungsarchitektur der Wirtschafts- und Haushaltspolitik ist, dem Regelwerk mehr „Biss zu verleihen“, indem Sanktionen im Fall eines Verstoßes gegen die gemeinsamen Regeln die normale Folge sein sollten. Die implizierten Änderungen des SWP und die Implementierung der beiden weiteren Verordnungen bei makroökonomischen Ungleichgewichten gehen daher mit grundsätzlich stärkeren Durchsetzungsmechanismen einher.

Der vorliegende Beitrag ist der Darstellung der neuen Koordinierungs- und Überwachungsstruktur im Rahmen des Europäischen Semesters gewidmet. Das erste Kapitel stellt die vertraglichen Säulen und Grundsätze der Makrokoordinierung in der EU bzw. im Euro-Währungsgebiet dar. Darauf folgt die Darlegung der hinter

³ Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien.

der prozeduralen Klammer Europäisches Semester stehenden inhaltlichen bzw. wirtschaftspolitischen Prioritäten. Kapitel 3 widmet sich dem tatsächlichen zeitlichen Ablauf und bettet diese Darstellung in den mit Jänner bis Juni 2011 ersten implementierten Sechs-Monats-Zyklus ein. Das abschließende Kapitel zielt auf eine erste Einschätzung der Wirksamkeit dieses neuen Prozesses.

1 Grundsätze der Makrokoordinierung im Vertrag von Lissabon

Die WWU ist nunmehr seit mehr als zwölf Jahren in Kraft. Seit Einführung der gemeinsamen Währung, ist die Anzahl der Länder, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, von 11 auf 17 Mitgliedstaaten gestiegen.⁴ Der Vertrag von Lissabon brachte für das Grundkonzept der WWU nur leichte Änderungen. Das gemeinsame Nennen von Wirtschafts- und Währungsunion im EUV in Art. 3 und AEUV (Titel VIII) zeigt die starke Verbindung zwischen wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungen. Allerdings besteht in Bezug auf die Begriffe Währungs- und Wirtschaftsunion eine deutliche Asymmetrie hinsichtlich der Ausübung von Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten. Während die Währungsunion durch die gemeinsame Währung, den freien Kapitalverkehr und die gemeinsame auf Preisstabilität gerichtete Geldpolitik sowie institutionell durch die unabhängige EZB bzw. das ESZB charakterisiert ist, basiert die Wirtschaftsunion gemäß Art. 119 und 120 AEUV auf der Koordinierung der (grundsätzlich in nationaler Verantwortung verbliebenen) Wirtschafts-

politiken, dem Binnenmarktkonzept und der Festlegung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Ziele der Union und der Mitgliedstaaten (z. B. Häde, 2011). Die der WWU zugrunde liegenden Grundsätze sind gemäß Art. 119–120 AEUV eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, Preisstabilität, gesunde öffentliche Finanzen, stabile monetäre Rahmenbedingungen und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Diese Grundsätze stellen im Wesentlichen auch die makrofinanziellen Voraussetzungen bzw. Beschränkungen für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten und der Union dar, um eine auf (Preis-)Stabilität ausgerichtete Währungsunion sicherzustellen.

1.1 Prägende Prinzipien der Makrokoordinierung

- „Markt“disziplinierung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten: Gemäß Art. 123 AEUV ist es den nationalen Notenbanken verboten, Schulden des öffentlichen Sektors, öffentlicher Unternehmen und sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts (mit Ausnahme von Kreditinstituten) direkt zu finanzieren. Ein An- und Verkauf von Staatspapieren durch die nationalen Notenbanken kann daher nur über den Sekundärmarkt erfolgen; dieses Tätigwerden unterliegt somit jedenfalls einer Marktbewertung. Zudem darf dem öffentlichen Sektor gemäß Art. 124 AEUV kein bevorzogter Zugang (z. B. in Form von Zinsbegünstigungen) zum Finanzmarkt eingeräumt werden. Auch sind durch Art. 125 AEUV die Union und die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet,

⁴ Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern.

- keine öffentlichen Schulden eines anderen Mitgliedstaats zu übernehmen (No-Bail-Out-Klausel).
- *Verstärkte Regelbindung nationaler Haushaltspolitik* zur Sicherung einer soliden Politik bzw. der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die quantitative Beschränkungen in Form von Obergrenzen für das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit und die öffentliche Bruttoschuldenquote vorgibt. Der präventive Arm des SWP (VO Nr. 1466/97, geändert durch VO Nr. 1175/2011⁵) soll gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten eine vorsichtige Haushaltspolitik betreiben, um die notwendigen Finanzpolster zu bilden, damit die automatischen Stabilisatoren wirken können und bei schweren Wirtschaftseinbrüchen auch aktiv gegengesteuert werden kann. Das in Art. 126 AEUV verankerte Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (EDP), konkretisiert vor allem in der VO Nr. 1467/97 geändert durch VO Nr. 1177/2011⁶, regelt die Feststellung, die notwendigen Korrekturschritte bzw. -fristen und auch – für den Fall des Vorstoßes gegen die festgeschriebenen Regeln – die Sanktionsmechanismen für die Staaten des Euro-Währungsgebiets, aber auch (sehr weich) für die EU-Kohäsionsfondsländer. Diese Verordnung beinhaltet künftig auch eine genauere Beobachtung
 - der Entwicklung des Schuldenstands, der im Rahmen der EDP den annähernd gleichen Stellenwert erhält wie ein übermäßiges Haushaltsdefizit. Die Änderungen an der präventiven und der korrektiven Komponente des SWP werden durch einen neuen Satz abgestufter finanzieller Sanktionen für Länder des Euro-Währungsgebiets auf Basis des Art. 136 AEUV und VO Nr. 1173/2011⁷ ergänzt. Um die Durchsetzung sicherzustellen, ist in der Regel für die Verhängung dieser Sanktionen auch eine „umgekehrte Abstimmung“ geplant: Eine von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Sanktion gilt als beschlossen, sofern sie nicht vom Rat mit (qualifizierter) Mehrheit abgelehnt wird.
 - *Stärkere Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zum Abbau übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte* auf der Grundlage eines neuen Verfahrens auf Basis Art. 121 und 136 AEUV: Diese sehen auch finanzielle Sanktionsmöglichkeiten gegen Länder des Euro-Währungsgebiets vor. Mit diesem neuen Überwachungsmechanismus, konkretisiert in den VO Nr. 1174/2011⁸ und VO Nr. 1176/2011⁹, soll ab dem Jahr 2012 verhindert werden, dass übermäßiger Schuldenaufbau im privaten Sektor, im Finanzsektor oder gegenüber dem Ausland sowie mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und exzes-

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

sive (Real- und Finanz-)Vermögenspreissteigerungen zur Instabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets führen.

