

Analyse 05

DE

Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU: Chancen, aber auch Risiken und Herausforderungen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

2023

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	01 - 06
Umfang und Ansatz der Analyse	07 - 08
Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung seit 1992	09 - 18
Jüngste sozioökonomische und geopolitische Entwicklungen	19 - 24
Notwendigkeit einer Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung und Vorschläge der Kommission	25 - 101
Haushaltspolitischer Rahmen der EU	30 - 46
Gegenüberstellung von Nettoausgaben und strukturellem Haushaltssaldo als Schlüsselindikator	30 - 34
Schwerpunktlegung auf den Schuldenabbau	35 - 44
Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken	45 - 46
Nationale Haushaltsrahmen	47 - 60
Mittelfristige Haushaltsrahmen	48 - 51
Unabhängige finanzpolitische Institutionen	52 - 59
Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken	60
Nationale Pläne – nationale Eigenverantwortung	61 - 72
Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken	70 - 72
Transparenz und Ermessen	73 - 80
Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken	78 - 80
Durchsetzung	81 - 90
Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken	88 - 90

Komplexität und Überschneidungen	91 - 101
Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken	100 - 101

Schlussbemerkungen: Mit den Vorschlägen der Kommission wird den meisten Hauptbedenken Rechnung getragen, doch Risiken und Herausforderungen bleiben bestehen	102 - 110
---	------------------

Anhänge

Anhang I – Prüfungen, Analysen und Stellungnahmen des Hofes im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU

Anhang II – Entwicklung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung

Anhang III – Entwicklung der – jeweils am BIP gemessenen – Defizitquote und Schuldenquote zwischen 2000 und 2022

Anhang IV – Öffentlicher Schuldenstand weltweit

Anhang V – Zeitlicher Ablauf des Europäischen Semesters

Anhang VI – Bedenken wichtiger Interessenträger im Hinblick auf den derzeitigen Rahmen

Abkürzungen

Glossar

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung ist das System der Institutionen und Verfahren, die die EU geschaffen hat, um ihre wirtschaftlichen Ziele zu erreichen und insbesondere ihre Wirtschaftspolitik zu koordinieren. Ziel des Rahmens ist es, wirtschaftliche Trends, die die nationalen Volkswirtschaften schwächen oder sich negativ auf die EU-Länder auswirken könnten, zu überwachen, zu verhindern und zu korrigieren, Übertragungseffekten auf andere Volkswirtschaften vorzubeugen, die Stabilität der gemeinsamen Währung zu fördern und den Prozess der Europäischen Bankenunion zu unterstützen.

II Der aktuelle Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung setzt sich aus den folgenden Elementen zusammen: dem haushaltspolitischen Rahmen der EU (Stabilitäts- und Wachstumspakt und haushaltspolitische Rahmen der Mitgliedstaaten), dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, dem Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und dem Rahmen für Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität oder die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen betroffen oder bedroht sind oder anderweitig finanzielle Unterstützung beantragen.

III Grundlage des Rahmens sind die EU-Gesetzgebungspakete, die nach den Finanz- und Staatsschuldenkrisen verabschiedet wurden. Seit Annahme dieser Pakete haben wir den EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung eingehend geprüft, über dessen wichtigste Mängel berichtet und eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, um im Hinblick auf folgende Punkte Abhilfe zu schaffen:

- o Verwendung eines nicht beobachtbaren Indikators (z. B. struktureller Saldo), der häufig und zum Teil erheblich revidiert wird, was sich auch auf frühere Schätzungen auswirken kann, sowie Schwerpunktlegung auf das Defizit anstatt auf den Schuldenstand;
- o Schwächen in den der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zugrunde liegenden nationalen Haushaltsrahmen;
- o fehlende nationale Eigenverantwortung;
- o mangelnde Ausgewogenheit zwischen Transparenz und Ermessen;
- o unzureichende oder fehlende Umsetzung in der Praxis;
- o Komplexität und Überschneidungen bei der Überwachung.

IV Die meisten dieser Mängel sind ebenfalls für zentrale Interessenträger von Belang, und die Kommission erkennt an, dass eine Reform des Rahmens erforderlich ist. Im Februar 2020 und im Oktober 2021 veröffentlichte sie rückblickende Bewertungen des Rahmens und leitete eine öffentliche Konsultation ein, die im November 2022 in eine Mitteilung mündete, die "Leitlinien" und Grundsätze für eine Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung enthält. Im April 2023 legte die Kommission ein aus mehreren Legislativvorschlägen bestehendes Paket vor, mit dem der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die für die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten geltenden Anforderungen überarbeitet werden sollen. Im Hinblick auf andere Aspekte wie das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht oder die Überwachung nach dem Abschluss eines Programms schlug die Kommission Neuerungen vor, die keiner Änderung der Rechtsvorschriften bedürfen.

V Im Zusammenhang mit der für Ende 2023 geplanten Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (siehe Ziffer 19) müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission im Vorfeld der nächsten Haushaltsverfahren der Mitgliedstaaten einen Konsens über die Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung erzielen. Kommt es nicht zu einer Einigung über die Reform, werden für diese Haushaltsverfahren weiterhin die aktuellen Rechtsvorschriften gelten.

VI Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich nicht um einen Prüfungsbericht, sondern um eine Analyse, die sich in erster Linie auf frühere Prüfungsarbeiten und öffentlich verfügbare Informationen sowie auf Material stützt, das speziell für diesen Zweck zusammengetragen wurde. Sie bietet einen umfassenden Überblick über die bei unseren früheren Prüfungen festgestellten Mängel und berücksichtigt Veränderungen des sozioökonomischen Umfelds sowie geopolitische Entwicklungen. Wir gehen auf die wichtigsten Risiken, Chancen und Herausforderungen ein, die wir im Hinblick auf die von der Kommission vorgelegten Leitlinien und Legislativvorschläge ermittelt haben.

VII Die Vorschläge der Kommission gehen in die richtige Richtung, da den meisten Hauptanliegen in Bezug auf den aktuellen Rahmen, darunter auch denjenigen, die vom Hof in seinen früheren Prüfungen und Berichten formuliert wurden, Rechnung getragen wird. Jedoch bleiben hinsichtlich einiger zentraler Aspekte Risiken und Herausforderungen bestehen. Bei dem neuen Rahmen wird die größte Herausforderung darin bestehen, für haushaltspolitische Anpassungen zu sorgen, mit denen die Schuldentragfähigkeit verbessert wird, und zugleich Investitionen und Reformen zu unterstützen, die zum Wachstum beitragen.

VIII Die Kommission schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten sogenannte nationale mittelfristige strukturelle finanzpolitische Pläne vorlegen, in denen die haushaltspolitischen Zusagen sowie die Reform- und Investitionszusagen der Mitgliedstaaten zusammengefasst sind. In jedem Plan würde ein länderspezifischer Referenzanpassungspfad für die Nettoausgaben festgelegt, um dafür zu sorgen, dass die Schuldenquote rückläufig wird bzw. auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird. Mit diesem länderspezifischen Ansatz soll die nationale Eigenverantwortung gestärkt und die Schuldentragfähigkeit verbessert werden. Die Tatsache, dass der beobachtbare Indikator "Nettoausgaben" gewählt werden soll und die Absicht der Kommission, ihre Methodik und Daten zur Festlegung des Referenzanpassungspfads offenzulegen, würde außerdem für mehr Transparenz sorgen. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, die Kapazitäten der unabhängigen nationalen finanzpolitischen Institutionen zu stärken und deren Rolle auszuweiten.

IX Sie zielt ferner darauf ab, durch Absenkung der Höhe der finanziellen Sanktionen, durch ihre schrittweise Umsetzung und dadurch, dass diese Sanktionen über die Reputation wirken, für eine bessere Durchsetzung der nationalen Zusagen zu sorgen. In den im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) zu erstellenden nationalen Aufbau- und Resilienzplänen sind spezifische Reformen und Investitionen festgelegt, die bis 2026 umgesetzt werden müssen und allen bzw. einem wesentlichen Teil der im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 Rechnung tragen müssen. Die Kopplung an die ARF-Mittel könnte sich positiv auf die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen auswirken.

X Aus unserer Sicht enthalten die jüngsten Vorschläge jedoch nicht genügend Maßnahmen zur Minderung der Risiken, die mit der Ausübung des Ermessensspielraums der EU verbunden sind, da das System der nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne in Kombination mit dem Dialog zwischen der EU und den Mitgliedstaaten einen höheren Grad der Differenzierung nach Mitgliedstaaten ermöglicht. Daher besteht das Risiko, dass der Auslegungs- und Ermessensspielraum der Kommission zunehmen wird, was sich auf die Transparenz und die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten auswirken könnte. Insbesondere kann der von den Mitgliedstaaten in ihren Plänen festgelegte Referenzanpassungspfad für die Nettoausgaben von dem von der Kommission festgelegten technischen Zielpfad abweichen. Auch wenn die Mitgliedstaaten die Abweichung ihres Ausgabenpfads von dem technischen Zielpfad begründen müssen, besteht weiterhin die Gefahr, dass notwendige haushaltspolitische Anpassungen aufgeschoben werden.

XI Zwar hat die Kommission ebenfalls vorgeschlagen, die Überwachung nach dem Abschluss eines Programms zu vereinfachen, im EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung sind jedoch nach wie vor viele Akteure und Ebenen involviert. Dadurch bleibt der Rahmen im Großen und Ganzen unverändert komplex, und es kommt nach wie vor zu Überschneidungen bei der makroökonomischen Überwachung in der EU.

Einleitung

01 Mit dem Vertrag über die Europäische Union von 1992 (Vertrag von Maastricht) schuf die EU das Regelungsgefüge der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) als Vorstufe für die Einführung des Euro. Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung ist das System der Institutionen und Verfahren, die zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik geschaffen wurden, um die Ziele der EU im wirtschaftlichen Bereich zu erreichen. Ziel des Rahmens ist es, wirtschaftliche Trends, die die nationalen Volkswirtschaften schwächen oder sich negativ auf die EU-Länder auswirken könnten, zu überwachen, zu verhindern und zu korrigieren.

02 Eine wirksame Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik in der gesamten EU muss darauf abzielen, solide und tragfähige öffentliche Finanzen zu gewährleisten, und sollte ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie Konvergenz fördern. Außerdem sollten makroökonomische Ungleichgewichte beseitigt und Reformen und Investitionen zur Stärkung von Wachstum und Resilienz gefördert werden.

03 Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung hat sich im Laufe der Zeit schrittweise weiterentwickelt und ist in Reaktion auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise komplexer geworden. Heute wird im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ein integrierter Ansatz verfolgt. Dieser umfasst den haushaltspolitischen Rahmen der EU (Stabilitäts- und Wachstumspakt und haushaltspolitische Rahmen der Mitgliedstaaten), das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht und den Rahmen für Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität oder die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen betroffen oder bedroht sind oder anderweitig finanzielle Unterstützung beantragen.

04 Wir haben zahlreiche Berichte vorgelegt, in denen sämtliche Elemente des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung untersucht wurden ([Anhang I](#) ist die vollständige Liste der von uns in diesem Bereich geleisteten Prüfungsarbeit zu entnehmen). In diesen Berichten wurden eine Reihe erheblicher Mängel festgestellt und Empfehlungen zu deren Behebung ausgesprochen.

05 Im Februar 2020 legte die neu gewählte Kommission ihre Überprüfung der Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU vor, wobei sie sich auch auf die im Rahmen der Prüfungen des Hofes vorgenommene Bewertung der EU-Haushaltsvorschriften stützte, um Bereiche zu ermitteln, in denen Verbesserungsbedarf besteht. Sie leitete ferner eine Konsultation zur Zukunft der wirtschaftspolitischen Steuerung ein¹. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Prozesses veröffentlichte die Kommission im November 2022² "Leitlinien" und Grundsätze für eine Reform und legte in der Folge im April 2023 ein aus mehreren Legislativvorschlägen bestehendes Gesetzgebungspaket vor³.

06 Im Zusammenhang mit der für Ende 2023 geplanten Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (siehe Ziffer **19**) müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission im Vorfeld der nächsten Haushaltsverfahren der Mitgliedstaaten einen Konsens über die Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung erzielen. Kommt es nicht zu einer Einigung über die Reform, werden für diese Haushaltsverfahren weiterhin die aktuellen Rechtsvorschriften gelten.

¹ Mitteilung der Kommission, COM(2020) 55 final, "Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung."

² Mitteilung der Kommission, COM(2022) 583 final.

³ COM(2023) 240 final (2023/0138 (COD)); COM(2023) 241 final, 2023/0137 (CNS); COM(2023) 242 final, 2023/0136 (NLE).

Umfang und Ansatz der Analyse

07 Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich nicht um einen Prüfungsbericht, sondern um eine Analyse, die sich in erster Linie auf unsere eigene bisher im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU geleistete Prüfungsarbeit und andere öffentlich verfügbare Informationen sowie auf Material stützt, das speziell für diesen Zweck zusammengetragen wurde. Diese Analyse ist als Beitrag zu der Debatte über einen solideren EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung gedacht. Im Einzelnen umfasst unsere Analyse folgende Elemente:

- Zusammenfassung der im Rahmen unserer bisherigen Prüfungsarbeit ausgesprochenen Bemerkungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen;
- Ermittlung der wichtigsten Chancen, Risiken und Herausforderungen im Zusammenhang mit den jüngst vorgelegten Leitlinien und Legislativvorschlägen der Kommission;
- Bereitstellung eines umfassenden Überblicks über die Entwicklung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung seit 1992;
- Berücksichtigung der jüngsten sozioökonomischen und geopolitischen Entwicklungen.

08 Wir untersuchten die für das Thema der Analyse relevanten EU-Rechtsvorschriften und Veröffentlichungen des Europäischen Parlaments, der Kommission, der Mitgliedstaaten, der Obersten Rechnungskontrollbehörden sowie von internationalen Organisationen, wissenschaftlichen Einrichtungen und Thinktanks. Außerdem befragten wir Bedienstete der Kommission und konsultierten das Personal zentraler Interessenträger⁴ und Thinktanks⁵, die einschlägige Studien im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU veröffentlicht haben.

⁴ Internationaler Währungsfonds, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Europäischer Fiskalausschuss, Europäischer Stabilitätsmechanismus und Netzwerk unabhängiger finanzpolitischer Institutionen der EU.

⁵ Zentrum für Europäische Politische Studien und Bruegel.

Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung seit 1992

09 Die im Jahr 1992 geschaffene Wirtschafts- und Währungsunion umfasst die Koordinierung wirtschafts- und haushaltspolitischer Maßnahmen, eine gemeinsame Geldpolitik und eine gemeinsame Währung, den Euro. Um sich der Wirtschafts- und Währungsunion anschließen zu können, müssen die Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien ("Maastricht-Kriterien")⁶ erfüllen. Dazu zählt beispielsweise eine tragfähige Haushaltslage, was bedeutet, dass das Land kein übermäßiges Defizit aufweisen darf. Ein übermäßiges Defizit ist definiert als ein Haushaltsdefizit von mehr als 3 % des BIP oder ein öffentlicher Schuldenstand von mehr als 60 %⁷.

10 Damit die Wirtschafts- und Währungsunion ordnungsgemäß funktionieren kann, musste ein Mechanismus eingeführt werden, um solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten und das Risiko von Übertragungseffekten ("Spillover-Effekte") durch Mitgliedstaaten, die eine nicht tragfähige Haushaltspolitik verfolgen, zu verringern. Dieser Mechanismus, der Stabilitäts- und Wachstumspakt, wurde 1997 angenommen und umfasst zwei Komponenten. Die präventive Komponente zielt darauf ab, eine solide mittelfristige Haushaltspolitik zu gewährleisten und ein übermäßiges Defizit zu vermeiden. Die korrektive Komponente ist das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD), das greift, wenn ein Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit aufweist.

11 Im Jahr 2005 wurde mit einer ersten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts der bisherige Ansatz ausgeweitet, indem beispielsweise die Wirtschaftslage berücksichtigt wurde, wobei von den Mitgliedstaaten in Zeiten günstiger Konjunktur mehr Anpassungen und in Zeiten schlechter Konjunktur weniger Anpassungen erwartet wurden.

⁶ Artikel 140 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁷ Artikel 126 Absatz 2 Buchstabe b AEUV und Protokoll Nr. 12 zum AEUV.

12 Die Finanzkrise von 2008 und die anschließenden Turbulenzen auf dem Markt für Staatsanleihen haben gezeigt, dass einige Mitgliedstaaten seit der Einführung des Euro im Jahr 1999 dieses wirtschaftlich günstige Jahrzehnt nicht genutzt hatten, um ihren öffentlichen Schuldenstand erheblich zu senken. Mit anderen Worten: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt war teilweise unwirksam.