- *Implementierung eines permanenten finanziellen Krisenmechanismus* für die Mitgliedstaaten der EU bzw. die Länder des Euro-Währungsgebiets. Finanzielle Kriseninterventionsinstrumente wurden im Zuge der sich verstärkenden Schuldenkrise in den Peripheriestaaten der EU bzw. des Euro-Währungsgebiets auf Basis des Art. 143 AEUV für Nicht-Euro-Länder und des Art. 122 AEUV für den Fall des Vorliegens einer außergewöhnlichen Situation bereits geschaffen. Dies umfasst einerseits den EFSM¹⁰, der grundsätzlich für alle EU-Mitgliedstaaten temporär zur Verfügung steht, realiter jedoch auf das Euro-Währungsgebiet fokussiert ist. Außerdem implementierten die Länder des Euro-Währungsgebiets für Griechenland – gemeinsam mit dem IWF – bilaterale Kreditfazilitäten. Zudem schufen die Länder des Euro-Währungsgebiets die EFSF¹¹, die ebenfalls finanzielle Überbrückungshilfe (im Fall des Vorliegens von Liquiditätsproblemen) leistet. Auf der Grundlage des neuen, noch zu ratifizierenden Abs. 3 des Art. 136 AEUV soll mit Juni 2012 der ESM¹² in Kraft treten.
- *Verstärkte integrierte wirtschaftspolitische Überwachung der Mitgliedstaaten:* Im Gegensatz zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Rahmen der alten Lissabon-Strategie, die das Augenmerk vor allem auf die Analyse der implementierten Maßnah-

men und Entwicklungen legte, wird nunmehr mit dem Europäischen Semester stärker ein Ex-ante-Ansatz der Koordinierung verfolgt.

2 Zielsetzungen und Inhalte des Europäischen Semesters

2.1 Zielsetzungen

Im März 2010 hatte der Europäische Rat¹³ die Europa 2020-Strategie verabschiedet, die die sogenannte Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung ablöste. Ziel der Europa 2020-Strategie ist es nunmehr, bis 2020 intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden zehn Integrierte Leitlinien auf Basis der Grundzüge der Wirtschaftspolitik gemäß Art. 121 Abs. 2 AEUV und der Beschäftigungspolitischen Leitlinien gemäß Art. 148 AEUV verabschiedet, die auch fünf unionsweite Zielsetzungen für Beschäftigung, F&E, Bildung, Umwelt und Armutsbekämpfung umfassen.

Das Auftreten der Wirtschafts- und Schuldenkrise hatte aber auch zur Erkenntnis geführt, dass die Europa 2020-Strategie auf einem effektiveren Rahmen als ihre Vorläuferin basieren muss. Das soll durch die Implementierung des Europäischen Semesters erreicht werden. *Die makroökonomische Überwachung* zielt daher grundsätzlich darauf ab, ein stabiles makroökonomisches und wachstumsförderndes Umfeld zu sichern. Im Einklang mit den Integrierten Leitlinien (Nr. 1–3) deckt sie jene in nationaler Verantwortung stehenden wirtschaftspolitischen Bereiche ab, die eine Auswirkung auf makroöko-

¹⁰ *European Financial Stabilisation Mechanism.*

¹¹ *European Financial Stability Facility.*

¹² *European Stability Mechanism.*

¹³ *Siehe European Council (2010), Conclusions of the European Council of March 25/26, EUCO 7/10.*

nomische Ungleichgewichte, makrofinanzielle Risiken sowie die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ausüben. In die Überwachung fließen aufgrund des synchronen Vorgehens nicht nur die direkten Wirkungen von Strukturmaßnahmen, sondern auch deren Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten und die Union insgesamt ein. Parallel dazu wird der *Überwachungsmechanismus des SWP* gestärkt, um vor allem fiskalische Anpassungsmaßnahmen im Rahmen des präventiven Arms zu unterstützen und damit langfristig tragfähige öffentliche Finanzen zu sichern.¹⁴

Das Europäische Semester zielt auf eine verbesserte Ex-ante-Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken zwischen den Mitgliedstaaten und der Union, indem es die verschiedenen Bereiche der wirtschaftspolitischen Koordinierung zusammenführt. Die jährliche Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten, aber auch deren grundsätzliche Ausrichtung erfolgt dementsprechend nicht mehr getrennt voneinander, sondern gemeinsam bzw. in integrierter Form. Damit wird sichergestellt, dass wichtige wirtschaftspolitische Prioritäten auf EU-Ebene gemeinsam erörtert werden und struktur- und haushaltspolitische Reformen hinsichtlich ihrer Ausrichtung miteinander kompatibel sind; ebenso soll Komplementarität der einzelstaatlichen wirtschaftspolitischen Pläne auf europäischer Ebene gewährleistet werden, bevor die diesbezüglichen Beschlüsse auf nationaler Ebene tatsächlich gefasst werden. Die Ergebnisse dieser Erörterungen bzw. Priori-

tätensetzungen sollen sich anschließend in der Willensbildung auf nationaler Ebene und insbesondere in den einzelstaatlichen Haushalten und Strukturformen widerspiegeln, damit die nationalen und europäischen Maßnahmen so aufeinander abgestimmt werden, dass sie die wachstums- und stabilitätsfördernden Wirkungen entfalten und die erzielten Fortschritte nachverfolgt werden können. Das Europäische Semester deckt damit grundsätzlich alle Elemente der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Überwachung ab – die Strategien zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin und der makroökonomischen Stabilität sowie zur Wachstumsförderung im Einklang mit der Europa 2020-Strategie. Mit Jänner 2011 wurde das Europäische Semester erstmals umgesetzt.

Mithilfe des neuen Rahmens werden somit die prozeduralen Abläufe im Rahmen des SWP und der Europa 2020-Strategie – unter gleichzeitiger Beibehaltung ihrer jeweiligen rechtlichen Grundlagen – zeitlich angeglichen und miteinander abgestimmt. Die Beurteilungen der nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP) sowie der Nationalen Reformprogramme (NRP) und die daraus abgeleiteten Ratsempfehlungen erfolgen nunmehr zeitgleich und in einem einzigen Dokument, um kohärente bzw. konsistente, integrierte Politikempfehlungen im Bereich von Querschnittsmaterien zu erreichen. Benchmark für die Beurteilungen sind die auf Basis des jährlichen Wachstumsberichts der Europäischen Kommission abgeleiteten wirtschafts- und fiskalpolitischen Orientierungen des Europäischen Rates zur Umsetzung

¹⁴ Für das Euro-Währungsgebiet wird eine horizontale Bewertung der Haushaltslage vorgenommen, wobei die Stabilitätsprogramme und die Prognosen der Europäischen Kommission als Grundlage dienen. Sind umfangreiche fiskalpolitische Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten notwendig, die Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben, soll dadurch der Gesamtlage mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

der Europa 2020-Strategie und zur Erreichung bzw. Sicherstellung solider öffentlicher Finanzen.

Die diesbezüglichen Ratsempfehlungen, die Eingang in die Formulierung der nationalen Haushalte für das Jahr 2012 finden sowie richtungsweisend für die Ausgestaltung der Beschäftigungs- und Strukturpolitiken der Mitgliedstaaten sein sollen, erfolgen auf Basis der Art. 121 und 148 AEUV. Die Ratsempfehlungen stellen darüber hinausgehend im Rahmen der Beseitigung von aufgetretenen Makro- und Haushaltsungleichgewichten bzw. einer ausufernden Ausgabedynamik auch die Ausgangsbasis für allfällige weitere Verfahrensschritte dar.

2.2 Inhaltliche Prioritäten der Makrokoordinierung

2.2.1 Stärkung des präventiven Arms des SWP

Die Reform der VO Nr. 1466/97 geändert durch VO Nr. 1175/2011 tangiert nicht die Kernelemente des präventiven Arms des SWP, da weder das mittelfristige Haushaltsziel „von nahezu ausgeglichen oder im Überschuss“ (MTO) noch die Notwendigkeit der Erstellung jährlicher SKP oder die Mindestanforderung einer strukturellen Anpassung im Ausmaß von in der Regel 0,5 % des BIP (sofern das MTO noch nicht erfüllt worden bzw. verletzt worden ist) geändert wird. Auch der Überwachungsprozess an sich bleibt grundsätzlich unverändert. Die Europäische Kommission beurteilt die jährlich von den Mitgliedstaaten an sie zu liefernden SKP; auf Basis dieser Beurteilungen werden Ratsempfehlungen ausgesprochen. Die Reform dieser Verordnung bringt allerdings die Neuerung, dass der (ECOFIN-)Rat im Fall der Missachtung der vorhergehenden Ratsempfehlungen im Rahmen des präventiven

Arms durch ein Land des Euro-Währungsgebiets dieses nun mit finanziellen Sanktionen in Form verzinster Einlagen belegen darf; dies gilt insbesondere auch für den Fall der Nichteinhaltung der neu eingeführten Ausgabenregel bzw. für den Fall, dass bestehenden signifikanten Abweichungen vom Anpassungspfad zum MTO nicht mit hinreichenden, in einer Ratsempfehlung festgehaltenen, fiskalischen Anpassungsmaßnahmen begegnet wird. Diese finanziellen Sanktionen werden in einem zweistufigen Verfahren unter Anwendung eines Reversed Majority Voting (eine einfache Mehrheit des (ECOFIN-)Rates muss sich im zweiten Schritt gegen die Verhängung der Sanktionen aussprechen) beschlossen.

Die diesbezüglichen Ratsempfehlungen dienen daher vor allem der Feststellung, ob

- der *Korrekturplan zur Beseitigung eines bereits festgestellten übermäßigen Defizits* ausreichend ist, das heißt die dargelegten Reformmaßnahmen hinreichend bzw. hinreichend spezifiziert sind oder ob weiterer Anpassungsbedarf infolge z. B. geänderter Rahmenbedingungen besteht. Die Vorgehensweise im Fall des Vorliegens eines übermäßigen Defizits ist in VO Nr. 1467/97 geregelt. Für den Fall, dass Finanzhilfen gewährt worden sind, richtet sich die Vorgehensweise an die Vorgaben der Anpassungsprogramme, das heißt, es werden keine eigenen Empfehlungen ausgesprochen. Die Empfehlungen sind schlussendlich auch eine Basis für finanzielle Sanktionen für Länder des Euro-Währungsgebiets auf Grundlage der Art. 126 und 136 AEUV;
- ein *Risiko für ein übermäßiges Defizit* im Sinn des Art. 126 AEUV vorliegt, weil

1. etwa zu *große Abweichungen vom Anpassungspfad* an das bzw. vom MTO (0,5 % bzw. durchschnittlich 0,25 % des BIP über zwei Jahre) zu beobachten sind – hier kann der Rat in weiterer Folge für Länder des Euro-Währungsgebiets durch die VO Nr. 1173/2011 auf Basis Art. 136 AEUV Sanktionen in Form einer verzinnten Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP verhängen;
 2. die *neue Ausgabenregel* nicht eingehalten wird – wachsen die Ausgaben (ohne Einbeziehung der Zins- und EU-Ausgaben sowie des konjunkturabhängigen Arbeitslosengeldes) um 0,5 % pro Jahr bzw. durchschnittlich 0,25 % des BIP über zwei Jahre stärker als das Trendwachstum, kann der Rat für Länder des Euro-Währungsgebiets ebenfalls eine Sanktion in Form einer verzinlichen Einlage von 0,2 % des BIP auf Basis der neuen VO Nr. 1173/2011 beschließen;
- die Fiskalpolitik hinreichend ambitioniert ist, gegeben die Auswirkungen der Konjunkturlage auf die öffentlichen Haushalte bzw. hinsichtlich der *Qualität und der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen* – diesbezügliche Ratsempfehlungen sind aber mit keinen finanziellen Folgen verbunden.