13 Darüber hinaus reichte der Stabilitäts- und Wachstumspakt allein nicht aus, um wirtschaftliche Stabilität zu gewährleisten, da er nicht darauf ausgelegt war, makroökonomische Ungleichgewichte zu erkennen, zu verhindern und zu korrigieren, sodass einige Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung beantragen mussten (siehe [Kasten 1](#)). Daher verabschiedete die EU eine Reihe von Maßnahmen, um ihre wirtschaftspolitische Steuerung zu verbessern und einen Rahmen für das Krisenmanagement zu schaffen.

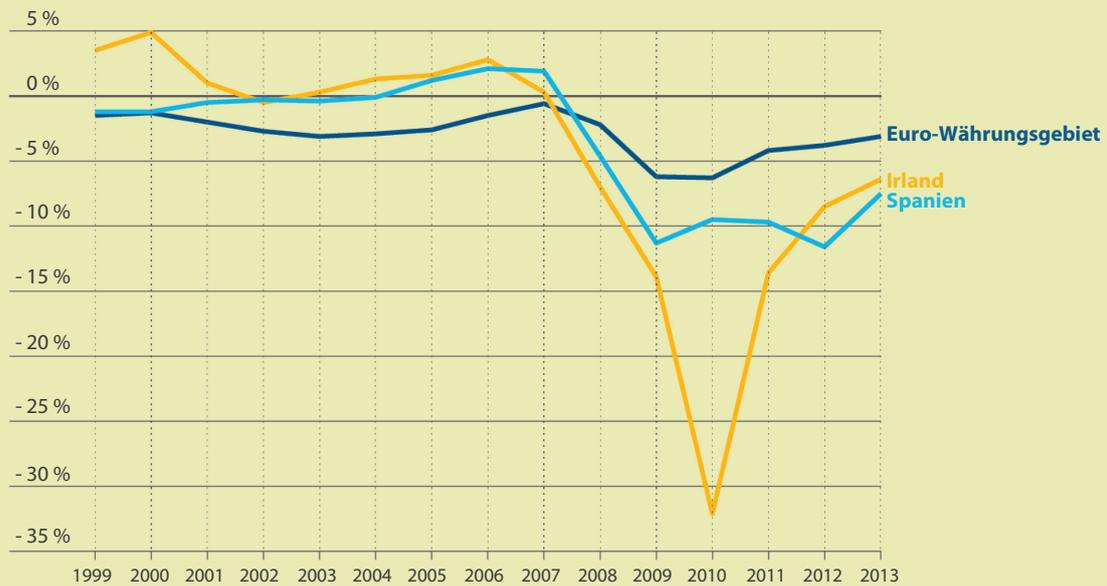
Kasten 1

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt konnte wirtschaftliche Stabilität nicht ausreichend gewährleisten

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt konnte die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte nur unzureichend erkannt und verhindert werden, wie die Lage in Spanien und Irland zeigt.

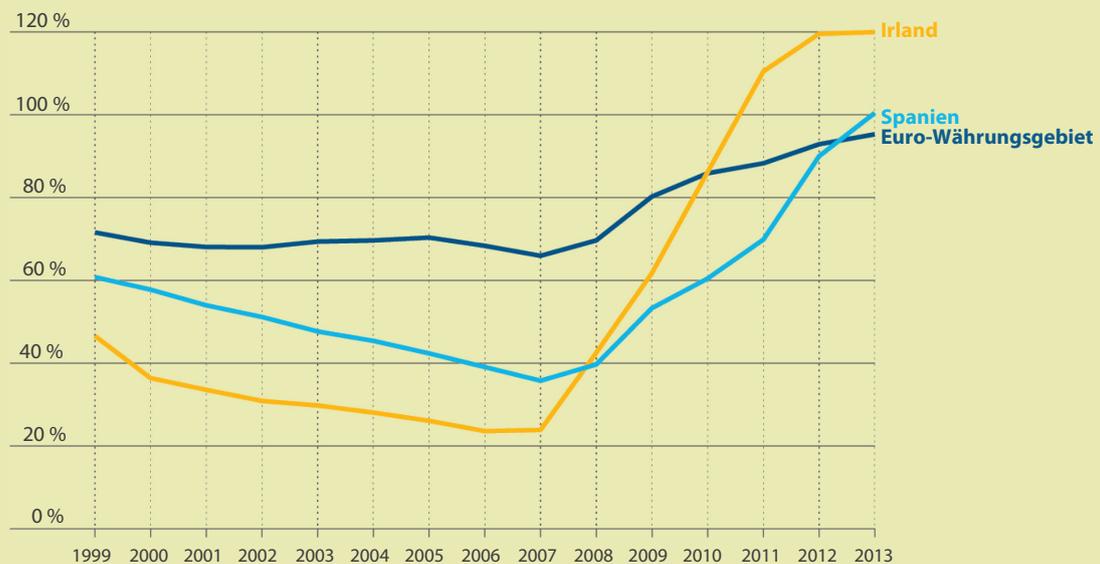
In den zehn Jahren vor der Krise von 2008 verzeichneten Spanien und Irland ein starkes Wirtschaftswachstum, wodurch sie eine äußerst günstige Haushaltslage erreichten. Wie aus den Abbildungen A und B hervorgeht, verzeichneten beide Länder vor der Krise Haushaltsüberschüsse und hatten eine öffentliche Schuldenquote von weniger als 40 %.

Abbildung A: Öffentliches Defizit (in Prozent des BIP)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der AMECO-Datenbank.

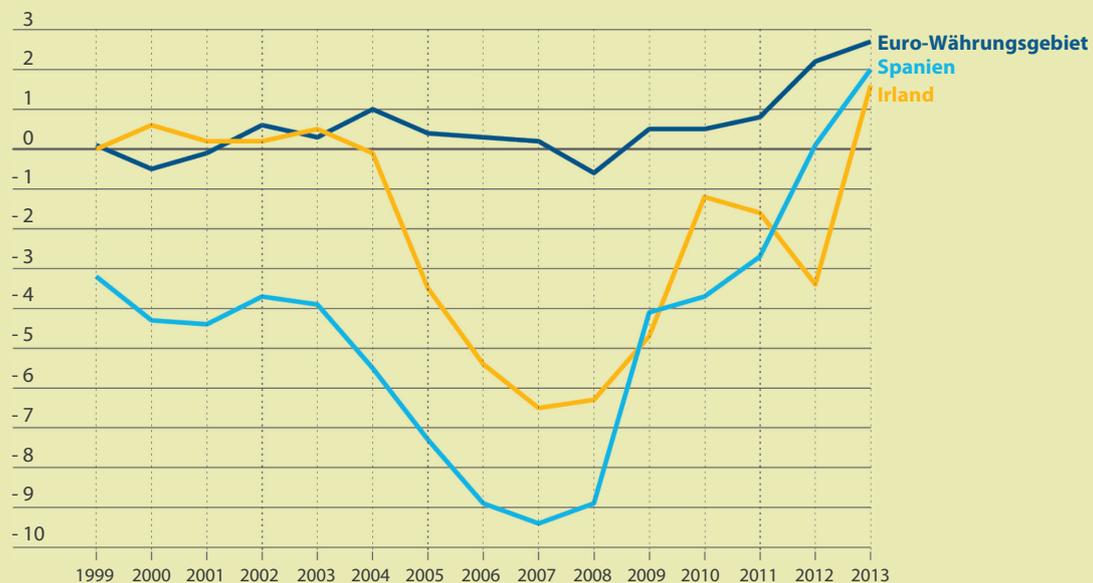
Abbildung B: Öffentlicher Schuldenstand (in Prozent des BIP)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der AMECO-Datenbank.

In beiden Fällen beruhte diese Entwicklung jedoch auf einem raschen Wachstum, das durch einfachen Zugang zu Finanzmitteln angekurbelt wurde, was zu einem Kreditboom und einem Anstieg der Binnennachfrage, insbesondere im Bausektor, führte. Dies ging im Vorfeld der Krise mit mehreren Ungleichgewichten einher. Die Leistungsbilanz, in der die Transaktionen eines Landes mit der übrigen Welt verbucht werden, verschlechterte sich (siehe Abbildung C) aufgrund des starken Anstiegs der Binnennachfrage und der Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Die private Verschuldung nahm ebenfalls deutlich zu, was vor allem auf den starken Anstieg der Immobilieninvestitionen zurückzuführen war, wodurch die finanzielle Stabilität in Gefahr geriet.

Abbildung C: Leistungsbilanz (in % des BIP)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der AMECO-Datenbank.

Als die Immobilienblase platzte, mussten die Regierungen aufgrund der daraus resultierenden Bankenkrise Maßnahmen zur Unterstützung des Bankensektors ergreifen, wodurch sich die öffentlichen Finanzen nach 2009 deutlich verschlechterten (siehe Abbildungen A und B). Dies wiederum wirkte sich auf den Markt für Staatsanleihen aus, und schließlich waren sowohl Irland als auch Spanien gezwungen, finanzielle Unterstützung zu beantragen.

14 Im Jahr 2011 verabschiedete die EU fünf Verordnungen und eine Richtlinie in einem "Sechserpaket" von Rechtsvorschriften, mit denen sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts reformiert wurden, indem Maßnahmen zur Stärkung der nationalen Eigenverantwortung für die Umsetzung der EU-Haushaltsvorschriften angenommen wurden und das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht eingeführt wurde, mit dem makroökonomische Ungleichgewichte aufgedeckt, verhindert und korrigiert werden sollen⁸. Mit dem sogenannten "Sechserpaket" wurde auch das Europäische Semester (eine jährliche Maßnahme zur Koordinierung der Haushalts-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU) eingeführt und die Sanktionen gegen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit unzureichender Haushaltsdisziplin verschärft.

15 Im März 2012 unterzeichneten 25 der (damals) 27 Mitgliedstaaten (alle außer dem Vereinigten Königreich und Tschechien⁹) den zwischenstaatlichen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag). Er enthielt Klauseln zur Förderung der Eigenverantwortung und der Haushaltsdisziplin und stärkte die Rolle der unabhängigen nationalen finanzpolitischen Institutionen, denen die Aufgabe übertragen wurde, die Einhaltung der nationalen Haushaltsvorschriften zu überwachen.

16 Angesichts des höheren Potenzials für Spillover-Effekte der Haushaltspolitik in einem gemeinsamen Währungsraum waren noch stärkere Mechanismen speziell für das Euro-Währungsgebiet erforderlich. Im Jahr 2013 traten zwei weitere Verordnungen (das sogenannte "Zweierpaket") zur Stärkung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet in Kraft¹⁰. Die erste Verordnung betraf die Überwachung der Haushaltspolitik im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die zweite Verordnung enthielt Bestimmungen zur Stärkung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität oder die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen betroffen oder bedroht sind oder sonstige finanzielle Unterstützung beantragen.

⁸ Pressemitteilung der Kommission MEMO 11/898.

⁹ Tschechien ratifizierte den Vertrag im April 2019. Kroatien trat der EU im Juli 2013 bei und ratifizierte den Vertrag im März 2018.

¹⁰ Pressemitteilung der Kommission MEMO 13/457.

17 All diese legislativen Entwicklungen sind in *Anhang II*¹¹ zusammengefasst. Wie im "Bericht der fünf Präsidenten"¹² festgestellt, haben sie den EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung komplexer gemacht, zum einen aufgrund einer Tendenz zu mehr technischen Vorschriften und einer stärkeren Abhängigkeit von dem Ermessen und der Experteneinschätzung der Kommission, zum anderen aufgrund der Koexistenz/Überschneidung von EU-, nationalen und zwischenstaatlichen Vorschriften und Institutionen.

18 Schließlich richtete die EU im Jahr 2015 den Europäischen Fiskalausschuss als unabhängigen Beirat für die Kommission ein, der die Umsetzung der EU-Haushaltvorschriften bewertet, die Kommission in Bezug auf den für das Euro-Währungsgebiet insgesamt angemessenen haushaltspolitischen Kurs berät und mit den nationalen Räten für Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet.

¹¹ *Analyse 05/2020*: "Welche Lehren hat die EU aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008–2012 gezogen?".

¹² Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz: "Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden", 22. Juni 2015.

Jüngste sozioökonomische und geopolitische Entwicklungen

19 Die COVID-19-Pandemie brachte neue Risiken und Herausforderungen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU mit sich, da sie erhebliche wirtschaftliche Gegenmaßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU erforderte¹³. Im März 2020 einigte sich der Rat erstmals auf die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die es allen Mitgliedstaaten ermöglicht, vorübergehend von den Haushaltsvorschriften abzuweichen. Dies führte zu einem allgemeinen Anstieg des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands, und zwar oft über die Referenzwerte von 3 % bzw. 60 % hinaus. *Anhang III* ist die Entwicklung der – jeweils am BIP gemessenen – Defizitquote und Schuldenquote zwischen 2000 und 2022 zu entnehmen.

20 Im Dezember 2020 nahm die EU NextGenerationEU (NGEU), ein befristetes Aufbauinstrument in Höhe von rund 800 Milliarden Euro, an, das durch EU-Schulden finanziert wird, um die unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Schäden, die durch die Pandemie entstanden sind, zu beheben und eine grünere, digitalere und widerstandsfähigere Zukunft aufzubauen. Das Kernstück von NGEU ist die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), mit der Finanzhilfen und Darlehen zur Unterstützung von Reformen und Investitionen der Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Die Mitgliedstaaten erstellten Aufbau- und Resilienzpläne, mit denen ein erheblicher Teil der länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 umgesetzt werden musste. Die Kommission bewertete die Pläne¹⁴, und der Rat genehmigte sie. Die Mitgliedstaaten kommen für eine Finanzierung aus der Fazilität in Betracht, wenn sie bestimmte Etappenziele und Zielwerte erreichen. Bevor Zahlungen getätigt werden, bewertet die Kommission, ob die einzelnen Etappenziele und Zielvorgaben zufriedenstellend erreicht wurden. Die Überwachung der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne und die Berichterstattung darüber sind vollständig auf das Europäische Semester abgestimmt, insbesondere die Berichterstattung über die Durchführung von Maßnahmen, die zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen beitragen.

¹³ Siehe *Analyse 06/2020*: "Risiken, Herausforderungen und Chancen der wirtschaftspolitischen Reaktion der EU auf die COVID-19-Krise".

¹⁴ *Sonderbericht 21/2022*: "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen".

21 Im zweiten Halbjahr 2021 führten die geopolitischen Spannungen zwischen Russland und der Ukraine zu Unruhen auf dem Gasmarkt. Aufgrund des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine verschlechterte sich die Lage im Februar 2022 erheblich. In den darauffolgenden Monaten verringerte Russland schrittweise einen großen Teil seiner Gaslieferungen an die EU, was zu neuen Höchstständen bei den Gaspreisen führte. Aufgrund der Beschaffenheit des Mechanismus der EU für die Festlegung der Strompreise¹⁵ führten die hohen Gaspreise auch zu einem starken Anstieg der Großhandelsstrompreise und einer höheren Inflation. Insbesondere wurde die Inflation im Euro-Währungsgebiet durch die hohen Energiepreise nach oben getrieben.

22 Im Mai 2022 legte die Europäische Kommission den REPowerEU-Plan¹⁶ vor, einen Fahrplan zur Verwirklichung eines resilienteren Energiesystems und einer echten Energieunion durch Beendigung der Abhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen, die Diversifizierung der Energieversorgung auf EU-Ebene und das Vorantreiben der Energiewende. Im Rahmen von REPowerEU werden unter anderem die Mitgliedstaaten dazu angehalten, neue energiepolitische Maßnahmen in ihre Aufbau- und Resilienzpläne aufzunehmen. Ende Juni 2023 hatten neun Mitgliedstaaten eine Änderung ihres Aufbau- und Resilienzplans, der nun jeweils ein REPowerEU-Kapitel enthält, vorgelegt.

23 Wenn sie es sich leisten können, sind die Mitgliedstaaten bestrebt, ihre Unternehmen und Haushalte vor steigenden Energiekosten zu schützen. Je nach Laufzeit und Umsetzungsgrad können unterschiedliche nationale Maßnahmen zur Krisenbewältigung (massive staatliche Beihilfen, Beschränkungen des öffentlichen Lebens) die Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt nachhaltig verzerren und die wirtschaftliche Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit in der EU gefährden¹⁷. Die Kommission schätzte, dass sich die Netto-Haushaltskosten von Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen der hohen Energiepreise im Jahr 2022 auf 1,2 % des BIP in der EU beliefen¹⁸.

¹⁵ Sonderbericht 03/2023: "Integration des Elektrizitätsbinnenmarkts", Kasten 1.