2.2.2 Umsetzung des präventiven Arms zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte

Das Europäische Semester umfasst auch die präventive Säule des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht. Diese ist detailliert in der VO Nr. 1176/2011 geregelt. Dadurch soll künftig das Auftreten von Wettbewerbsfähigkeitsproblemen sowie von Vermögenspreisblasen und langfristig

nicht tragfähigen Schuldenpositionen im privaten oder öffentlichen Bereich sowie im Finanzsektor, die zu Liquiditäts- und Solvenzproblemen in den Mitgliedstaaten, insbesondere innerhalb des Euro-Währungsgebiets, führen können, reduziert werden. Auf Drängen des Europäischen Parlaments werden künftig auch stärker realwirtschaftliche Indikatoren wie Arbeitslosigkeit und Produktivitätsfortschritt in die Betrachtung einfließen. Die Beurteilung der diesbezüglichen Gegebenheiten durch die Europäische Kommission bzw. durch den Rat (in seinen Formationen ECOFIN und BESO) erfolgt auf Basis der von den Mitgliedstaaten in den NRP und den SKP zur Verfügung gestellten Informationen.

Eine Zielsetzung des präventiven Arms ist die intensive Analyse der jeweiligen makroökonomischen Entwicklungen durch die Europäische Kommission im Rahmen des sogenannten Frühwarnmechanismus (Alert Mechanism). Die Analyse soll zu Beginn des Europäischen Semesters mit der Vorlage eines Scoreboards mit zehn zentralen Indikatoren, die erste Indizien für das Vorliegen spezifischer nationaler makroökonomischer Ungleichgewichte signalisieren sollen, eingeleitet werden. Das Scoreboard mit den darin enthaltenen Informationen für alle Mitgliedstaaten wird erst etwas später als der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission veröffentlicht werden und von einem entsprechenden „Economic Reading“ der Europäischen Kommission begleitet sein. Diese Erstanalyse der Europäischen Kommission soll darauf folgend vom Rat umfassend diskutiert werden. Darauf basierend sollen im Frühjahr 2012 eine tiefer gehende Bewertung und daran anschließend ein umfassender diesbezüglicher Dialog mit den Mitgliedstaaten stattfinden, der auch

Ländermissionen der Europäischen Kommission (zur genaueren Abklärung der Gegebenheiten und Notwendigkeiten) beinhalten kann. Am Ende des Europäischen Semesters im Rahmen der Beurteilungen der SKP und der NRP stehen der Europäischen Kommission folgende Optionen für die weitere Vorgehensweise zur Disposition:

- Keine Empfehlung für eine diesbezügliche Ratsempfehlung, da keine wesentlichen Risiken für ein makroökonomisches Ungleichgewicht identifiziert worden sind;
- eine Empfehlung für eine Ratsempfehlung an einen Mitgliedstaat auf Basis Art. 121 Abs. 2 AEUV im Rahmen der normalen jährlichen integrierten länderspezifischen Überwachung;
- eine Empfehlung auf Basis Art. 121 Abs. 4 AEUV für die *Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewicht* (EIP), das den entsprechenden Korrekturplan mit spezifischen Fristen festlegt bzw. Sanktionen auf Basis des Art. 136 AEUV (präzisiert in der VO Nr. 1174/2011, in Form einer verzinslichen Einlage bis hin zu einer jährlichen Geldbuße in Höhe von 0,1 % des BIP) vorsieht, wenn kein adäquates Anpassungsprogramm vorgelegt wird.

2.2.3 Umsetzung von Strukturereformen zur Beseitigung makrostruktureller Wachstumsengpässe

Die alte Lissabon-Strategie zielte darauf, Wachstum und Beschäftigung in der EU zu erhöhen und die EU bis zum Jahr 2010 zur dynamischsten Wirtschaftsregion der Welt zu machen.

„Governance“-Probleme und die mangelnde Umsetzung strukturpolitischer Reformen und Initiativen in den Mitgliedstaaten, aber auch auf EU-Ebene selbst, trugen allerdings wesentlich zur Vereitelung der Zielerreichung bei. Das Erkennen der Schwächen der wirtschaftspolitischen Steuerung führte dazu, in Bezug auf die neue Europa 2020-Strategie ein stärkeres nationales und EU-weites Commitment für notwendige Strukturereformen einzufordern.

Der ECOFIN-Rat zeigte daher bereits im Juni 2010 im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik für jeden Mitgliedstaat und das Euro-Währungsgebiet insgesamt jeweils fünf Wachstumsengpässe¹⁵ auf. Der Rat für „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (BESO) folgte im Mai 2011 im Rahmen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien mit der Feststellung nationaler Engpässe im Arbeitsmarktbereich.¹⁶ Die identifizierten Wachstums- und Beschäftigungsengpässe stellten in der Folge eine Richtschnur für die länderspezifischen Ratsempfehlungen im Juni 2011 dar, die in Summe jedoch noch gestraffter, in einigen Ländern zum Teil auch mit anderen Schwerpunkten ausfielen (siehe auch Kapitel 3). Im Gegensatz zu den Ratsempfehlungen zur Haushaltspolitik oder den Makroungleichgewichten gibt es hier im Fall der unzureichenden Umsetzung allerdings keine finanziellen Sanktionen; einzig National Ownership, Benchmarking und Peer Pressure sowie der Austausch von Best Practices sollen den Erfolg sicherstellen.

¹⁵ Für Österreich: Haushaltskonsolidierung und bessere Finanzausgleichsbeziehungen, effektivere F&E und ein besseres Bildungssystem, Finanzmarktstabilität, Erhöhung der Partizipationsrate von Älteren/Niedrigqualifizierten/Frauen, Strukturereformen zur Stärkung der Binnennachfrage.

¹⁶ Für Österreich: Arbeitsmarktbarrieren für Ältere und Niedrigqualifizierte, hohe Steuerbelastung auf Arbeit, ungenügendes Bildungsangebot, Benachteiligungen der Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

2.2.4 Überwachung makrofinanzieller Risiken

Die Überwachung systemischer Risiken im Finanzsektor erfolgt in erster Linie durch das ESRB (European Systemic Risk Board) und damit unabhängig vom Europäischen Semester. Das ESRB kann Empfehlungen an den (ECOFIN-) Rat oder einzelne Mitgliedstaaten richten und Maßnahmen einfordern. Die Empfehlungen sind aber rechtlich nicht verbindlich. Allerdings können Ergebnisse der ESRB-Analysen Eingang in die Makrokoordinierung finden, und zwar in Form

- einer Ratsempfehlung auf Basis des Art. 121 Abs. 2 AEUV, sofern mangelnde Finanzmarktstabilität einen Wachstumsengpass darstellt oder beträchtliche makrofinanzielle Risiken zu Fehlallokationen im Finanzsektor führen;
- einer Feststellung eines übermäßigen Makroungleichgewichts im Finanzsektor im Rahmen einer Ratsempfehlung auf Basis des Art. 121 Abs. 4 AEUV, wenn aufgrund bestimmter Gegebenheiten (z. B. zu hohe Verschuldung der Banken) erhebliche makrofinanzielle Risiken im Finanzsektor festgestellt worden sind.

2.2.5 Verbesserung nationaler fiskalischer Rahmenwerke

Deutlich größeres Augenmerk wird die EU künftig auch den nationalen fiskalischen Rahmenwerken in Ergänzung zum SWP widmen. Nationale Fiskalregeln, fiskalische Institutionen sowie eine effiziente und effektive Haushaltssteuerung sollen dazu beitragen, dass nicht nur die kurzfristige Sichtweise die Handlungen bestimmt, sondern

mittel- und langfristige Entwicklungen und Herausforderungen der Haushalts- und Wirtschaftspolitik bei fiskalpolitischen Entscheidungen stärker mitbedacht werden. Dieses Instrumentarium zielt darauf, Fehlentwicklungen, wie nicht tragfähige Schuldendynamiken, hohe implizite finanzielle Verbindlichkeiten oder wachstumsunfreundliche Haushaltstrukturen in den öffentlichen Finanzen zu korrigieren bzw. zu verhindern.¹⁷ Die Einbettung in das Europäische Semester erfolgt auf zwei Schienen, wobei die der diesbezüglichen Bewertung unterliegenden Informationen in der Regel in den SKP enthalten sind. Die Empfehlungen beziehen sich auf:

- Nichterfüllung der Mindeststandards, die in der Richtlinie 2011/85/EU¹⁸ festgelegt wurden. Diese wird ab 2013 für alle Mitgliedstaaten anwendbar sein. Die Richtlinie sieht festgelegte qualitative Mindestnormen vor: für die Bereiche Qualität der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und der Haushaltsstatistik, die Sorgfaltspflicht bei Konjunktur- und Haushaltsprognosen, das Vorhandensein numerischer Regeln und mittelfristiger Budget(ausgaben)rahmen sowie in Bezug auf die Transparenz in den öffentlichen Haushaltsstatistiken und für den Umfang der Einbeziehung aller öffentlichen Teilssektoren in die fiskalischen Rahmenwerke.
- Verbesserung in Richtung jener Länder, deren nationale fiskalische Rahmenwerke als Benchmark dienen. Das Verfahren basiert auf Änderungen durch Peer Pressure. Allerdings können Schwächen, die identifiziert werden, in eine Rats-

¹⁷ Siehe auch Haberfellner und Part (2009).

¹⁸ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

empfehlung auf Basis Art. 121 AEUV münden (solange die o. a. Richtlinie noch nicht in Kraft ist) oder zumindest in Berichten an den (ECOFIN-)Rat aufscheinen.

Aber auch der *Euro-Plus-Pakt*, den die Staats- und Regierungschefs der Länder des Euro-Währungsgebiets am 11. März 2011 vereinbarten, ist in das Europäische Semester eingebettet. Die Länder des Euro-Währungsgebiets und sechs EU-Länder außerhalb des Euro-Währungsgebiets verpflichteten sich darin zu nationalen Maßnahmen, denen sie besonderes Augenmerk schenken und die sie besonders rasch verwirklichen wollen. Die Durchführung bzw. Umsetzung aufbauend auf der „Offenen Methode der Koordinierung“ ist grundsätzlich informell und eigenständig auf dieser obersten Ebene. Da die Auflistung der diesbezüglichen Maßnahmen allerdings im Kontext der NRP (z. B. im Fall Österreichs als Annex) erfolgt, gehen sie auch in die länderspezifische Überwachung ein.

3 Zeitplan und Verfahren des Europäischen Semesters

Das erste Europäische Semester wurde durch die Vorlage des ersten Jahreswachstumsberichts (AGS) der Europäischen Kommission im Jänner 2011 eröffnet, in dem die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen für die EU darlegt wurden. Die Europäische Kommission listete darin auf, welche Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Finanzen, der Struk-

turpolitik und der Wachstumsförderung Vorrang haben sollen.¹⁹ Dieser Bericht diente als Diskussionsgrundlage für die Tagung des Europäischen Rates im März 2011, bei der dieser seine Orientierungen im Wesentlichen darauf aufbaute bzw. ergänzte. Diese Orientierungen zielen sowohl auf die effektive Umsetzung der Europa 2020-Strategie als auch auf die Sicherung einer tragfähigen Haushaltspolitik. Auf Basis der Erkenntnisse des AGS und der daraus abgeleiteten Orientierungen hatten die Mitgliedstaaten bis Ende April 2011 ihre SKP zur Darlegung der Haushaltslage und ihrer mittelfristigen Haushaltsentwicklung und ihre NRP mit Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie zur Verwirklichung der Ziele der EU-2020 Strategie vorzulegen.²⁰