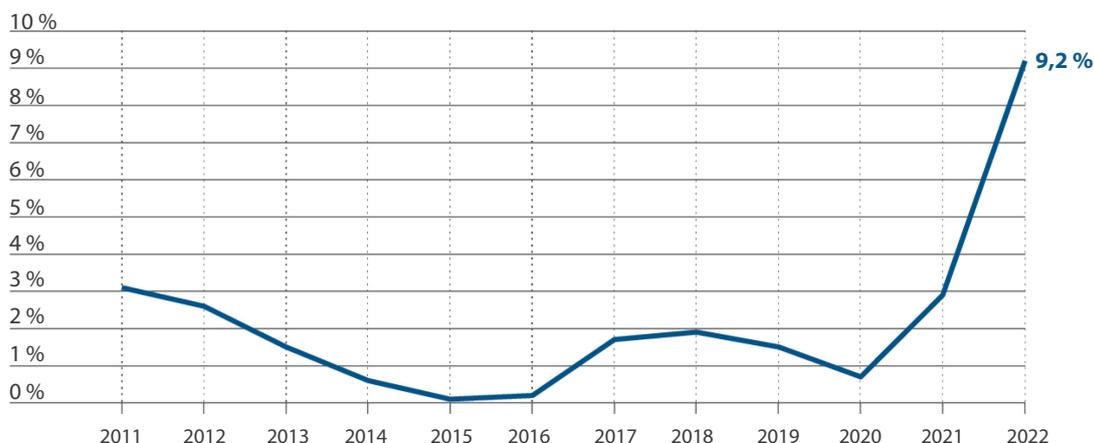
¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_de. Siehe unsere Bewertung von REPowerEU in der [Stellungnahme 04/2022](#): "REPowerEU".

¹⁷ [Analyse 06/2020](#), Ziffer 68.

¹⁸ [European Economic Forecast](#), Herbst 2022, Kasten I.2.4, S. 51.

24 Um die Pandemie zu bekämpfen und wirtschaftliche Unterstützung leisten zu können, mussten fast alle Länder ihren öffentlichen Schuldenstand erhöhen. *Anhang IV* enthält einen Überblick über die jüngste Entwicklung der – am BIP gemessenen – Schuldenquoten weltweit. In der EU erklärte sich die Kommission bereit, die allgemeine Ausweichklausel bis Ende 2023 beizubehalten, damit die Mitgliedstaaten ihre Volkswirtschaften unterstützen und die Erholung weiter fördern können¹⁹. Im Euro-Währungsgebiet war der Anstieg der – am BIP gemessenen – Schuldenquote von 2019 bis 2021 mit 11,7 % im Vergleich zu anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften (19,0 % im Vereinigten Königreich, 19,3 % in den USA und 26,2 % in Japan) insgesamt moderat. Die öffentlichen Schuldenquoten der EU-Mitgliedstaaten sind jedoch nach wie vor heterogen. Diese Heterogenität kann die Wirksamkeit der einheitlichen Währungspolitik untergraben, insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Inflation (siehe Ziffer 21 und *Abbildung 1*), was die Europäische Zentralbank zu einer Erhöhung ihrer Leitzinssätze veranlasste (siehe *Abbildung 2*).

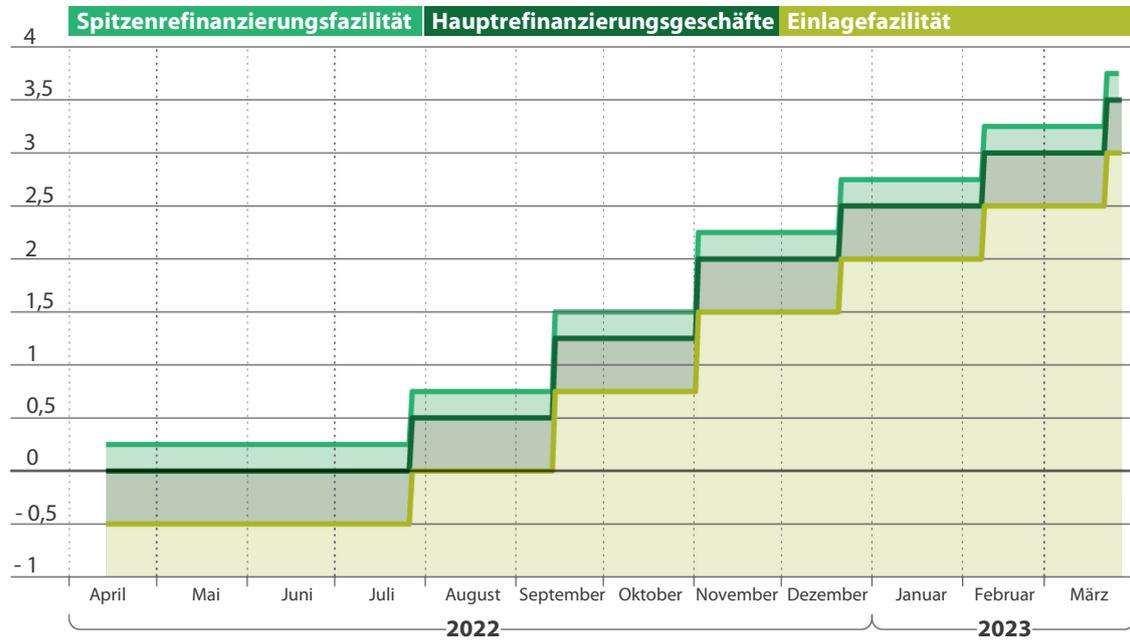
Abbildung 1 – Inflation in der EU (Prozentsatz), gemessen am harmonisierten Verbraucherpreisindex (2011–2022)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Eurostat-Datenbank.

¹⁹ Mitteilung der Kommission über den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2023.

**Abbildung 2 – Erhöhung der Leitzinssätze der Europäischen Zentralbank
(April 2022–März 2023)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [EZB-Datenbank](#).

Notwendigkeit einer Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung und Vorschläge der Kommission

25 Gemäß den Verordnungen des Sechser- und des Zweierpakets muss die Kommission die Wirksamkeit des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung alle fünf Jahre überprüfen. Im Anschluss an diese Überprüfung²⁰ leitete die Kommission im Februar 2020 eine öffentliche Konsultation zur Zukunft der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU ein (siehe Ziffer **05**). Die Konsultation wurde jedoch ausgesetzt, weil sich die Kommission der unmittelbaren Herausforderungen annehmen musste, die sich im Zuge der aufkommenden Pandemie und der daraus resultierenden Rezession stellten. Im Oktober 2021²¹ wurde die Konsultation erneut eröffnet. Insgesamt gingen 225 Beiträge, hauptsächlich von Hochschulen und Forschungseinrichtungen, aber auch von Bürgerinnen und Bürgern und Gewerkschaften, bei der Kommission ein²². Die Kommission führte eine Reihe von Sitzungen mit den einschlägigen Interessenträgern durch und tauschte sich mit den Mitgliedstaaten im Rahmen etablierter bilateraler Kontakte und in den Ausschüssen des Rates aus.

26 Im November 2022 ließ die Kommission die Ergebnisse dieses Prozesses in eine Mitteilung einfließen, in der sie "Leitlinien" formulierte und die Grundsätze für eine Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung darlegte. Im April 2023 legte die Kommission ein Paket von Legislativvorschlägen vor, das aus zwei Verordnungsvorschlägen zur Überarbeitung der Vorschriften über die präventive bzw. die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und einem Richtlinienvorschlag zur Überarbeitung der Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten bestand.

²⁰ Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen [SWD\(2020\) 210](#) und [SWD\(2020\) 211](#).

²¹ Mitteilung der Kommission, [COM\(2021\) 662 final](#), "Die EU-Wirtschaft nach COVID-19: Auswirkungen auf die wirtschaftspolitische Steuerung".

²² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, [SWD\(2022\) 104 final](#), "Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report."

27 Im Hinblick auf andere Aspekte des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung wie das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht oder die Überwachung nach dem Abschluss eines Programms schlug die Kommission in ihren Leitlinien vom November 2022 Neuerungen vor, die keiner Änderung der Rechtsvorschriften bedürfen, wie einen verstärkten Dialog mit den Mitgliedstaaten und eine Verschlankung der Verfahren.

28 In den folgenden Ziffern gehen wir auf die wichtigsten Fragen ein, die wir in der Vergangenheit untersucht haben; entsprechend der Struktur des Kommissionsvorschlags haben wir sie in sechs Themenbereiche unterteilt:

- haushaltspolitischer Rahmen der EU: Verwendung eines nicht beobachtbaren Indikators (struktureller Saldo), der häufig und zum Teil erheblich revidiert wird, was sich auch auf frühere Schätzungen auswirken kann, und Schwerpunktlegung auf das Defizit anstatt auf den Schuldenstand;
- Schwächen in den der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zugrunde liegenden nationalen Haushaltsrahmen;
- fehlende nationale Eigenverantwortung;
- mangelnde Ausgewogenheit zwischen Transparenz und Ermessen;
- unzureichende oder fehlende Umsetzung in der Praxis;
- Komplexität und Überschneidungen bei der Überwachung.

29 Für jeden Bereich fassen wir die von uns in unseren früheren Prüfungen ausgesprochenen Bemerkungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zusammen, untersuchen, wie diese von der Kommission in ihren Vorschlägen berücksichtigt wurden, und analysieren die wichtigsten Risiken und Herausforderungen.

Haushaltspolitischer Rahmen der EU

Gegenüberstellung von Nettoausgaben und strukturellem Haushaltssaldo als Schlüsselindikator

30 Eine Schwachstelle des aktuellen haushaltspolitischen Rahmens ist die Verwendung nicht beobachtbarer Indikatoren, um zu bewerten, ob die Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten wurden. Der verwendete

Schlüsselindikator ist der strukturelle Haushaltssaldo, also der um vorübergehende Effekte wie die Auswirkungen des Konjunkturzyklus und einmalige haushaltspolitische Maßnahmen bereinigte Haushaltssaldo.

31 Der strukturelle Saldo, der nicht beobachtet, sondern nur geschätzt werden kann, ist der Messwert, anhand dessen das mittelfristige Haushaltsziel festgelegt wird. Dabei handelt es sich um ein länderspezifisches Ziel in Form eines Mindestwerts, der von der Kommission anhand einer von Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten Methode berechnet wird und nicht unterschritten werden darf. Für jeden Mitgliedstaat gilt der strukturelle Saldo als mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbar, wenn er mindestens dem mittelfristigen Haushaltsziel entspricht. Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, sollten, als Richtwert, ihren strukturellen Saldo um 0,5 % des BIP pro Jahr verbessern (bei günstiger Konjunktur kann der Wert höher liegen und bei ungünstiger Konjunktur darunter). Im Jahr 2018 berichteten wir jedoch²³, dass die Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels mangelhaft war und verschiedene Abweichungen akzeptiert wurden.

32 Die Schätzungen des strukturellen Saldos beruhen auf vielen Annahmen und werden häufig revidiert. Die Revisionen sind mitunter erheblich. Wie von uns in unserem Sonderbericht über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgestellt und von Interessenträgern berichtet, macht dies die Bewertung der Einhaltung der Vorschriften komplexer²⁴, und es kommt häufiger zu Fehlern²⁵, wodurch die Glaubwürdigkeit und Durchsetzbarkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts untergraben werden können²⁶ und was ihn für den Haushaltsvollzug ungeeignet macht.

33 In ihrer Mitteilung über die Leitlinien vom November 2022 räumt die Kommission ein, dass die Formulierung politischer Empfehlungen auf der Grundlage nicht beobachtbarer Indikatoren, die häufig revidiert werden müssen, mit Schwierigkeiten verbunden ist. Sie schlägt vor, die Nettoausgaben als einzigen operativen Indikator für die Festlegung des haushaltspolitischen Anpassungspfads und die Durchführung der jährlichen haushaltspolitischen Überwachung zu verwenden. Der Kommission zufolge würde der haushaltspolitische Rahmen dadurch vereinfacht und transparenter.

²³ Sonderbericht 18/2018, Ziffern 62–70.

²⁴ Sonderbericht 10/2016, Ziffern 91–94 und Kasten 10.

²⁵ IWF, "Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework", 2021, S. 1.

²⁶ ESM, "EU fiscal rules: reform considerations", Oktober 2021, S. 7.

34 Als "Nettoausgaben" werden die national finanzierten öffentlichen Primärausgaben (d. h. ohne Zinszahlungen) bereinigt um diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen bezeichnet. Ebenfalls herausgerechnet werden konjunkturbedingte Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und alle öffentlichen Ausgaben, die durch EU-finanzierte Projekte ausgeglichen werden. Politische Änderungen, die sich dauerhaft auf die Einnahmen auswirken, d. h. die sogenannten diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen, werden abgezogen, damit die Mitgliedstaaten die Ausgabenquote (Verhältnis der Ausgaben zum BIP) entsprechend ihren politischen Präferenzen wählen können. Dies ermöglicht es den Regierungen, ihre Ausgaben im Verhältnis zum BIP dauerhaft zu erhöhen (oder zu kürzen), wenn diese Änderung durch dauerhafte Steuererhöhungen (oder -senkungen) ausgeglichen wird. Zinsausgaben und Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit werden abgezogen, um Ausgabenschwankungen, die keiner direkten Kontrolle der Regierung unterliegen, herauszunehmen. Die Verwendung der Nettoausgaben als operativer Indikator führt daher zu einer höheren makroökonomischen Stabilisierung, da sie die automatischen Stabilisatoren wirken lässt.

Schwerpunktlegung auf den Schuldenabbau

35 In den Protokollen zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind Schwellenwerte der Währungsunion von jeweils 3 % des BIP für das öffentliche Defizit und 60 % des BIP für den Schuldenstand festgelegt bzw. ein Verhältnis, das "hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert". Die Kommission hält in ihrem Vorschlag an diesen Schwellenwerten fest. Im Jahr 2022 lag die Schuldenquote bei 14 Mitgliedstaaten unter dem Schwellenwert von 60 %, bei sechs Mitgliedstaaten lag sie bei über 100 %.

36 Über Jahre hinweg wurde es für ausreichend erachtet, sich auf das Defizit zu konzentrieren, um eine stetige Reduzierung des Schuldenstands zu gewährleisten. Daher wurde es auch nicht für nötig befunden, genauer zu definieren, was mit einer "hinreichend raschen" Annäherung an den Referenzwert von 60 % genau gemeint ist. Die Begründung dafür war, dass bei einer jährlichen nominalen Wachstumsrate des BIP von 5 % ein Defizit von 3 % des BIP letztlich zur Stabilisierung der Schuldenquote bei 60 % führt. Liegt die Schuldenquote über 60 %, so führt ein Defizit von 3 % zu einer jährlichen Reduzierung der Quote in Höhe von einem Zwanzigstel der Differenz in Bezug auf den Referenzwert von 60 %²⁷.

²⁷ Sonderbericht 10/2016, Ziffer 68 und Kasten 6.

37 Seit der Krise des Jahres 2008 und vor dem jüngsten Anstieg der Inflation war die Annahme von 5 % für das jährliche nominale Wachstum des BIP eindeutig nicht mehr realistisch²⁸. Daher bedeutete ein Defizit von 3 % des BIP keineswegs mehr automatisch eine Konvergenz hin zu einer Schuldenquote von 60 % (beispielsweise stabilisiert sich bei einer jährlichen nominalen Wachstumsrate von 3 % und einem Defizit von 3 % die Schuldenquote bei 100 %). Aus diesem Grund wurde im Sechserpaket eine spezifische Definition des Schuldenstandskriteriums eingeführt: "Wenn [die Schuldenstandsquote] den Referenzwert überschreitet, so kann davon ausgegangen werden, dass das Verhältnis [...] hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert, wenn sich als Richtwert der Abstand zum Referenzwert in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat, bezogen auf die Veränderungen während der letzten drei Jahre [...]"²⁹.

38 Das Schuldenstandskriterium war erst seit dem Jahr 2012 anwendbar und wurde stufenweise eingeführt. Seit 2022 müsste es für alle Mitgliedstaaten gelten. Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Unsicherheit und der dadurch bedingten Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel wurde bislang jedoch kein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit auf der Grundlage der Schuldenregel eingeleitet.

39 Im Jahr 2016 stellten wir fest, dass im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit das Kriterium des Defizits im Vergleich zum Kriterium des Schuldenstands überbewertet wurde, und empfahlen der Kommission, sich insbesondere bei hochverschuldeten Mitgliedstaaten stärker auf den Schuldenabbau zu konzentrieren³⁰. Wir stellten ferner fest, dass die 1/20-Regel für hoch verschuldete Mitgliedstaaten nicht glaubwürdig ist, da diese zur Einhaltung des Konvergenzpfads zumindest zu Beginn eine äußerst restriktive Haushaltspolitik verfolgen müssten, die das Wachstum beeinträchtigen und die Anpassung der Schuldenquote selbst gefährden könnte³¹.