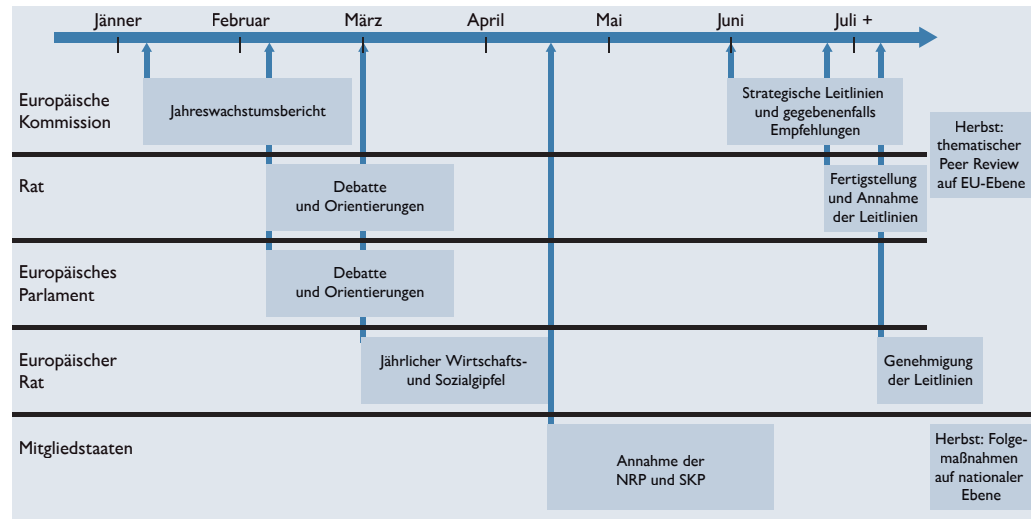
In der Folge beurteilte die Europäische Kommission die vorgelegten Programme und legte unter Einhaltung der jeweiligen Rechtsgrundlage für jedes einzelne Land Anfang Juni 2011 einen integrierten Vorschlag mit Einzelempfehlungen vor.²¹ Sie hat damit 27 Empfehlungen für eine Empfehlung des Rates an die Mitgliedstaaten sowie zusätzlich eine Empfehlung für eine Empfehlung an das Euro-Währungsgebiet ausgearbeitet. Diese konkreten und nachprüfbareren Empfehlungen beschränken sich grundsätzlich auf wichtige Prioritäten, die in den nächsten 12 bis 18 Monaten in Angriff genommen werden müssen. Es handelt sich um eine bewusste Beschränkung auf die

¹⁹ Der AGS schlägt zehn prioritäre Maßnahmen vor, um die wirtschaftliche Erholung in der EU zu stärken, den Anschluss an die Hauptkonkurrenten zu schaffen und den Weg zur Verwirklichung von Europa 2020 zu ebnen: (1) öffentliche Haushalte konsequent konsolidieren, (2) Korrektur von Makroungleichgewichten, (3) Stabilisierung des Finanzsektors, (4) Arbeit attraktiver machen, (5) Reform der Pensionssysteme, (6) Arbeitslose wieder in Arbeit bringen, (7) ausgewogenes Verhältnis von Sicherheit und Flexibilität, (8) Binnenmarktpotenzial ausschöpfen, (9) mehr privates Kapital zur Finanzierung des Wachstums, (10) kostengünstige Energieversorgung.

²⁰ Griechenland und Portugal haben kein Sparpaket vorgelegt. Ihre Politik ist Gegenstand regelmäßiger Erörterungen im Rahmen der Hilfsprogramme.

²¹ Der Rat darf an jeden Mitgliedstaat nur ein einziges Paket von Empfehlungen richten.

Zeitschiene des Europäischen Semesters



dringlichsten Herausforderungen und auf das im anvisierten Zeitraum Mögliche unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten.²² Die Empfehlungen wurden zunächst bei den „Alternates“ des Wirtschafts- und Finanzausschusses (WFA), im Wirtschaftspolitischen Ausschuss (WPA) und im Beschäftigungsausschuss (BSA) je nach Zuständigkeitsbereich diskutiert. Der WFA und der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) finalisierten die Texte, je nachdem, ob Art. 121 AEUV oder Art. 148 AEUV betroffen waren. Die Empfehlungen weisen daher ein breites wirtschaftspolitisches Spektrum auf, von den öffentlichen Finanzen (Haushaltskonsolidierung, langfristige Tragfähigkeit, fiskalischer Rahmen, Qualität der Strukturen) über Finanzmarktstabilität, Beschäftigungs- und

Arbeitsmarktpolitik, Lohnpolitik, Produktmärkte, Bildungspolitik, Forschung und Entwicklung sowie Umwelt und Soziales. Der Rat in seinen Formationen ECOFIN und BESO verabschiedete darauf folgend im Juni 2011 die endgültigen Versionen der länderspezifischen Empfehlungen zur Vorlage an den Europäischen Rat Ende Juni. Nach der Annahme im Europäischen Rat erfolgte die formelle Verabschiedung wiederum durch den Rat in seinen Formationen ECOFIN und BESO im Juli. Diese Ratsempfehlungen sollten im zweiten Halbjahr 2011 Eingang in die Erstellung der nationalen Haushaltsvoranschläge finden, die in der Regel im Herbst vorgelegt und verabschiedet werden.²³ Des Weiteren sollen sie Auslöser für weitere gezielte wachstumsfördernde wirtschaftspolitische Maßnahmen sein.

²² Gegenüber Mitgliedstaaten, die externe Finanzhilfen erhalten, beschränkt sich die Europäische Kommission auf lediglich eine Empfehlung (die pünktliche Durchführung der vereinbarten Verpflichtungen).

²³ Im Lauf des Europäischen Semesters 2012 werden auf Basis der Beurteilung der SKP und NRP im Jahr 2012 die diesbezüglichen nationalen Fortschritte überprüft.