40 In den jüngst vorgelegten Vorschlägen der Kommission wird der Schwerpunkt auf die Schuldentragfähigkeit gelegt, und die 1/20-Regel wird abgeschafft. Im Mittelpunkt des neuen Rahmens stehen die nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne der Mitgliedstaaten, die von der Kommission bewertet und vom Rat gebilligt

²⁸ Sonderbericht 10/2016, Anhang V.

²⁹ Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der [Verordnung \(EU\) Nr. 1177/2011 des Rates](#) vom 8. November 2011.

³⁰ Sonderbericht 10/2016, Ziffern 68–69 und Empfehlung 8.

³¹ Sonderbericht 10/2016, Ziffern 70–71.

werden. Sie enthalten die haushaltspolitischen Zusagen und die Reform- und Investitionszusagen jedes Mitgliedstaats und stellen sicher, dass die Schuldenquote der Mitgliedstaaten auf einen rückläufigen Pfad gebracht oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird. Mit diesen Plänen würde ein Referenzanpassungspfad für die Nettoausgaben für einen Zeitraum von vier Jahren festgelegt, der um bis zu drei Jahre verlängert werden kann, um größere Investitionen und Reformen zu erleichtern. Liegt ein Defizit über dem Referenzwert von 3 % des BIP, so muss der Nettoausgabenpfad mit einer jährlichen Mindestrichtwertanpassung von 0,5 % des BIP vereinbar sein.

41 Die Kommission schlägt vor, für jeden Mitgliedstaat mit einem Defizit von weniger als 3 % des BIP und einem öffentlichen Schuldenstand von weniger als 60 % des BIP "technische Informationen" bereitzustellen, die ihnen als Richtschnur für die Gestaltung ihrer mehrjährigen Nettoausgabenziele dienen. Diese Informationen sollten sicherstellen, dass das Defizit mittelfristig unter dem Wert von 3 % des BIP bleibt.

42 Die Kommission schlägt vor, jedem Mitgliedstaat mit einem Defizit von über 3 % des BIP oder einem öffentlichen Schuldenstand von über 60 % des BIP einen länderspezifischen "technischen Zielpfad" vorzugeben. Dieser Zielpfad sollte sicherstellen, dass

- das öffentliche Defizit über einen Zeitraum von 10 Jahren nach Ende der Laufzeit des nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plans unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt und unter diesem Wert gehalten wird;
- die öffentliche Schuldenquote in diesen 10 Jahren auf einen plausibel rückläufigen Pfad gebracht oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird (d. h. über einen Zeithorizont von 14 bis 17 Jahren hinweg ab Festlegung des technischen Zielpfads durch die Kommission). Zur Bewertung dieses wichtigen Kriteriums würde die Kommission ihre Schuldentragfähigkeitsanalyse heranziehen;
- die Schuldenquote am Ende der Laufzeit des Plans unter ihrem ursprünglichen Niveau liegt;
- der Anstieg der Nettoausgaben während der Laufzeit des Plans grundsätzlich durchschnittlich unter dem mittelfristigen Produktionswachstum bleibt;
- die Konsolidierungsanstrengungen nicht auf das Ende der Laufzeit der nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne verschoben werden.

43 Die Schuldentragfähigkeitsanalyse besteht im Wesentlichen aus der Erstellung von Projektionen für die Schuldenquote. Diese Projektionen beruhen auf Annahmen über die künftige Entwicklung von Variablen, die Aufschluss darüber geben, wie sich der öffentliche Schuldenstand im Laufe der Zeit entwickelt. Dies sind insbesondere der Primärsaldo, die Zinssätze, die Wachstumsrate und die Inflationsrate.

44 Alternative Szenarien werden in der Regel für einen Zeitraum von 10 Jahren berechnet. Beim Basisszenario wird von einer unveränderten Haushaltspolitik ausgegangen. Dabei werden die Prognosen der Kommission für die nächsten zwei Jahre zugrunde gelegt; danach wird davon ausgegangen, dass die Haushaltspolitik zwischen dem letzten Prognosejahr bis zum Ende des Projektionszeitraums konstant bleibt. Anschließend werden alternative haushaltspolitische Szenarien durchgespielt, um zu bewerten, wie sich Veränderungen der wichtigsten Annahmen auf die Schuldenprojektion auswirken³². Annahmen über die Auswirkungen geplanter Reformen auf die Einnahmen sollten ebenfalls berücksichtigt werden. Darüber hinaus verwendet die Kommission stochastische Projektionen, um zu bewerten, ob das Risiko einer nicht rückläufigen Schuldenquote in den fünf Jahren nach dem Anpassungszeitraum ausreichend gering ist.

Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken

45 Die Kommission begründet die Einführung der Nettoausgaben als Indikator damit, dass es sich dabei um einen besser zu beobachtenden Indikator für die Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts handelt als beim strukturellen Saldo. Dies steht mit unserer Feststellung im Einklang, dass sich die Verwendung nicht beobachtbarer Variablen für diesen Zweck nicht eignet (siehe Ziffer **32**). Durch den alleinigen Fokus auf diesen Indikator gibt es nunmehr nur noch einen Überwachungsindikator, was zu Vereinfachung und Vorhersehbarkeit führen soll.

46 Der technische Zielpfad der Nettoausgaben beruht auf der Methode der Schuldentragfähigkeitsanalyse. Da sie einen Zeithorizont von 14 bis 17 Jahren hat, müssen die zugrunde liegenden Annahmen nach vier Jahren revidiert werden, damit die Kommission einen neuen technischen Zielpfad für die nächste Runde der mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne berechnen kann. Darüber hinaus kann der von den Mitgliedstaaten festgelegte Referenzanpassungspfad für die Nettoausgaben von dem technischen Zielpfad abweichen. So können die Mitgliedstaaten in ihren mittelfristigen

³² Kommission, "Debt sustainability Monitor 2022", Institutional Paper 199, April 2023. Siehe Kasten 1: "Deterministic debt projection scenarios: the main assumptions", S. 23–25.

strukturellen finanzpolitischen Plänen von Annahmen ausgehen, die sich von denen der Kommission unterscheiden. Doch auch wenn jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist, die Abweichungen zwischen seinem Ausgabenpfad und dem von der Kommission festgelegten technischen Zielpfad anhand überprüfbarer wirtschaftlicher Argumente zu begründen, besteht die Gefahr, dass haushaltspolitische Anpassungen aufgeschoben werden, da die politischen Entscheidungsträger möglicherweise mit den in der Analyse verwendeten Annahmen auf ein bestimmtes Ergebnis zusteuern möchten. So würden optimistische Wachstumsannahmen die prognostizierte Schuldenquote verringern und es wäre eine geringere haushaltspolitische Anpassung erforderlich.

Nationale Haushaltsrahmen

47 Die nationalen Haushaltsrahmen sind die Vereinbarungen, Verfahren, Vorschriften und Institutionen, die sich darauf auswirken, wie die Haushaltspolitik geplant, bewilligt, durchgeführt und überwacht wird. Sie umfassen unter anderem die mittelfristigen Haushaltsrahmen und den Rückgriff auf unabhängige finanzpolitische Institutionen. Dabei handelt es sich um unparteiische öffentliche Stellen, die positive und/oder normative Analysen, Bewertungen und Empfehlungen im Bereich der Haushaltspolitik durchführen, wodurch die Rechenschaftspflicht erhöht und die Haushaltstransparenz verbessert wird.

Mittelfristige Haushaltsrahmen

48 Bei den mittelfristigen Haushaltsrahmen handelt es sich um einen Satz nationaler Haushaltsvorschriften und -verfahren, mit denen die mehrjährige Haushaltspolitik überwacht wird, einschließlich der Festlegung politischer Prioritäten und mittelfristiger Haushaltsziele. Die jährlichen Haushaltsgesetze sollten mit den Rahmen im Einklang stehen³³.

³³ [Richtlinie 2011/85/EU des Rates](#) über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, Artikel 2 Buchstabe e und Artikel 10.

49 Wir berichteten im Jahr 2019, dass mehrere der in den EU-Rechtsvorschriften enthaltenen Anforderungen an die mittelfristigen Haushaltsrahmen³⁴ weniger streng waren als die internationalen Standards und bewährten Verfahren, für die sich der Internationale Währungsfonds und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung einsetzen – oftmals ungeachtet der in wirtschaftspolitischen Veröffentlichungen von der Kommission selbst dargelegten Standpunkte³⁵.

50 Im Anschluss an unsere Prüfung zu den Anforderungen der EU an die nationalen Haushaltsrahmen bewertete die Kommission die Wirksamkeit der mittelfristigen Haushaltsrahmen; dabei stützte sie sich auf eine Reihe von Berichten und Studien³⁶. Sie räumte ein, dass die für diese Rahmen geltenden Bestimmungen Schwachstellen und Lücken aufweisen – z. B. die mangelhafte Kohärenz zwischen den jährlichen Haushaltsplänen und den mittelfristigen Haushaltsplänen oder das Fehlen von Korrekturverfahren im Falle der Nichteinhaltung oder Abweichung der jährlichen Ziele von den mittelfristigen Plänen.

51 Die Kommission kam zu dem Schluss, dass, wenn die mittelfristigen Haushaltspläne im überarbeiteten haushaltspolitischen Rahmen der EU eine größere Rolle spielen sollen, Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit getroffen werden müssten. Mit den Vorschlägen der Kommission vom April 2023 werden die nationalen mittelfristigen Haushaltsrahmen jedoch nicht entscheidend verbessert (siehe Ziffer 60).

Unabhängige finanzpolitische Institutionen

52 Wir hatten festgestellt, dass das EU-Recht hinsichtlich der Rolle unabhängiger finanzpolitischer Institutionen hinter internationalen Standards und bewährten Verfahren zurückgeblieben war. Die größten Probleme für diese Institutionen bestanden hinsichtlich i) der Merkmale des Mandats ihrer Vorstandsmitglieder (z. B. Dauer der Amtszeit und Wiederernennung), ii) ihrer Unfähigkeit, eine unabhängige Personalpolitik zu verfolgen, iii) der Schwierigkeit, für einen ausreichenden und abgesicherten Haushalt zu sorgen, und iv) der Notwendigkeit einer externen Überprüfung, z. B. durch vergleichbare finanzpolitische Institutionen. Wir hatten ferner festgestellt, dass diese

³⁴ Richtlinie 2011/85/EU des Rates, Artikel 9–11.

³⁵ Sonderbericht 22/2019, Ziffern 30–33.

³⁶ ARES(2022)711416 vom 31. Januar 2022.

Unterschiede ebenfalls dazu führten, dass unabhängige finanzpolitische Institutionen in den Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen³⁷.

53 Darüber hinaus unterliegt der Zugang unabhängiger finanzpolitischer Institutionen zu staatlichen Informationen gemäß dem Europäischen Fiskalausschuss in den meisten Mitgliedstaaten zahlreichen rechtlichen Beschränkungen³⁸. Ferner müssen die unabhängigen finanzpolitischen Institutionen gemäß den EU-Rechtsvorschriften³⁹ zwar makroökonomische Prognosen erstellen oder bestätigen, jedoch keine Haushaltsprognosen (im Hinblick auf die erwarteten Einnahmen und Ausgaben) abgeben⁴⁰.

54 Im Jahr 2023 berichtete das Netzwerk unabhängiger finanzpolitischer Institutionen der EU, dass diese Institutionen in der Lage seien, eine Reihe von Aufgaben zu übernehmen. Die Mehrheit seiner Mitglieder sei ausreichend vorbereitet, um makroökonomische oder Haushaltsprognosen zu bewerten oder zu bestätigen. Dies gelte jedoch nicht für die Bewertung des mittelfristigen Zielpfads für die öffentlichen Finanzen und den öffentlichen Schuldenstand⁴¹.

55 In ihren Leitlinien vom November 2022 sieht die Kommission eine umfassendere Rolle für unabhängige finanzpolitische Institutionen vor, die die Gestaltung der nationalen mittelfristigen Haushaltspläne sowie der Annahmen, die diesen Plänen zugrunde liegen, bewerten würden. Die Kommission erwägt ferner, auch die Umsetzung dieser Pläne und die Einhaltung des in im mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan festgelegten Pfads für die Nettoprimärausgaben überwachen zu lassen. Dies würde zu einer umfassenderen Debatte auf nationaler Ebene und damit auch einem höheren Maß an politischer Unterstützung und Eigenverantwortung für die mittelfristigen Pläne führen.

³⁷ [Sonderbericht 22/2019](#): "Die EU-Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen müssen weiter verschärft und ihre Anwendung muss besser überwacht werden", Ziffer 36.

³⁸ Europäischer Fiskalausschuss, Jahresbericht 2018, S. 47.

³⁹ [Verordnung \(EU\) Nr. 473/2013](#) über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

⁴⁰ [Sonderbericht 22/2019](#), Ziffer 37.

⁴¹ EU IFI network (2023), "EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs", März 2023, S. 9, Abbildung 1.

56 Der Kommission zufolge müssten dazu der organisatorische Aufbau und die Leistungsfähigkeit der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen verbessert werden. Um ihre Kapazitäten zu stärken, forderte das Netzwerk der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen der EU kürzlich Mindeststandards in Bezug auf ihre Ressourcen, angemessene Garantien für ihre Unabhängigkeit, einen guten und zeitnahen Zugang zu Informationen und die Möglichkeit, Initiativberichte zu allen relevanten Themen im Zusammenhang mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu veröffentlichen. Diese Standards sollten EU-rechtlich festgelegt und im nationalen Recht angewandt werden⁴².

57 In ihren Vorschlägen vom April 2023 ergänzt die Kommission die im Zweierpaket enthaltene Liste der Mindeststandards für unabhängige finanzpolitische Institutionen um zwei wichtige Anforderungen⁴³. Die Kommission schlägt vor, dass die Institutionen zeitnah angemessenen Zugang zu den Informationen, die zur Wahrnehmung ihres Mandats erforderlich sind, haben und regelmäßigen externen Evaluierungen durch unabhängige Bewerter unterliegen. Der Richtlinienvorschlag sieht auch die Einführung des Grundsatzes "Mittragen oder Begründen" (*Comply-or-explain-Prinzip*) vor, dem zufolge ein Mitgliedstaat eine entsprechende Begründung vorlegen muss, sollte er den Bewertungen der unabhängigen finanzpolitischen Institution nicht nachkommen.

58 In Bezug auf den Europäischen Fiskalausschuss stellten wir bei unserer im Jahr 2019 durchgeführten Prüfung zu den nationalen Haushaltsrahmen fest, dass seine Unabhängigkeit durch seine schwache rechtliche Grundlage und seine knappen Ressourcen eingeschränkt war. Wir stellten ferner fest, dass sich die unabhängigen finanzpolitischen Institutionen selbst gegen eine Koordinierung durch den Europäischen Fiskalausschuss aussprachen mit der Begründung, diese laufe dem Ziel einer größeren nationalen Eigenverantwortung zuwider und gefährde ihre eigene Unabhängigkeit. Daher empfehlen wir, das Mandat des Ausschusses zu überprüfen, um dessen Unabhängigkeit und die Durchsetzung der EU-Haushaltsregeln weiter zu stärken⁴⁴.

⁴² EU IFI network (2023), "EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs", März 2023, S. 10–11.

⁴³ Verordnung (EU) Nr. 473/2013, Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a.

⁴⁴ Sonderbericht 22/2019, Empfehlung 3.

59 Die Kommission hat in der Begründung des Vorschlags für die präventive Komponente nur wenige Angaben zu den neuen Aufgaben gemacht, die der Europäische Fiskalausschuss wahrnehmen könnte. Die Legislativvorschläge vom April 2023 enthalten jedoch keine Änderungen. Die Kommission betonte ferner, dass das in den Verträgen festgelegte institutionelle Gleichgewicht durch Änderungen des Mandats und der Rolle des Ausschusses nicht beeinträchtigt werden darf⁴⁵.

Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken

60 Die Verbindlichkeit der mittelfristigen Haushaltsrahmen für die jährlichen Haushaltspläne ist nach wie vor schwach, da die Kommission in ihren Legislativvorschlägen keine deutlichen Verbesserungen vorgesehen hat. Nach unserem Verständnis gibt es weder ein Korrekturverfahren im Falle der Nichteinhaltung oder Abweichung der jährlichen Ziele von den mittelfristigen Plänen noch eine spezifische Bestimmung, nach der die Regierungen oder die am Haushaltsvollzug Beteiligten für ungerechtfertigte Abweichungen zur Rechenschaft gezogen werden müssten. Was die unabhängigen finanzpolitischen Institutionen anbelangt, so sind die zusätzlichen Anforderungen zwar positiv, doch bleibt abzuwarten, wie sie in der Praxis umgesetzt werden. Im Gegensatz zur Kommission sind wir der Auffassung, dass die Vorschläge der in unserem Sonderbericht 22/2019 ausgesprochenen zweiten Empfehlung nur teilweise Rechnung tragen – vor allem mit Blick auf eine Stärkung der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen, aber auch bezüglich der mittelfristigen Haushaltsrahmen⁴⁶. Schließlich ist die Unabhängigkeit des Europäischen Fiskalausschusses aufgrund seiner schwachen rechtlichen Grundlage nach wie vor eingeschränkt.