Die Empfehlungen des Rates für Österreich

Der Rat empfiehlt

- die derzeitige Konjunkturerholung zu nutzen, um die Korrektur des vor allem auf der Ausgabenseite geplanten übermäßigen Defizits zu beschleunigen und dadurch den hohen Schuldenstand auf einen Abwärtspfad zu bringen; zu diesem Zweck, einschließlich auf subnationaler Ebene, die erforderlichen Maßnahmen anzunehmen und umzusetzen, um für den Zeitraum 2011 bis 2013 in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit eine jährliche Konsolidierungsanstrengung von durchschnittlich 0,75% des BIP zu gewährleisten; nach der Korrektur des übermäßigen Defizits die Maßnahmen anzugeben, die erforderlich sind, um im Einklang mit dem SWP einen angemessenen Fortschritt hinsichtlich des mittelfristigen Ziels zu gewährleisten;
- Schritte zu unternehmen, um den nationalen Budgetrahmen durch eine Angleichung der legislativen und administrativen Zuständigkeitsbereiche sowie der Zuständigkeiten für die Einnahmenerhebung und die Ausgabenbefugnis zwischen den verschiedenen Regierungsebenen zu stärken, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens.
- in Abstimmung mit den Sozialpartnern und gemäß den nationalen Praktiken Schritte einzuleiten, um den Zugang zur derzeitigen Frühpensionsregelung für Langzeitversicherte weiter zu begrenzen und Schritte einzuleiten, um die Übergangszeit für die Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen und Männer zu verkürzen, damit die langfristige Tragfähigkeit und die Angemessenheit des Pensionssystems sichergestellt werden kann; die Voraussetzungen für den Zugang zur Invaliditätspension streng anzuwenden.
- die Erwerbsbeteiligung zu steigern, wozu auch gehört, dass es die effektive Steuer- und Sozialversicherungsbelastung der Arbeit, insbesondere für Niedrig- und Durchschnittslohneempfänger, budgetneutral reduziert; den nationalen Aktionsplan zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt umzusetzen, einschließlich Verbesserungen in Bezug auf das Angebot an Ganztagsbetreuungseinrichtungen und Pflegediensten, um die Möglichkeiten für ganztags arbeitende Frauen auszuweiten und den hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschied zu reduzieren; weitere Schritte zu unternehmen, um die Ergebnisse im Bildungsbereich zu verbessern und Schulabbrüche zu verhindern;
- weitere Schritte zur Förderung des Wettbewerbs zu unternehmen, insbesondere im Dienstleistungssektor, indem die Markteintrittsschranken gelockert, ungerechtfertigte Beschränkungen von Gewerbe und Berufen beseitigt sowie die Befugnisse der Wettbewerbsbehörden gestärkt werden; die Annahme der ausstehenden „horizontalen Rechtsvorschriften“ zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie zu beschleunigen.

4 Würdigung und Erkenntnisse aus dem ersten Koordinierungszyklus

Die SKP wurden auch bislang im Rahmen des präventiven Arms des SWP einer Beurteilung durch die Europäische Kommission unterzogen. Dies bleibt im Rahmen des Europäischen Semesters inhaltlich unverändert, allerdings kam es durch das Europäische Semester zu einer zeitlichen Verschiebung und einer inhaltlichen Straffung. Dadurch können die Empfehlungen des

Rates nunmehr in die Haushaltsplanung für das Jahr 2012 einfließen – der Überwachungsprozess ist somit auf eine Ex-ante-Ausrichtung gestellt worden. Vor der Implementierung des Europäischen Semesters lag der Schwerpunkt auf der Ex-post-Beurteilung der im Rahmen der im SKP und NRP angekündigten Maßnahmen. Durch die zeitgleiche und integrierte Bewertung ist der Weg geebnet für grundsätzlich konsistente und kohärente Empfehlungen für die Wirt-

schafts- und Haushaltspolitik. Damit kann zudem die EU-Dimension in die politische Willensbildung auf nationaler Ebene einfließen, bevor dort die politischen Entscheidungen gefällt werden. Die EU kann in der Folge eine Bestandsaufnahme der Anstrengungen der Mitgliedstaaten vornehmen und beispielsweise im Kontext der Leitlinien der Europa 2020-Strategie ergänzende Maßnahmen beschließen.

Gemäß Analyse der Europäischen Kommission (KOM (2011) 400 endg.) war das Europäische Semester 2011 insoweit von Erfolg gekrönt, als die von vielen Mitgliedstaaten vorgelegten Programme den Oberzielen der EU entsprechen haben. Die darin dargelegten Maßnahmen bieten demgemäß einen guten „Ausgangspunkt für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung in Europa, für die Bewältigung der haushaltspolitischen Herausforderungen und für den Anstoß zu ambitionierten Reformen auf nationaler Ebene“. Die EU attestiert den Mitgliedstaaten auch, die Schwerpunkte des AGS in ihren nationalen Programmformulierungen weitgehend aufgegriffen zu haben. Die Formulierung der nationalen Ziele lasse auch erkennen, dass sich die Mitgliedstaaten die Ziele der Europa 2020-Strategie mit wenigen Ausnahmen zu eigen gemacht hätten.

Allerdings musste die Europäische Kommission nach Beurteilung aller Programme feststellen, dass die nationalen Pläne oft nicht ambitioniert genug, viele Ankündigungen (wie auch in der Vergangenheit im Rahmen der SKP und der NRP) vage und nicht konkret genug ausformuliert²⁴ und insgesamt auch nicht ausreichend waren, um er-

forderliche Haushaltskonsolidierungen und Strukturreformen voranzutreiben sowie die Kernziele der EU bis 2020 zu erreichen.