Nationale Pläne – nationale Eigenverantwortung

61 Die nationale Eigenverantwortung ist für eine wirksame wirtschaftspolitische Steuerung der EU von Bedeutung, da sie zu einer verstärkten Einhaltung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Vorschriften der EU durch die Mitgliedstaaten führt. Bereits im Jahr 2011 erkannten die Mitgliedstaaten, dass der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung verbessert werden muss und "auf einer größeren nationalen Eigenverantwortung für die gemeinsam beschlossenen Regeln und

⁴⁵ Kommission, GD ECFIN, "Economic governance review – Q&A", Januar 2023, S. 21.

⁴⁶ Jahresbericht 2022 des Hofes, Kapitel 3, Anhang 3.2.

Strategien sowie auf einem solideren Rahmen auf Unionsebene zur Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitiken beruhen sollte"⁴⁷.

62 Ferner ist nationale Eigenverantwortung auch für eine erfolgreiche Umsetzung von Anpassungsprogrammen nötig; eine Absegnung durch die nationalen Behörden erfolgt erst nach einem schwierigen Prozess, der eine solide Rechtsgrundlage und ausreichend Zeit für Verhandlungen erfordert⁴⁸. Im Jahr 2017 stellten wir fest, dass die Eigenverantwortung der nationalen Behörden durch den hohen Detaillierungsgrad des zweiten wirtschaftlichen Anpassungsprogramms für Griechenland gefährdet war, da die Bedingungen in der Ausgestaltungsphase nicht immer ausreichend mit ihnen erörtert und abgestimmt wurden⁴⁹.

63 Des Weiteren berichteten wir im Jahr 2016, dass das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nur begrenzte Auswirkungen auf die Umsetzung von Strukturreformen hatte. Da Strukturreformen weder verbindlich noch durchsetzbar sind, kann die Kommission ihre Umsetzung weder beeinflussen noch fördern⁵⁰. Mangelt es in den Mitgliedstaaten an Eigenverantwortung, dürften daher die Regierungen eher dazu tendieren, wichtige Strukturreformen aufzuschieben.

64 Im Jahr 2018 stellten wir die Bedeutung einer wirksamen Kommunikation heraus, wenn es darum geht, der Öffentlichkeit das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht zu vermitteln und die nationale Eigenverantwortung im Zusammenhang mit dem Verfahren zu stärken. Wir kamen ferner zu dem Schluss, dass es zur Förderung der nationalen Eigenverantwortung und zur Ermutigung der Mitgliedstaaten, länderspezifische Empfehlungen umzusetzen, entscheidend war, dass klargestellt wurde, inwiefern die spezifischen politischen Empfehlungen auf eine Wirtschaftsanalyse und eine Bewertung von Ungleichgewichten zurückgingen⁵¹.

⁴⁷ Erwägungsgrund 3 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1173/2011](#) über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet.

⁴⁸ [Sonderbericht 18/2021](#): "Überwachung von Mitgliedstaaten, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen, durch die Kommission: ein geeignetes Instrument mit Optimierungsbedarf", Ziffer 81. Siehe auch [Sonderbericht 16/2020](#): "Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden" Ziffer 13.

⁴⁹ [Sonderbericht 17/2017](#): "Die Rolle der Kommission in der griechischen Finanzkrise", Ziffer 28.

⁵⁰ [Sonderbericht 10/2016](#): "Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten", Ziffer 124.

⁵¹ [Sonderbericht 03/2018](#), Ziffern 35, 75 und 111.

65 Im Jahr 2020 stellten wir fest, dass ein intensiver regelmäßiger Austausch im Rahmen des Europäischen Semesters der Kommission, den nationalen Behörden und den Interessenträgern die Möglichkeit zu einem ständigen Dialog bieten könnte, wodurch eine stärkere nationale Eigenverantwortung gefördert werden könnte⁵². Wir kamen zu dem Schluss, dass im Rahmen des Europäischen Semesters die EU-Leitlinien den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Wahl der konkret erforderlichen Maßnahmen lassen sollten, da dadurch die nationale politische Eigenverantwortung gestärkt werden könnte.

66 In ihren Vorschlägen und Leitlinien betont die Kommission, dass die Stärkung der nationalen Eigenverantwortung im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftspolitik ein zentrales Ziel der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung ist⁵³. Daher sieht die Kommission die Einführung von nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plänen als Eckpfeiler des überarbeiteten Rahmens vor.

67 Diese Pläne würden von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines gemeinsamen Rahmens vorgeschlagen⁵⁴ und müssten von der EU und den Mitgliedstaaten im Rat erörtert und gebilligt werden. Sie würden an die Stelle der derzeitigen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme treten⁵⁵. Die Kommission geht davon aus, dass es sich dabei um umfassende Dokumente handeln wird, in denen Elemente der Haushaltspolitik, Reformen und Investitionen der Mitgliedstaaten miteinander kombiniert werden. Die Mitgliedstaaten müssten länderspezifische haushaltspolitische Zielpfade, prioritäre öffentliche Investitionen und Reformzusagen festlegen und den länderspezifischen Empfehlungen Rechnung tragen⁵⁶.

68 Außerdem müssten die Pläne zwingend eine Verpflichtungserklärung in Bezug auf die genannten Reformen umfassen. Wie bereits in früheren Berichten dargelegt⁵⁷, ist

⁵² [Sonderbericht 16/2020](#): "Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden", Ziffern 3 und 9.

⁵³ [COM\(2023\) 240 final](#) (2023/0138 (COD)), Abschnitt V der Begründung und Erwägungsgrund 32; [COM\(2022\) 583](#), Abschnitt 1.

⁵⁴ [COM\(2022\) 583](#), Abschnitt 3.3.

⁵⁵ [COM\(2023\) 240 final](#) (2023/0138 (COD)), Abschnitt 5 der Begründung; [COM\(2022\) 583](#), Abschnitt 3.2.

⁵⁶ [COM\(2023\) 240 final](#) (2023/0138 (COD)), Artikel 11 und 12 und Anhang II; [COM\(2022\) 583](#), Abschnitt 3.2.

⁵⁷ [Sonderbericht 10/2016](#), Ziffer 124; [Sonderbericht 18/2021](#), Ziffer 80.

davon auszugehen, dass eine solche Stärkung der nationalen Eigenverantwortung dazu beitragen würde, dass die Mitgliedstaaten die Reformen zeitnäher und einheitlich umsetzen.

69 Die Kommission schlägt vor, das nationale Engagement und die nationale Eigenverantwortung im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht durch einen intensiveren Dialog mit den Mitgliedstaaten zu verbessern. Außerdem soll die Rolle der unabhängigen nationalen finanzpolitischen Institutionen bei der Entwicklung und Festlegung der Haushaltspolitik gestärkt werden. Dies könnte die Debatte bereichern und sich ebenfalls positiv auf eine Stärkung der Eigenverantwortung in Bezug auf die Pläne auswirken⁵⁸ (siehe Ziffern **52–57**). Im Jahr 2019 hatten wir zudem berichtet, dass die nationalen unabhängigen finanzpolitischen Institutionen der Auffassung waren, dass die von ihnen vorgenommene Bewertung bezüglich der Übereinstimmung der Haushalte der Mitgliedstaaten mit dem haushaltspolitischen Rahmen der EU die nationale Eigenverantwortung für die Einhaltung der EU-Haushaltsregeln fördern könnte⁵⁹.

Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken

70 Mit Blick auf die nationale Eigenverantwortung tragen die Vorschläge der Kommission mit der geplanten Vorlage von nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plänen durch die Mitgliedstaaten unseren Bemerkungen Rechnung. Die Vorgabe eines technischen Zielpfads⁶⁰, der auf der Grundlage einer gemeinsamen Methodik berechnet wird, könnte zur Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten beitragen und eine transparente Bewertung ihres Nettoausgabenpfads erleichtern. Dieser Ausgabenpfad, nicht der technische Zielpfad, soll nach Annahme durch den Rat die einzige Grundlage für die haushaltspolitische Überwachung darstellen.

71 In den Vorschlägen wird jedoch nicht auf die Frage der Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in das Europäische Semester zur Stärkung der nationalen Eigenverantwortung eingegangen. Im Jahr 2020 hatten wir festgestellt, dass ein erheblicher Teil der länderspezifischen Empfehlungen nicht vollständig umgesetzt

⁵⁸ COM(2023) 240 final (2023/0138 (COD)), Erwägungsgründel 27 und 32; COM(2022) 583, Abschnitt 3.4.

⁵⁹ Sonderbericht 22/2019, Ziffer 48.

⁶⁰ COM(2023) 240 final (2023/0138 (COD)), Artikel 5; COM(2022) 583, Abschnitt 4.1.

werden kann, wenn die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in diesem Prozess keine aktive Rolle spielen⁶¹.

72 Schließlich ist die nationale Eigenverantwortung eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne. Sie ist jedoch nicht der einzige entscheidende Faktor. Insbesondere muss eine geeignete Überwachung und Durchsetzung erfolgen.

Transparenz und Ermessen

73 Transparenz ist eine entscheidende Eigenschaft des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung: Die Öffentlichkeit muss durch die Offenlegung von Informationen, Daten, Analysen, Strategien und Methoden in die Lage versetzt werden, die Maßnahmen und Entscheidungen der Organe und Einrichtungen der EU kritisch zu überprüfen. Die EU-Organe selbst haben wiederholt betont, wie wichtig es ist, die Transparenz des Entscheidungsprozesses, der zugrunde liegenden Analysen und der demokratischen Rechenschaftspflicht zu erhöhen, unter anderem indem alle einschlägigen Interessenträger angemessen einbezogen werden⁶².

74 Der Begriff der Transparenz ist eng mit dem des Ermessens verbunden. Damit ist gemeint, dass die EU-Organe sich auf ihr fachliches Urteil verlassen und – in diesem Fall – die Anwendung der EU-Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung auf die Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten zuschneiden. Ermessen ausüben bedeutet Flexibilität zuzulassen, um zu verhindern, dass durch Anwendung eines Pauschalansatzes die Vorschriften zu streng ausgelegt werden. Um das Risiko einer Ungleichbehandlung und unangemessenen Nachsicht abzumildern, wird von den EU-Organen erwartet, den in diesem Rahmen eingeräumten Ermessensspielraum in

⁶¹ Sonderbericht 16/2020, Ziffer 54.

⁶² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2021 zu der Überprüfung des makroökonomischen Rechtsrahmens mit dem Ziel einer besseren Wirkung auf die Realwirtschaft in Europa und einer größeren Transparenz der Entscheidungsfindung und der demokratischen Rechenschaftspflicht (2020/2075(INI)); Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung — Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, (EU) Nr. 1174/2011, (EU) Nr. 1175/2011, (EU) Nr. 1176/2011, (EU) Nr. 1177/2011, (EU) Nr. 472/2013 und (EU) Nr. 473/2013 sowie die Geeignetheit der Richtlinie 2011/85/EU des Rates" (COM(2020) 55 final).

transparenter Weise zu nutzen, indem sie die Kriterien, auf deren Grundlage sie ihre Entscheidungen treffen, und die Gründe für ihr Handeln offenlegen.

75 In den letzten Jahren berichteten wir über mehrere erhebliche Mängel, die bei der Kommission in Bezug auf die Transparenz und die Ausübung ihres Ermessensspielraums festzustellen waren:

- Im Jahr 2016 berichteten wir im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, dass die Kommission nur wenige Informationen über die Annahmen und Parameter, auf die sie ihre Daten stützte, sowie über ihr Verständnis einschlägiger Konzepte öffentlich gemacht hatte. Wir empfahlen, durch die Veröffentlichung sämtlicher an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen und Leitlinien, die Anwendung eindeutiger Definitionen, die Offenlegung sämtlicher Daten, Berechnungen und Bewertungen und die Förderung der Einbeziehung unabhängiger finanzpolitischer Institutionen für größtmögliche Transparenz zu sorgen. Die Kommission machte bei ihren Bewertungen der Mitgliedstaaten umfassend von dem durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt eingeräumten Ermessensspielraum Gebrauch. Durch die zunehmende Komplexität der für die Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen der Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften wurde der Auslegungs- und Ermessensspielraum der Kommission noch mehr erweitert und, in der Folge, das System weniger transparent⁶³.
- Zudem stellten wir im Jahr 2018 fest, dass es hinsichtlich der in den Prognosen der Kommission enthaltenen Maßnahmen mehr Transparenz bedarf, um die Glaubwürdigkeit der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme zu beurteilen. Auch in anderen Bereichen wie der Anwendung der Strukturreformklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts mangelte es an Transparenz⁶⁴.
- Des Weiteren stellten wir 2018 fest, dass beim Rückgriff auf den "Ermessensspielraum" zu wenig Transparenz bestand. Die Kommission kann diesen Ermessensspielraum nutzen, wenn sie der Ansicht ist, dass sich große Haushaltskorrekturen besonders signifikant auf das Wachstum und die Beschäftigung auswirken würden. In diesem Fall kann die Kommission im Rahmen ihres Ermessensspielraums die Einhaltung der haushaltspolitischen Vorschriften

⁶³ Sonderbericht 10/2016, Ziffern VI, IX, 83 und 95.

⁶⁴ Sonderbericht 18/2018, Ziffern 53 und 143.

durch einen Mitgliedstaat als positiv beurteilen, selbst wenn ein Mitgliedstaat von seinem haushaltspolitischen Anpassungspfad erheblich abweicht⁶⁵.

- o Im Jahr 2019 berichteten wir, dass die Kommission bei der Bewertung der Anpassungsanforderungen an die Mitgliedstaaten, die ihre mittelfristigen Haushaltsziele noch nicht erreicht hatten, den ihr durch das EU-Recht eingeräumten Ermessensspielraum umfassend genutzt hatte⁶⁶. Zugleich konnte die Kommission jedoch nicht sicherstellen, dass eine Annäherung an die mittelfristigen Haushaltsziele innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreicht wurde⁶⁷.
- o Im Jahr 2018 stellten wir fest, dass das System der Kommission zur Einstufung von makroökonomischen Ungleichgewichten nach Schweregrad auf Kriterien beruhte, denen es an Transparenz mangelte und durch die das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht geschwächt wurde. Wir empfahlen der Kommission, durch die Annahme, Veröffentlichung und Anwendung klarer Kriterien zur Einstufung von makroökonomischen Ungleichgewichten die Transparenz zu verbessern und den Schweregrad der Ungleichgewichte der Mitgliedstaaten in ihren eingehenden Überprüfungen klar zu beschreiben⁶⁸.
- o Im Jahr 2018 stellten wir ferner fest, dass die Kommission bisher in keinem Fall empfohlen hatte, das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht einzuleiten, ohne dass sie dafür ihre Gründe öffentlich klar dargelegt hätte, obwohl bei mehreren Mitgliedstaaten über längere Zeiträume hinweg übermäßige Ungleichgewichte festgestellt worden waren⁶⁹.

⁶⁵ Sonderbericht 18/2018, Ziffer 31.

⁶⁶ Sonderbericht 22/2019, Ziffer 100.

⁶⁷ Sonderbericht 18/2018, Ziffern 128–129.

⁶⁸ Sonderbericht 03/2018, Ziffern VII und IX.

⁶⁹ Sonderbericht 03/2018, Ziffern VIII–IX und Empfehlung 2.

76 Gemäß den jüngsten Vorschlägen und Leitlinien der Kommission wird ein zentrales Ziel der Reform darin bestehen, die Transparenz der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU zu erhöhen. Die Kommission schlägt vor, einen einzigen, auf der Schuldentragfähigkeit beruhenden operativen Indikator als Grundlage für haushaltspolitische Anpassungen und die haushaltspolitische Überwachung heranzuziehen, da so die Transparenz erhöht und der Steuerungsrahmen vereinfacht würde.

77 Um den technischen Zielpfad für die Nettoausgaben so festzulegen, dass der Schuldenstand auf einen plausibel rückläufigen Pfad gebracht oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird, schlägt die Kommission vor, eine gemeinsame Methodik auf der Grundlage ihres Rahmens für die Schuldentragfähigkeitsanalyse anzuwenden. Sie schlägt ferner vor, im Interesse größerer Transparenz die Berichte an den Wirtschafts- und Finanzausschuss zu veröffentlichen, in denen die technischen Zielpfade für die Nettoausgaben dargelegt werden⁷⁰.

Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken

78 Die Vorschläge der Kommission tragen weitgehend unseren Bemerkungen aus unserem Bericht von 2016 Rechnung⁷¹, in dem wir der Kommission empfohlen hatten, Empfehlungen und Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu veröffentlichen und Berechnungen, zugrunde liegende Daten und Methoden vollständig offenzulegen.

79 Aus unserer Sicht enthalten die jüngsten Vorschläge jedoch nicht genügend Maßnahmen zur Minderung der Risiken, die mit der Ausübung des Ermessensspielraums der EU verbunden sind, da das System der nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne in Kombination mit dem Dialog zwischen der EU und den Mitgliedstaaten einen höheren Grad der Differenzierung nach Mitgliedstaaten ermöglicht⁷².

80 Während die ARF-Verordnung die Kriterien für die Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne enthält⁷³, ist im Kommissionsvorschlag die Methode zur Bewertung der

⁷⁰ COM(2023) 240 final (2023/0138 (COD)), Erwägungsgrund 12.

⁷¹ Sonderbericht 10/2016, Ziffern VI und IX.

⁷² COM(2022) 583, Abschnitt 3.2.

⁷³ Verordnung (EU) 2021/241, Artikel 19.

mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne nicht ebenso detailliert festgelegt. Daher besteht das Risiko, dass der Auslegungs- und Ermessensspielraum der Kommission zunehmen wird, was sich auf Transparenz und Gleichbehandlung auswirken könnte. Gleiches gilt auch für die Bewertung der Reformen und Investitionen der Mitgliedstaaten, auf deren Grundlage der Anpassungszeitraum verlängert wird⁷⁴.

Durchsetzung

81 Durchsetzungsmaßnahmen, insbesondere die etwaige Verhängung finanzieller Sanktionen, wurden in der Europäischen Union immer wieder kontrovers diskutiert. Zwar konnten im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung der EU bei Verstößen gegen die Haushaltsregeln schon immer Sanktionen verhängt werden, doch hat die Kommission von dieser Möglichkeit nie Gebrauch gemacht.

82 Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht kann wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt Sanktionen nach sich ziehen, allerdings nur für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass in einem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, sollte sie dem Rat die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht vorschlagen, wodurch der Mitgliedstaat strengeren Anforderungen und einer strengeren Überwachung unterworfen würde. Schließlich können finanzielle Sanktionen verhängt werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat die vom Rat empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergreift. Im Jahr 2018 stellten wir jedoch fest, dass die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht und dessen Fähigkeit zur Beseitigung von Ungleichgewichten durch die systematische Nichtaktivierung des Verfahrens beeinträchtigt wurde. Mehrere Interessenträger teilten diese Auffassung⁷⁵.

83 Das systematische Fehlen finanzieller Sanktionen könnte dazu führen, dass die Mitgliedstaaten die Verhängung von Sanktionen für unwahrscheinlich halten, was die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit sowohl des Stabilitäts- und Wachstumspakts als auch des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht gefährdet. Auch wenn diese Verfahren nicht in erster Linie auf die Verhängung von Sanktionen abzielen, wird sich ein System, in dem gar keine Sanktionen verhängt werden, letztendlich in gewisser Weise als unnütz erweisen.

⁷⁴ COM(2023) 240 final (2023/0138 (COD)), Artikel 15; COM(2022) 583, Abschnitt 4.1.

⁷⁵ Sonderbericht 03/2018, Ziffer 64.

84 Auf der Grundlage verschiedener von uns zwischen 2016 und 2021 durchgeführter Prüfungen kamen wir zu dem Schluss, dass die Durchsetzung von Vorschriften schwierig ist, da sie in hohem Maße vom Ermessen und dem fachlichen Urteil der Kommission und in weiterer Folge des Rates abhängt, wobei auch jeweils relevante politische Erwägungen zum Tragen kommen⁷⁶.

85 Im Jahr 2021 stellten wir ferner fest, dass die Kommission dem Rat im Rahmen des Europäischen Semesters vorgeschlagen hat, länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu richten. Diese Empfehlungen sind jedoch für die Mitgliedstaaten nicht bindend⁷⁷. In unserem Bericht stellten wir fest, dass aufgrund des Fehlens von Anreizen und starker Durchsetzungsinstrumente nicht wirklich belegt werden konnte, dass die Überwachung durch die Kommission wesentliche positive Auswirkungen auf die Umsetzung von Reformen gehabt hätte⁷⁸. Da einige wichtige Aspekte der länderspezifischen Empfehlungen in den Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt wurden⁷⁹, bleibt abzuwarten, ob die neue Anforderung der ARF, wonach in den nationalen Aufbau- und Resilienzpläne alle oder ein wesentlicher Teil der Empfehlungen aus den Jahren 2019 und 2020 berücksichtigt werden müssen, die Reformen besser voranbringen wird.

86 In ihren jüngsten Vorschlägen und Leitlinien⁸⁰ sowie den zugehörigen Fragen und Antworten⁸¹ schlägt die Kommission vor, die Auslöser für die Einleitung von Durchsetzungsmaßnahmen zu vereinfachen und zu klären, indem der Schwerpunkt auf die Abweichungen der Mitgliedstaaten von den zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vereinbarten mittelfristigen haushaltspolitischen Anpassungspfaden gelegt wird. Des Weiteren schlägt die Kommission vor, die Durchsetzung auf folgende Weise zu stärken:

- Klärung der Voraussetzungen für die Einleitung und Einstellung eines auf dem Schuldenstand beruhenden Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, um die Glaubwürdigkeit des Verfahrens zu erhöhen;

⁷⁶ Analyse 05/2020, Ziffern 89–90.

⁷⁷ Sonderbericht 18/2021, Ziffer 44.

⁷⁸ Sonderbericht 18/2021, Ziffern VIII und 88.

⁷⁹ Sonderbericht 21/2022, Ziffern 45–53.

⁸⁰ COM(2022) 583, Abschnitt 4.2, S. 17.

⁸¹ Kommission, "Economic governance review – Q&A", Januar 2023, S. 18–19.

- Senkung der Höhe und schrittweise Umsetzung von finanziellen Sanktionen , um diese wirksamer, realistischer und glaubwürdiger zu gestalten;
- Ausbau von über die Reputation wirkenden Sanktionen. Beispielsweise könnte von den Ministerinnen und Ministern derjenigen Mitgliedstaaten, die Gegenstand eines Defizitverfahrens sind, verlangt werden, dass sie ihre Maßnahmen zur Umsetzung der im Defizitverfahren ausgesprochenen Empfehlungen dem Europäischen Parlament vorstellen;
- Aussetzung der EU-Finanzierung, sollte ein Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen ergreifen, um sein übermäßiges Defizit abzubauen.

87 Im März 2023 einigte sich der Rat darauf, dass die Durchsetzung von Vorschriften verbessert werden muss, unter anderem durch mehr Transparenz, und forderte, dass, wenn zum ersten Mal finanzielle Sanktionen verhängt werden, diese niedriger angesetzt werden, um so die Wahrscheinlichkeit einer Verhängung von Sanktionen zu erhöhen⁸².

Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken

88 Die Durchsetzung von Vorschriften ist nach wie vor ein komplexer Vorgang, bei dem Ermessensentscheidungen, fachliche Urteile und politische Erwägungen zum Tragen kommen. Eine höhere Transparenz und die Festlegung von Sanktionen, die, weil sie realistischer sind und schrittweise erfolgen, auch tatsächlich verhängt werden, könnten hier einen positiven Effekt haben. Andere Maßnahmen, wie die Kopplung des Zugangs zu Finanzmitteln an die Erfüllung bestimmter Auflagen, wie bei den europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ARF⁸³, könnten die Durchsetzung ebenfalls erleichtern. Durch die Erfüllung der Vorschriften durch einzelne Mitgliedstaaten könnte hier ferner ein gewisser Druck auf die übrigen Mitgliedstaaten aufgebaut werden ("Peer Pressure").

89 Die ARF ist das Kernstück der Reaktion der EU auf die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. In den im Rahmen der ARF zu erstellenden nationalen Aufbau- und Resilienzplänen sind spezifische Reformen und Investitionen festgelegt, die bis 2026 umgesetzt werden müssen und allen bzw. einem wesentlichen Teil der im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen länderspezifischen

⁸² Rat der EU, [Press release – Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform](#), 14. März 2023.

⁸³ Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Artikel 10 der Verordnung (EU) 2021/241 (ARF-Verordnung).

Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 Rechnung tragen müssen. Die Kopplung an die ARF-Mittel könnte sich positiv auf die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen auswirken.

90 Im Juli 2022 genehmigte die Europäische Zentralbank die Einrichtung eines neuen Instruments, des Transmissionsschutzinstruments, um Staatsanleihen von Ländern aufzukaufen, die von – angesichts ihrer wirtschaftlichen Lage ungerechtfertigten – starken Zinsbewegungen betroffen sind. Nur Mitgliedstaaten, die nicht Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit sind, können von diesem Instrument profitieren, was für die Mitgliedstaaten einen Anreiz schafft, die geltenden Haushaltsregeln einzuhalten.

Komplexität und Überschneidungen

91 Die EU hat ein komplexes System der wirtschaftspolitischen Steuerung und Überwachung entwickelt, das viele Organe und Einrichtungen umfasst — insbesondere die Kommission, den Europäischen Rat und den Rat der EU, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament sowie beratende Gremien wie den Europäischen Fiskalausschuss und die unabhängigen nationalen finanzpolitischen Institutionen. Des Weiteren sind die nationalen Regierungen und Finanzminister gegenüber den nationalen Parlamenten, die die Haushaltshoheit innehaben, rechenschaftspflichtig. Im Euro-Währungsgebiet sind ferner die Eurogruppe und die Europäische Zentralbank an der wirtschaftspolitischen Steuerung beteiligt, und auch im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus wird bei Bedarf finanzielle Unterstützung geleistet. Jede dieser Institutionen hat ihr eigenes Mandat sowie ihre eigenen Ziele, Zuständigkeiten und Entscheidungsprozesse, die sich mitunter überschneiden oder im Widerspruch zueinander stehen. Das daraus entstandene Geflecht der "Checks and Balances" ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass viele der neuen Regeln oder Einrichtungen eher ad hoc und oftmals als Reaktion auf Notlagen entstanden sind⁸⁴.

92 Der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU "ist in den letzten Jahren nicht nur vertieft und erweitert worden, sondern hat auch an Komplexität gewonnen", so die Kommission bei der Vorstellung ihrer Vorschläge zur Umsetzung des Berichts der fünf Präsidenten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas aus dem Jahr 2015. Bei einer ersten Überprüfung des verstärkten Rahmens wurde "in einigen Bereichen Verbesserungspotenzial aufgezeigt, insbesondere in Bezug

⁸⁴ Kommission, COM(2017) 291, "Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion", S. 17.

auf die Transparenz, die Komplexität und die Vorhersehbarkeit der Politikgestaltung, die entscheidend zur Wirksamkeit der Instrumente beitragen". Die Kommission hatte die Zusage abgegeben, sich für "die vollständige und transparente Anwendung der verfügbaren Instrumente und Werkzeuge" einzusetzen, für mehr Klarheit zu sorgen und die Komplexität abzubauen, um die bestehenden Vorschriften wirksamer zu gestalten. Im Jahr 2016 hatten wir dies als positive Entwicklung, die jedoch mit gewissen Herausforderungen verbunden sein dürfte, erachtet⁸⁵.

93 In unseren zwischen 2016 und 2019 durchgeführten Prüfungen zur wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung⁸⁶ stellten wir jedoch fest, dass die für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU geltenden Regeln und Verfahren zunehmend komplexer wurden. Die Kommission räumte in den Jahren 2017 und 2018 ein, dass es sich hierbei um eine berechtigte Sorge handele⁸⁷.

94 Im Jahr 2016 berichteten wir in unserer Prüfung zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, dass Reformen den Analyseprozess komplexer gemacht haben und so in einigen Fällen nur schwer eine klare Verbindung zwischen einer Analyse und den daraus gezogenen Schlussfolgerungen hergestellt werden kann. Wir kamen zu dem Schluss, dass die gesteigerte Komplexität und der vergrößerte wirtschaftliche Ermessensspielraum durch eine verbesserte Transparenz ausgeglichen werden sollte, um die öffentliche Kontrolle zu erleichtern⁸⁸.

95 In unserer Prüfung zu den nationalen Haushaltsrahmen aus dem Jahr 2019 zeigten wir auf, dass die Komplexität und die Überschneidungen bei der haushaltspolitischen Überwachung der EU das Risiko erhöhten, dass die Kommission und die unabhängigen finanzpolitischen Institutionen bei ihrer jeweiligen Bewertung der Einhaltung der Haushaltsregeln der EU zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen⁸⁹.

96 Im Jahr 2020 stellten wir fest, dass das Europäische Semester Verfahren aus verschiedenen Politikbereichen in sich vereint, die mehrere Koordinierungsmechanismen beinhalten wie die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht

⁸⁵ Sonderbericht 10/2016, Ziffer 126.

⁸⁶ Sonderberichte 10/2016, 03/2018, 18/2018 und 22/2019.

⁸⁷ Z. B. Antwort der Kommission auf Ziffer I des Sonderberichts 18/2018 des Hofes; Reflexionspapier COM(2017) 291 der Kommission.

⁸⁸ Sonderbericht 10/2016, Ziffern 140 und 141.

⁸⁹ Sonderbericht 22/2019, Ziffer 49 und Kasten 3.

und die Strategie Europa 2020 für Wachstum und Beschäftigung⁹⁰. Das daraus resultierende Gefüge ist alles andere als einfach. Dies wird in [Anhang V](#) veranschaulicht, wo der zeitliche Ablauf des Europäischen Semesters vor der COVID-19-Pandemie und der Einrichtung der ARF dargestellt ist.

97 Diese Komplexität führt häufig zu Überschneidungen und Redundanzen, was eine Überlastung sowohl der Kommission als auch der Mitgliedstaaten mit sich bringt. In unserer Prüfung zur Überwachung nach dem Abschluss eines Programms aus dem Jahr 2021 kamen wir zu dem Schluss, dass es zu Überschneidungen mit der Arbeit der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters gekommen war. Wir stellten fest, dass die Ziele der Überwachung nach dem Abschluss eines Programms nur allgemein definiert waren und der Schwerpunkt nicht ausreichend auf der Rückzahlungskapazität lag, weshalb die Kommission den Anwendungsbereich erweitert hatte, um die Einhaltung der politischen Empfehlungen zu bewerten, die von den länderspezifischen Empfehlungen abgedeckt wurden. Dies hatte mehrere Überschneidungen zur Folge⁹¹.

98 Insgesamt wiesen wir im Rahmen unserer Prüfungsarbeit der letzten Jahre wiederholt auf die Überschneidungen bei der haushaltspolitischen Überwachung hin, die auf die vielen Ebenen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU zurückzuführen sind. Dabei hoben wir hervor, dass der Rahmen verschlankt werden sollte, um eine größere Wirksamkeit zu erzielen.

99 Mit der ARF nimmt diese Komplexität weiter zu. Das Generalsekretariat der Kommission (in dem RECOVER, die Taskforce "Aufbau und Resilienz", angesiedelt ist) und die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen sind beide mit Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester und der ARF betraut (siehe Ziffer [20](#)), d. h. beide müssen die Umsetzung politischer Empfehlungen und die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne bewerten.

⁹⁰ [Sonderbericht 16/2020](#), Ziffer 2.

⁹¹ [Sonderbericht 18/2021](#), Ziffern 29, 31, 62, 66 sowie 68–70.

Unsere Analyse der wichtigsten Herausforderungen und Risiken

100 Die jüngsten Leitlinien und Vorschläge der Kommission könnten den EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung auf verschiedene Weise vereinfachen⁹², da darin Folgendes vorgeschlagen wird:

- Schwerpunktsetzung bei der haushaltspolitischen Überwachung auf einen einzigen operativen Indikator, nämlich die Nettoprimärausgaben;
- Schwerpunktsetzung bei der jährlichen Überwachung durch die Kommission darauf, ob die Mitgliedstaaten einen mittelfristigen Nettoausgabenpfad einhalten, und Vorlage eines einzigen jährlichen Durchführungsberichts durch die Mitgliedstaaten;
- Verschlinkung der Überwachung nach dem Abschluss eines Programms mit stärkerem Fokus auf der Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten. Hier ist abzuwarten, wie dies in der Praxis umgesetzt werden soll.

101 Durch die jüngsten Kommissionsvorschläge wird jedoch die Zahl der Überwachungsebenen nicht erheblich verringert, und auch die Komplexität und die Überschneidungen bei der EU-Überwachung bleiben bestehen. Außerdem können die mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission eine gewisse Komplexität mit sich bringen. Die Mitgliedstaaten müssten die Wechselwirkungen zwischen haushaltspolitischem Zielpfad, Reformen und Investitionen in ihren Plänen berücksichtigen. Schließlich wird die Kommission auch deren Kohärenz und Übereinstimmung mit den Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, den länderspezifischen Empfehlungen und den Zielen der ARF bewerten müssen.

⁹² Kommission, "Fragen und Antworten: Ein wirtschaftspolitischer Steuerungsrahmen, der den anstehenden Herausforderungen gerecht wird", 9. November 2022.

Schlussbemerkungen: Mit den Vorschlägen der Kommission wird den meisten Hauptbedenken Rechnung getragen, doch Risiken und Herausforderungen bleiben bestehen

102 Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung, wie er mit dem Sechserpaket und dem Zweierpaket festgelegt wurde, hat eine gemischte Erfolgsbilanz. In den zehn Jahren vor der COVID-19-Pandemie ging die Zahl der Mitgliedstaaten, die Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit oder eines Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht waren, deutlich zurück. Allerdings lag der öffentliche Schuldenstand kurz vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie in drei Mitgliedstaaten bei über 100 % und in neun Mitgliedstaaten zwischen 60 % und 100 %. Zugleich bestanden in 10 Mitgliedstaaten makroökonomische Ungleichgewichte und in drei weiteren übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte.

103 Diese Zahlen zeigen, dass der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung und dessen Umsetzung erhebliche Mängel aufweisen. Die Verwendung eines nicht beobachtbaren Indikators auf der Grundlage von Schätzungen der Produktionslücke hat zu regelmäßigen Revisionen geführt, was sich negativ auf die Vorhersehbarkeit ausgewirkt hat. Es wurde ein größerer Schwerpunkt auf die Defizitregeln als auf den Schuldenabbau gelegt. Das Pauschalkriterium für den Schuldenabbau funktionierte nicht wie erhofft, insbesondere bei hoch verschuldeten Mitgliedstaaten, da die Mitgliedstaaten nur selten einen Weg hin zu einer größeren Schuldentragfähigkeit einschlugen. Die Zahl der Mitgliedstaaten mit einem öffentlichen Schuldenstand von über 60 % stieg im Laufe der Zeit an, wie auch die durchschnittliche Schuldenquote der EU. Dennoch wurde bisher kein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit auf Grundlage der Schuldenregel eingeleitet (siehe Ziffer 38). Es wurde nicht genug getan, um für nationale Eigenverantwortung zu sorgen. Mangelnde Transparenz und eine unzureichend wirksame Durchsetzung der Vorschriften haben – in Verbindung mit dem Ermessensspielraum der Kommission – die Glaubwürdigkeit des Rahmens untergraben. Die Komplexität hat deutlich zugenommen, zum Teil aufgrund des ganzheitlicheren Ansatzes, der im Rahmen des Europäischen Semesters eingeführt wurde.

104 Die meisten Mängel des aktuellen Rahmens, die Gegenstand unserer Bemerkungen und Empfehlungen in früheren Berichten und Analysen waren, geben auch wichtigen Interessenträgern Anlass zur Sorge. In *Table 1* sind ihre Bedenken zusammengefasst. In einigen Abschnitten dieser Analyse und in deren *Anhang VI* wird darauf näher eingegangen.

Tabelle 1 – Bedenken wichtiger Interessenträger im Hinblick auf den derzeitigen Rahmen

	<i>Internationaler Währungsfonds</i>	<i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>	<i>Europäischer Stabilitätsmechanismus</i>	<i>Europäischer Fiskalausschuss</i>
<i>Verwendung nicht beobachtbarer Indikatoren</i>				
<i>Überbetonung des Defizits im Vergleich zum Schuldenstand</i>				
<i>Schwächen der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen</i>				
<i>Unzureichende nationale Eigenverantwortung</i>				
<i>Ermessen und mangelnde Transparenz</i>				
<i>Fehlende Anreize und unzureichende Durchsetzung</i>				
<i>Komplexer Überwachungsrahmen</i>				
<i>Schwächen bei den mittelfristigen Haushaltsrahmen</i>				

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des IWF, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; IWF, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; IWF, *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; OECD, *Economic surveys for the euro area*, September 2021; ESM, *EU fiscal rules: reform considerations*, Oktober 2021; Europäischer Fiskalausschuss, *Annual report*, 2022; Europäischer Fiskalausschuss, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, August 2019.

105 Die Kommission hat vorgeschlagen, bei der Festlegung der haushaltspolitischen Anpassungspfade und der Durchführung der jährlichen haushaltspolitischen Überwachung länderspezifische Pfade für den Schuldenabbau auf der alleinigen Grundlage der Nettoausgaben festzulegen, bei denen es sich um einen beobachtbaren Indikator handelt, der der Kontrolle der Regierungen unterliegt. Auch wenn die Kommission den technischen Zielpfad für die Nettoausgaben berechnet, wird der Referenzanpassungspfad für die Nettoausgaben in jedem Fall durch den Mitgliedstaat festgelegt und kann vom technischen Zielpfad abweichen, wenn er auf anderen Annahmen als denen der Kommission beruht. Und obwohl jede Abweichung begründet werden muss, besteht die Gefahr, dass haushaltspolitische Anpassungen aufgeschoben werden.

106 Mit den Vorschlägen der Kommission wird den nationalen Haushaltsrahmen durch zusätzliche Anforderungen an die unabhängigen finanzpolitischen Institutionen mehr Gewicht verliehen. Die Schwachstellen, die in Bezug auf die Abstimmung der Haushaltspläne mit den mittelfristigen Haushaltsrahmen bestehen, wurden jedoch nicht vollständig behoben, und auch hinsichtlich der schwachen Rechtsgrundlage und der begrenzten Unabhängigkeit des Europäischen Fiskalausschusses wird nicht umfassend Abhilfe geschaffen.

107 Die nationale Eigenverantwortung, die eine nötige, jedoch keine ausreichende Vorbedingung für die erfolgreiche Umsetzung der Pläne ist (siehe Ziffer 72), würde mit den Kommissionsvorschlägen gestärkt, da sie auf mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plänen beruht, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden, auf ihre spezifische Situation zugeschnitten sind und mit der Kommission ausgehandelt werden. Mit den Vorschlägen der Kommission wird auch die Transparenz gefördert, indem die für die Festlegung des haushaltspolitischen Anpassungspfads verwendeten Daten, Methoden und Analysen veröffentlicht werden. Diese positiven Entwicklungen gehen jedoch mit einem höheren Ermessensspielraum der Kommission einher, ohne dass die damit zusammenhängenden Risiken durch flankierende Maßnahmen ausreichend gemindert würden.

108 Der Vorschlag der Kommission, Sanktionen festzulegen, die auch tatsächlich umgesetzt werden können, könnte sich positiv auf die Durchsetzung auswirken. Fachliche Urteile und politische Erwägungen werden jedoch bei der Entscheidung, ob finanzielle Sanktionen verhängt werden, weiterhin die ausschlaggebende Rolle spielen.

109 Schließlich tragen die Kommissionsvorschläge dazu bei, den EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung zu vereinfachen. Mehr Transparenz und eine Schwerpunktsetzung auf die Nettoprimärausgaben bei der Bewertung der Einhaltung der haushaltspolitischen Vorschriften sind diesbezüglich positive Entwicklungen. Auch schlägt die Kommission eine schlankere Überwachung nach dem Abschluss von Programmen vor. Bei der makroökonomischen Überwachung der EU sind jedoch nach wie vor viele Akteure und Ebenen involviert. Dadurch bleibt der Rahmen im Großen und Ganzen unverändert komplex, und es kommt nach wie vor zu Überschneidungen.

110 Insgesamt gehen die Vorschläge der Kommission für eine Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in die richtige Richtung, da den meisten der Hauptbedenken, die in Bezug auf den aktuellen Rechtsrahmen bestehen, Rechnung getragen wird. Hinsichtlich einiger wichtiger Aspekte bleiben jedoch Risiken und Herausforderungen bestehen. Bei dem neuen Rahmen wird die größte Herausforderung darin liegen, für haushaltspolitische Anpassungen zu sorgen, mit denen eine bessere Schulden Tragfähigkeit erreicht wird.

Diese Analyse wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. September 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Prüfungen, Analysen und Stellungnahmen des Hofes im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU

Sonderbericht 18/2015: "Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten"

Sonderbericht 19/2015: "Technische Hilfe für Griechenland: Eine verbesserte Bereitstellung bedarf einer stärkeren Ergebnisorientierung"

Sonderbericht 10/2016: "Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten"

Sonderbericht 17/2017: "Die Rolle der Kommission in der griechischen Finanzkrise"

Sonderbericht 03/2018: "Prüfung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)"

Sonderbericht 18/2018: "Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?"

Sonderbericht 22/2019: "Die EU-Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen müssen weiter verschärft und ihre Anwendung muss besser überwacht werden"

Stellungnahme 06/2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität

Analyse 05/2020: "Welche Lehren hat die EU aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008–2012 gezogen?"

Analyse 06/2020: "Risiken, Herausforderungen und Chancen der wirtschaftspolitischen Reaktion der EU auf die COVID-19-Krise"

Sonderbericht 16/2020: "Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden"

Sonderbericht 18/2021: "Überwachung von Mitgliedstaaten, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen, durch die Kommission: ein geeignetes Instrument mit Optimierungsbedarf"

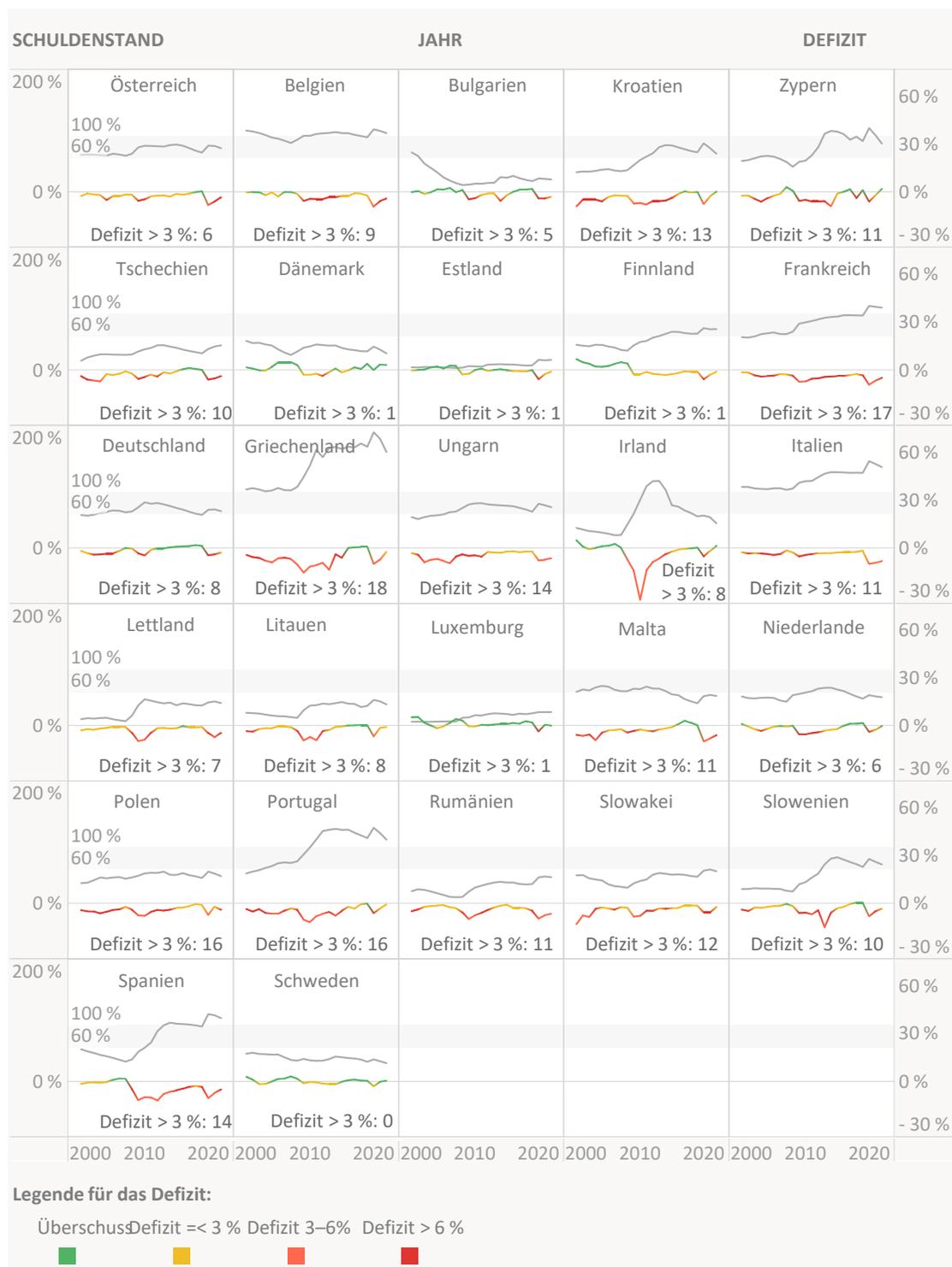
[Stellungnahme 04/2022](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, der Verordnung (EU) 2021/2115, der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

[Sonderbericht 21/2022](#): "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen"

Anhang II – Entwicklung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung



Anhang III – Entwicklung der – jeweils am BIP gemessenen – Defizitquote und Schuldenquote zwischen 2000 und 2022



Hinweis: "Defizit > 3 %" zeigt, wie viele Jahre das Defizit bei über 3 % des BIP lag.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der AMECO-Datenbank.

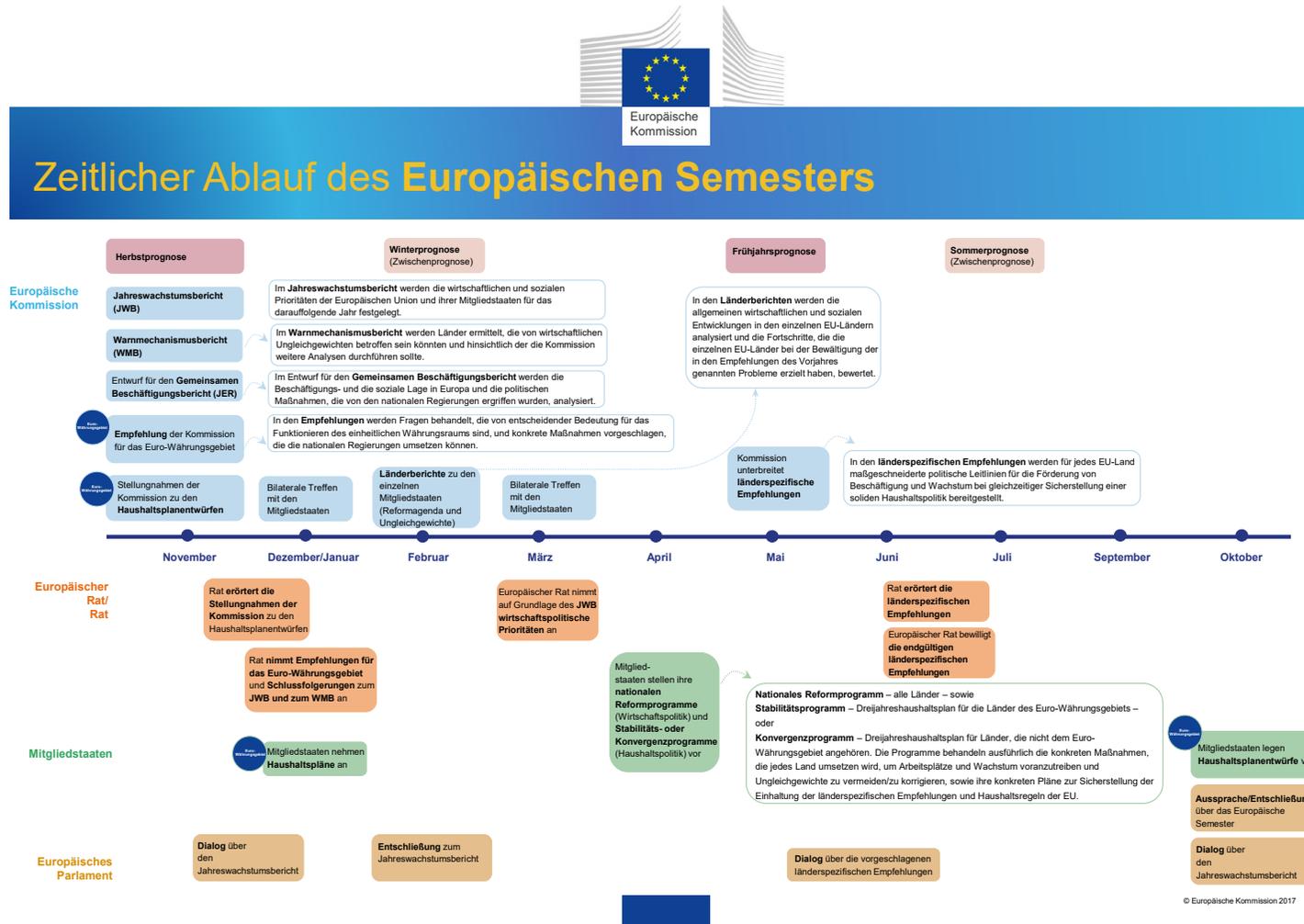
Anhang IV – Öffentlicher Schuldenstand weltweit

Öffentlicher Schuldenstand weltweit (in % des BIP, gewichtete Durchschnitte)

	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2011–2018	2019	2020	2021	Veränderung 2007–2021	Veränderung 2019–2021
Weltweit	61,2	64,1	74,8	76,9	80,9	84,1	99,8	95,7	+ 34,5	+ 11,6
Fortschrittliche Volkswirtschaften	71,8	78,5	91,8	98,2	105,2	105,3	124,6	119,5	+ 47,7	+ 14,2
Euro-Währungsgebiet	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	+ 31,5	+ 11,7
Vereinigte Staaten	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	+ 63,5	+ 19,3
Vereinigtes Königreich	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	+ 60,8	+ 19,0
Japan	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	+ 89,7	+ 26,2
Aufstrebende Volkswirtschaften	35,0	32,9	38,4	37,4	43,3	54,2	64,5	64,0	+ 29,0	+ 9,8
China	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	+ 42,3	+ 14,3
Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen	29,2	27,3	29,6	28,0	34,8	42,9	48,6	48,7	+ 19,5	+ 5,8

Quelle: IWF, Global Debt Database, 2022.