Das Europäische Semester stellt eine äußerst komplexe, ambitionierte sowie abstimmungs- und damit zeitintensive Steuerungsmethode dar, die – über die umfassende, transparente und rechtzeitige Unterstützung der politischen Willensbildung in der EU und in den Mitgliedstaaten – zu einer kohärenten und besser aufeinander abgestimmten Wirtschafts- und Haushaltspolitik führen soll. Dies passiert aber nur dann, wenn die Mitgliedstaaten die Ziele der Makrokoordinierung auch tatsächlich mittragen, das heißt Ownership übernehmen und folglich auch die Ratsempfehlungen umsetzen. Da das aber fast notwendigerweise den Gestaltungsspielraum der nationalen Politikakteure zugunsten des übergeordneten Ganzen einschränkt, erscheint der Erfolg dieses Prozesses – gemessen an den hinter den prozeduralen Abläufen stehenden Metazielen – fraglich. Die Erfahrungen des ersten „Durchgangs“ des Europäischen Semesters machten insbesondere deutlich, dass Abläufe gestrafft bzw. der bürokratische Aufwand bei den Verfahren sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene reduziert werden muss. Zudem hat der erste Sechs-Monats-Zyklus gezeigt, dass die Abstimmungsprozesse hinsichtlich des vorgesehenen Zeitrahmens Änderungen erfahren müssen.²⁵ Auch ist der Europäischen Kommission hinreichend Zeit für eine tiefgreifende Beurteilung der vorgelegten Programme zur Verfügung zu stellen, sofern sie der Intention, kohärente und konsistente Empfehlun-

²⁴ Dies deutet darauf hin, dass die Länder die Verhaltensmuster der Vergangenheit durch die Einführung des Europäischen Semesters vorerst noch nicht geändert haben.

²⁵ Der Jahreswachstumsbericht 2012 wurde von der Europäischen Kommission bereits am 23. November 2011 vorgestellt, um mehr Zeit für die Debatte der darin vorgestellten wirtschaftspolitischen Prioritäten durch die diversen Ratsformationen sowie der daraus abzuleitenden Orientierungen zu bekommen.

gen zu geben, tatsächlich Rechnung tragen soll.

Eine endgültige Bestandsaufnahme zur Frage des Erfolgs des ersten Europäischen Semesters kann aber erst nach Analyse der im zweiten Halbjahr 2011 gesetzten Maßnahmen erfolgen. Zudem wird die Verabschiedung des „Six-

pack“ eine völlig neue Dynamik im Europäischen Semester erzeugen, weil im präventiven Arm des SWP nunmehr auch finanzielle Sanktionen vorgesehen sind und das neue Verfahren zu den Makroungleichgewichten ab Jänner 2012 umgesetzt werden wird.

Literaturverzeichnis

Alle angeführten Websites wurden am 16. Dezember 2011 recherchiert.

Bundeskanzleramt Österreich. Das Europäische Semester – reformierte Governance der Europa 2020-Strategie.

www.bka.gv.at/site/7006/default.aspx

Callies, C. und M. Ruffert (Hrsg.). 2011. EUV/AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta – Kommentar. Verlag Beck München.

Europäische Kommission. 2010. COM (2010) 250 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Reinforcing Economic Policy Coordination.

[http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf)

Europäische Kommission. 2010. Annex – Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf

Europäische Kommission. 2010. IP/10/561. Wirtschaftliche Interdependenz meistern: Kommission schlägt verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU vor.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/561&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

Europäische Kommission. 2010. IP/10/589. Wirtschaftspolitische Steuerung der EU: Die Kommission schlägt eine verstärkte makroökonomische, haushaltspolitische und strukturpolitische Überwachung vor.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/859&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

Europäische Kommission. 2011. Public Finances in EMU – 2011. In: European Economy 3/2011. Part II. Evolving Budgetary Surveillance.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-3_en.pdf

Europäische Kommission. 2011. KOM (2011) 11 endg. Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Finanzausschuss und den Ausschuss der Regionen.

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com2011_11_de.pdf

Europäische Kommission. 2011. COM (2011) 11 – A 1/2. Annual Growth Survey – Annex 1. Progress Report on Europe 2020.

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com2011_11_annex1_en.pdf

- Europäische Kommission. 2011.** COM (2011) 11 final. Annual Growth Survey – Annex 2. Macroeconomic Report.
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com2011_11_annex2_en.pdf
- Europäische Kommission. 2011.** COM (2011) 11 final. Annual Growth Survey – Annex 3. Draft Joint Employment Report.
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com2011_11_annex3_en.pdf
- Europäische Kommission. 2011.** KOM (2011) 400 endg. Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Orientierungen für die Politik der Mitgliedstaaten 2011–2012. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Finanzausschuss und den Ausschuss der Regionen.
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/communication_de.pdf
- Europäische Kommission. 2011.** Wachstums und Arbeitsplätze: Länderspezifische Empfehlungen der Kommission für 2011. IP/11/685.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/685&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>
- Europäische Kommission. 2011.** SEK (2011) 737 endg. Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen. Bewertung der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme 2011 für das Euro-Währungsgebiet. Begleitdokument zum/zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Umsetzung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien für die Mitgliedstaaten, deren gemeinsame Währung der Euro ist. (SEK (2011) 828 endg.).
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/dts_737_euro_de.pdf
- Europäische Kommission. 2011.** Country-specific Recommendations 2011.
http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/recommendations_2011/index_en.htm
- Europäische Kommission. 2011** Wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene: Kommission setzt die jährlichen Prioritäten für das Wirtschaftswachstum in der EU.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/22&format=HTML&aged=0&language=de>
- Europäische Kommission. 2011.** KOM (2011) 367 endg. Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Finanzausschuss und den Ausschuss der Regionen.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:DE:PDF>
- Gros, D. und F. Roth. 2011.** The Europe 2020 Strategy: Can it Maintain the EU's Competitiveness in the World? CEPS Special Report. Brüssel.
- Haberfellner, C. und P. Part. 2009.** Die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen als Teil der Recovery-Strategie nach der Krise. BMF Working Paper 3.
- Häde, U. 2011.** Art. 119 AEUV Rz 15. In: Callies, C. und M. Ruffert (Hrsg.). EUV/AEUV – Kommentar. Verlag Beck München.
- Hallerberg, M., R. Strauch und J. von Hagen. 2009.** Fiscal Governance: Evidence from Europe. Cambridge University Press.
- Hallerberg, M., B. Marzinotto und G. Wolff. 2011.** How Effective and Legitimate is the European Semester? Increasing the Role of the European Parliament. Bruegel Working Paper 2011/09. Brüssel.