Anhang V – Zeitlicher Ablauf des Europäischen Semesters



Quelle: Europäische Kommission; Übersetzung: Europäischer Rechnungshof.

Anhang VI – Bedenken wichtiger Interessenträger im Hinblick auf den derzeitigen Rahmen

	<i>Internationaler Währungsfonds</i>	<i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>	<i>Europäischer Stabilitätsmechanismus</i>	<i>Europäischer Fiskalausschuss</i>
Verwendung nicht beobachtbarer Variablen	Bei der Verwendung von nicht beobachtbaren Variablen wie der Schätzung der Produktionslücke sind im Nachgang erhebliche Revisionen erforderlich, daher kann es zu strategischen Fehlern kommen. (2021, S. 1)	Beim konjunkturbereinigten Haushaltssaldo ist besonders problematisch, dass für die Schätzungen verschiedene Methoden herangezogen werden, die unterschiedliche Ergebnisse erbringen und zu fehlerbehafteten Prognosen führen können, die umfassend revidiert werden müssen. (2021, S. 39)	Es ist schwierig, das voraussichtliche BIP und das Wachstum abzuschätzen, die benötigt werden, um den strukturellen Saldo zu berechnen; häufige Revisionen wirkten sich nachteilig auf die Glaubwürdigkeit und Durchsetzung der Vorschriften aus. (2021, S. 7)	Der Messwert des strukturellen Saldos hängt von Schätzungen der Produktionslücke ab; anhand der Schätzungen konnte die Überhitzung der Wirtschaft im Vorfeld der globalen Finanzkrise weitgehend nicht erfasst werden. (2019, S. 12)
Überbetonung des Defizits im Vergleich zum Schuldenstand	Der bestehende finanzpolitische Rahmen hat zwar zur Haushaltsdisziplin beigetragen, es fehlen jedoch Anreize für einen ausreichenden Schuldenabbau bei günstiger Konjunktur, um Schocks bei schlechter Konjunktur abzufedern. (2022, S. 4)	Die Schuldentragfähigkeit sollte langfristig bewertet werden, die derzeitigen haushaltspolitischen Rahmenbedingungen in Europa sind jedoch in erster Linie an kurzfristigeren Zielen ausgerichtet. (2021, S. 43)	Die ursprüngliche Verbindung zwischen Defizit und Schuldenanker gilt nicht mehr; das Schuldenstandskriterium kam erst 2011 zur Anwendung; das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit wurde noch nie auf Grundlage der Schuldenregel angewandt. (2021, S. 9 und S. 24)	Bedeutung des Grenzwerts von 3 % des BIP für das Defizit als Indikator, der sich stabilisierend auf den Schuldenstand auswirkt, hat abgenommen; aufgrund des veränderten wirtschaftlichen Umfelds gilt dieser Referenzwert nicht mehr als begrenzender Faktor für die Schuldenentwicklung. (2019, S. 92)

	Internationaler Währungsfonds	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Europäischer Stabilitätsmechanismus	Europäischer Fiskalausschuss
Schwächen der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen	IFI erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Einhaltung der haushaltspolitischen Vorschriften. Zusammen mit anderen Reformen der zweiten Generation ist durch sie das Regelungssystem jedoch komplizierter geworden. (2018, S. 4)	Die Unabhängigkeit der IFI ist in unterschiedlichem Maß gegeben. Die meisten IFI nehmen keine kurz- und mittelfristige Kostenrechnung für finanzpolitische Maßnahmen vor. (2021, S. 46)	Das Mandat und die Ressourcen der IFI sind unzureichend. (2021, S. 29)	Es besteht nach wie vor das Risiko, dass eine IFI, auch wenn sie sich an bewährte Verfahren hält, von der Regierung (durch Begrenzung ihrer Unabhängigkeit, ihrer Ressourcen oder ihres Mandats) geschwächt werden kann. (2019, S. 50)
Unzureichende nationale Eigenverantwortung	Schwache Umsetzung auf nationaler Ebene ist der Hauptgrund für die nicht erfolgte Eindämmung von Schuldenrisiken. (2022, S. 1 und S. 10)	Die zunehmend präskriptiven Vorschriften wurden aufgrund fehlender nationaler Eigenverantwortung für Vorschriften seitens der Politik und der Bürgerinnen und Bürger nur selten eingehalten. (2021, S. 43 und S. 46)		Haushaltspolitische Vorschriften allein können sich als unwirksam erweisen, wenn es darum geht, politische Fehleinschätzungen zu korrigieren, insbesondere wenn es den haushaltspolitischen Rahmen der Länder an Eigenverantwortung fehlt. (2019, S. 50)

	<i>Internationaler Währungsfonds</i>	<i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>	<i>Europäischer Stabilitätsmechanismus</i>	<i>Europäischer Fiskalausschuss</i>
<i>Ermessen und mangelnde Transparenz</i>		Die Überwachung von Haushaltsungleichgewichten ist zu komplex und umstritten, was zu Unzufriedenheit bei den Mitgliedstaaten führt und die Fähigkeit mindert, haushaltspolitische Dynamiken vorherzusehen. (2021, S. 39)	Die zunehmend politische Rolle der Kommission führte dazu, dass Bewertungen von politischen Überlegungen und Beurteilungen bestimmt wurden, während fachliche Diskussionen von zentralen politischen Fragen ablenkten. (2021, S. 8 und S. 9)	Geringe Transparenz und Einhaltung der Vorschriften aufgrund des schwachen bzw. unklaren Zusammenhangs zwischen der Wirtschaftsanalyse, dem MIP und dem Europäischen Semester. (2019, S. 54)
<i>Fehlende Anreize und unzureichende Durchsetzung</i>	Anhaltende Schuldenanhäufung aufgrund fehlender Umsetzung, der Schwerpunktsetzung auf kurzfristige (jährliche) Haushalte sowie unzureichender Durchsetzung der Vorschriften. (2022, S. 4 und S. 15)	Unwirksame Sanktionen in einem hochgradig präskriptiven Umfeld, denen es an zusätzlichen Anreizen fehlte, mit denen die Erreichung der haushaltspolitischen Ziele belohnt worden wäre. (2021, S. 46)	Haushaltspolitische Vorschriften waren bei erhöhtem Ausgabenbedarf nur begrenzt wirksam und die auf Gruppendruck ("Peer Pressure") basierenden Durchsetzungsmechanismen waren schwach. (2021, S. 6)	

	<i>Internationaler Währungsfonds</i>	<i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>	<i>Europäischer Stabilitätsmechanismus</i>	<i>Europäischer Fiskalausschuss</i>
<i>Übermäßig komplexe Überwachung</i>	Die derzeitigen Vorschriften zielen auf weniger Prozyklizität und mehr Flexibilität ab. Sie sind jedoch zu komplex, wodurch sie schwer zu vermitteln, zu überwachen, einzuhalten und durchzusetzen sind. (2021, S. 1)	Die Vielzahl unterschiedlicher quantitativer Ziele, Verfahren, Rückstellungen für unvorhergesehene Situationen und Compliance-Indikatoren haben die Komplexität erhöht. (2021, S. 39)	Der derzeitige Rahmen ist sehr komplex und schwieriger zu handhaben, wodurch seine Einhaltung und Glaubwürdigkeit untergraben werden. (2021, S. 2)	Komplexität und Undurchsichtigkeit der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts überwiegen den erwarteten Nutzen. (2019, S. 18)
<i>Schwächen in den nationalen Haushaltsrahmen</i>	Die mittelfristigen haushaltspolitischen Rahmen sind nicht ausreichend robust und nicht klar genug formuliert, um als Richtschnur für das jährliche Haushaltsverfahren zu dienen. (2022, S. 17)	Die nationalen mittelfristigen Haushaltsrahmen sind in den einzelnen Ländern im Hinblick auf das politische Engagement, den Planungshorizont, den Geltungsbereich und den Detaillierungsgrad sowie die Formulierung und Verbindlichkeit der Ziele äußerst unterschiedlich ausgestaltet. (2021, S. 45)		

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des IWF, [Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions](#), 2022; IWF, [Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework](#), 2021; IWF, [Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability](#), 2018; OECD, [Economic surveys for the euro area](#), September 2021; ESM, [EU fiscal rules: reform considerations](#), Oktober 2021; EFA, [Annual report](#), 2022; EFA, [Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation](#), August 2019.

Abkürzungen

ARF: Aufbau- und Resilienzfazilität

BIP: Bruttoinlandsprodukt

EFA: Europäischer Fiskalausschuss

ESM: Europäischer Stabilitätsmechanismus

EZB: Europäische Zentralbank

IFI: *Independent fiscal institution* (unabhängige finanzpolitische Institution)

IWF: Internationaler Währungsfonds

MIP: *Macroeconomic imbalance procedure* (Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht)

NGEU: Aufbauinstrument "NextGenerationEU"

SKS-Vertrag: Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion

VÜD: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

WWU: Wirtschafts- und Währungsunion

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität: Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs bei gleichzeitiger Förderung des ökologischen und digitalen Wandels.

Europäischer Fiskalausschuss: Beratungsgremium der Europäischen Kommission, das dafür zuständig ist, die Umsetzung der EU-Haushaltsregeln zu evaluieren, Änderungen am haushaltspolitischen Rahmen vorzuschlagen und wirtschaftliche Bewertungen durchzuführen.

Europäisches Semester: jährlicher Zyklus, der einen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie für die Überwachung von Fortschritten vorgibt.

Fiskalischer Kurs: jährliche Veränderung des strukturellen Primärsaldos. Hierbei handelt es sich um eine Schätzung der Richtung und des Umfangs der mithilfe der Haushaltspolitik absichtlich erzeugten Impulse. Ist die Veränderung positiv, so wird der fiskalische Kurs als restriktiv bezeichnet. Ist sie negativ, so wird er als expansiv bezeichnet.

Fiskalpolitischer Pakt: Kapitel des zwischenstaatlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, in dem die unterzeichnenden EU-Mitgliedstaaten vereinbarten, ihre Haushaltsdisziplin und ihre Haushaltsführung zu verbessern.

Haushaltsdefizit: Situation, in der die staatlichen Ausgaben die staatlichen Einnahmen in einem Haushaltsjahr übersteigen.

Nationaler Aufbau- und Resilienzplan: Dokument, in dem die von einem Mitgliedstaat geplanten Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität dargelegt werden.

Nationaler mittelfristiger Haushaltsplan: Dokument, in dem die mittelfristige Haushaltsplanung dargelegt wird, die Projektionen zu allen größeren Ausgaben- und Einnahmenposten für das aktuelle Haushaltsjahr und darüber hinaus umfasst.

Nationaler mittelfristiger struktureller finanzpolitischer Plan: Dokument, in dem die haushaltspolitischen Zusagen sowie die Reform- und Investitionszusagen eines Mitgliedstaats dargelegt sind.

NextGenerationEU: Finanzierungspaket zur Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Erholung von den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Öffentlicher Schuldenstand: kumulierter Betrag der ausstehenden Verbindlichkeiten eines Staates.

Sechserpaket: EU-Paket zur wirtschaftspolitischen Steuerung, das im Jahr 2011 in Reaktion auf die Finanzkrise von 2008 eingeführt wurde und fünf Verordnungen und eine Richtlinie umfasst.

Stabilitäts- und Wachstumspakt: Regelwerk, mit dem die finanzielle Stabilität in der EU gewahrt werden soll, indem sichergestellt wird, dass die Mitgliedstaaten für solide öffentliche Finanzen sorgen und ihre haushaltspolitischen Maßnahmen koordinieren.

Struktureller Haushaltssaldo: Haushaltssaldo bereinigt um konjunkturelle Schwankungen sowie einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht:

Überwachungsmechanismus, mit dem makroökonomische Ungleichgewichte erkannt, verhindert und bekämpft werden sollen, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats, des Euro-Währungsgebiets oder der EU insgesamt beeinträchtigen oder beeinträchtigen könnten.

Verfahren bei einem übermäßigen Defizit: Korrekturmechanismus, der zur Anwendung kommt, wenn ein EU-Mitgliedstaat ein Haushaltsdefizit von mehr als 3 % des BIP und/oder einen öffentlichen Schuldenstand von mehr als 60 % des BIP aufweist.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion: zwischenstaatliche Vereinbarung zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die auf dem **Stabilitäts- und Wachstumspakt** aufbaut und mit der die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten nach der Staatsschuldenkrise von 2010 weiter gestärkt werden soll.

Wirtschafts- und Währungsunion: Union derjenigen EU-Mitgliedstaaten, die den Euro als gemeinsame Währung eingeführt haben. Sie umfasst die Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik sowie eine gemeinsame Währungspolitik.

Zweierpaket: im Jahr 2013 eingeführtes EU-Paket zur wirtschaftspolitischen Steuerung bestehend aus zwei Verordnungen, mit denen das **Sechserpaket** ausgeweitet wird und die nur im Euro-Währungsgebiet anwendbar sind.

Prüfungsteam

Diese Analyse wurde von Kammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, erstellt. Die Prüfung stand unter der Leitung von François-Roger Cazala, Mitglied des Hofes. Herr Cazala wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Dirk Pauwels und der Attachée Stéphanie Girard, dem Leitenden Manager Ignacio Gonzalez Bastero und dem Aufgabenleiter Giuseppe Diana. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink und Eduardo Muratori. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung.



François-Roger Cazala



Juan Ignacio
Gonzalez Bastero



Giuseppe Diana



Stefano Sturaro



Athanasios Koustoulidis



Alexander Kleibrink



Eduardo Muratori

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

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

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtssinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

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

Verwendung des Logos des Hofes

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

PDF	ISBN 978-92-849-1032-8	ISSN 2811-8162	doi:10.2865/73349	QJ-AN-23-005-DE-N
-----	------------------------	----------------	-------------------	-------------------

Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung ist das System der Institutionen und Verfahren, die geschaffen wurden, um die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren und wirtschaftliche Trends, die die nationalen Volkswirtschaften schwächen oder sich negativ auf die EU-Länder auswirken könnten, zu überwachen, zu verhindern und zu korrigieren sowie wirtschaftlichen Übertragungseffekten vorzubeugen. In den letzten Jahren haben wir diesen Rahmen eingehend geprüft, über dessen größte Mängel berichtet und Empfehlungen ausgesprochen, um diese Mängel zu beheben. Die Kommission hat in jüngster Zeit Vorschläge mit Blick auf eine Reform des Rahmens vorgelegt. Sie sind ein Schritt in die richtige Richtung, da den meisten der Hauptbedenken, über die wir berichtet haben, etwa im Hinblick auf Transparenz und Eigenverantwortung, Rechnung getragen wird. Jedoch bleiben in einigen zentralen Bereichen Risiken und Herausforderungen bestehen, insbesondere die Notwendigkeit, zeitnahe und wirksame haushaltspolitische Anpassungen vorzunehmen, mit denen die Schuldentragfähigkeit gefördert wird.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF